

José Chalco-Salgado

HIPERPRESIDENCIALISMO a la ecuatoriana

HIPERPRESIDENCIALISMO

a la ecuatoriana

HIPERPRESIDENCIALISMO a la ecuatoriana

© del texto: José Chalco-Salgado
© del prólogo: Hernán Salgado Pesantes
© del epílogo: Jamil Mahuad Witt
© de esta edición: Casa Editora. Universidad del Azuay,
Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador, 2026

© Universidad del Azuay
Av. 24 de Mayo 7-77 • Cuenca, Ecuador
Teléfono: (593 7) 409-1000
www.uazuay.edu.ec • casaeditora@uazuay.edu.ec

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 400 8300
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

Diseño y diagramación: Priscila Delgado Benavides
Corrección de estilo: Franklin Ordóñez Luna
Impresión: PrintLab / Universidad del Azuay

ISBN: 978-9942-54-115-4
e-ISBN: 978-9942-54-116-1
e-PUB: 978-9942-54-117-8

ISBN UASB-E: 978-9942-566-72-0

*Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier
medio, sin la autorización expresa del titular de los derechos*

CONSEJO EDITORIAL/ UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Francisco Salgado Arteaga
Rector

Genoveva Malo Toral
Vicerrectora Académica

Raffaella Ansaloni
Vicerrectora de Investigaciones

Toa Tripaldi
Directora de la Casa Editora

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR

César Montaña Galarza
Rector

Annamari de Piérola
Jefa de Publicaciones

La versión del texto que aparece en esta edición fue sometida a un proceso de revisión de pares, conforme a las normas de publicación de las editoriales de la Universidad del Azuay y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

José Chalco-Salgado

HIPERPRESIDENCIALISMO a la ecuatoriana



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Casa
Editora



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

PÓRTICO	11
<i>Francisco Salgado Arteaga</i>	13
<i>César Montaña Galarza</i>	15
 PRÓLOGO	17
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	17
 INTRODUCCIÓN	23
 EL PRESIDENCIALISMO PURO	29
Fundamentos para su configuración	31
Características del presidencialismo puro	40
Presidente electo	43
Jefe de Estado y jefe de Gobierno	54
Periodo fijo	59
Gabinete presidencial	65
El veto presidencial	73
Comandante en jefe	83
Indulto presidencial	86
El <i>impeachment</i> o enjuiciamiento político	90
Nombramiento a jueces	101
Iniciativa legislativa	109
Reglamentos	113
Decretos y órdenes ejecutivas	117
Enmienda constitucional	120
El presidencialismo puro cobijado por la República, los controles y los límites	129
 EL HIPERPRESIDENCIALISMO ECUATORIANO:	131
De la desviación a la hegemonía	131

Todos los caminos conducen a la hipertrofia institucional	133
Fortalecimiento histórico al presidente y desbordado presidencialismo ecuatoriano	138
Primer esbozo presidencial: la Constitución de 1830	139
Un entorno de poder: la Constitución de 1835	140
Carta de la Esclavitud: la Constitución de 1843	141
Designación judicial en dos tiempos: la Constitución de 1845	142
Efímera: la Constitución de 1851	142
Asambleas populares: la Constitución de 1852	144
Elección directa, descentralización y presidencialismo: la Constitución de 1861	145
Carta Negra de aceptación plebiscitaria y reforzamiento presidencial: la Constitución de 1869	146
Cautela judicial: la Constitución de 1878	149
Retorno de vicepresidente y no enunciación de ministerios: la Constitución de 1884	149
Supremacía constitucional: la Constitución de 1897	150
Fortalecimiento presidencial: la Constitución de 1906	151
Derechos sociales y sistemas concurrentes: Constitución de 1929	152
Ausente promulgación: la Constitución de 1938	154
Tribunal de Garantías Constitucionales: la Constitución de 1945	154
Vicepresidente dirige al Legislativo y presidente de la Corte de Justicia preside Senado en caso de fiscalización: la Constitución de 1946	155
Reforma constitucional con venia presidencial: la Constitución de 1967	156
Retorno a la Democracia: la Constitución de 1978	158
Rediseño: la Constitución de 1998	160

Un accidentado y entusiasta constitucionalismo ecuatoriano	163
Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana: sus mañosas características (Constitución de 2008)	165
Primera: La Constitución como fuente para el hiperpresidencialismo	168
Segunda: El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir para el verticalismo estructural	171
Tercera: Legislador supremo	177
Cuarta: Veto presidencial, realmente veda legislativa	185
Quinta: Un Consejo de Participación Ciudadana para tomarse el Estado	194
Sexta: El presidente no ha muerto: La muerte cruzada	209
Séptima: El ausente juicio político	222
Octava: Un Poder Electoral con vaciamiento de poder	227
¿Por qué el hiperpresidencialismo?	234
Un propósito nacional	243
BIBLIOGRAFÍA	251
EPÍLOGO	265
¿Sigue la función a la forma o la forma sigue a la función? El texto constitucional y el test del CU-CO en el Ecuador	
<i>Jamil Mahuad Witt</i>	267



PÓRTICO

Prof. (PhD) Francisco Salgado Arteaga

Rector de la Universidad del Azuay

Pensar el diseño institucional del Estado es una tarea fundamental para una sociedad que aspira a vivir en libertad en un ambiente de paz, justicia e instituciones sólidas. El Derecho Constitucional está llamado a mostrar los caminos jurídicos, políticos y sociales que lo hacen posible. El pensamiento crítico se pregunta sobre por qué la cosa pública (*res publica*) es como es, por qué no de otra manera; sobre quiénes son los beneficiarios o perjudicados de las estructuras vigentes y cómo extender los derechos hacia la mayoría del pueblo. En suma, cómo contribuir a que todos puedan realizarse a plenitud y alcanzar la dignidad humana.

Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana de José Chalco Salgado es una obra que nace desde su reflexión rigurosa sobre el constitucionalismo y la república, sobre la historia de las constituciones que han pasado y su constatación de que ciertos gobiernos realizaron diseños constitucionales a su conveniencia. Lo que en un inicio podría parecer un genuino ideal democrático se puede convertir, en la práctica, en un entramado para sostener el poder: se pasa así de la utopía a la ideología, como diría Karl Mannheim.

Pocas semanas antes de la presentación de este libro, el 28 de abril de 2026, el rey Carlos concitó la atención mundial al dirigirse a una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos -paradójicamente en el marco del 250 aniversario de su Declaración de Independencia- y recordar específicamente a la *Magna Carta* como la base fundamental del principio de que el poder ejecutivo siempre debe estar sujeto a controles y equilibrios. Allí radica el objetivo fundamental del constitucionalismo: frenar al poder, defender los derechos, lograr la convivencia y propiciar la plenitud de la vida.

La Universidad del Azuay tiene el agrado de auspiciar la publicación de este Libro que se inserta en el debate jurídico y académico al analizar con profundidad el diseño constitucional, buscando sus aciertos y bemoles. *Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana* es un estudio en el que José Chalco Salgado aporta propuestas concretas a la aspiración humana de la vida en democracia. Es un libro que avizora caminos, que permite aprender de la historia y destacar los principios por los cuales los pueblos han luchado para limitar al poder y expandir la comunidad.

Cuenca, junio de 2026

Prof. (PhD) César Montaña Galarza

Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador

Con enorme complacencia escribo este pórtico solicitado amablemente por José Chalco Salgado, autor de esta obra, destacado jurista, exestudiante y docente universitario. Este nuevo volumen titulado: *Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana*, es una contribución científica singular, orientada a facilitar la comprensión de nuestra enrevesada vida política, así como de numerosas aristas de la maltrecha democracia nacional; es, en suma, un recorrido ilustrado de la historia del país y de las maneras cómo se ha entendido el ejercicio del poder a remolque de sucesivos cambios constitucionales.

Desde 1992, nuestra casa de estudios desarrolla un proyecto académico innovador y potente que ha replanteado el debate y los estudios del Derecho en el país. Nuestra preocupación constante ha permitido realizar aportes significativos mediante programas académicos de posgrado con excelencia, desde el doctorado (PhD.) pasando por maestrías de investigación y profesionales, cursos de especialización, y diplomados. Esta tarea está complementada con el constante impulso a la investigación y varios proyectos editoriales, así como también con un sinnúmero de eventos diversos que fortalecen la vinculación con la sociedad. Nuestra preocupación centrada en elevar el conocimiento y la formación profesional en el campo jurídico ha estado sustentada en los necesarios debates en torno al Estado, su organización y desempeño, a la democracia, al respeto al Estado de Derecho y el equilibrio de poderes, a la observancia de los derechos y el correcto funcionamiento de las garantías, la soberanía popular y la justicia.

Precisamente, este libro de José Chalco Salgado, con sus relevantes contenidos para el país está plenamente enmarcado en el proyecto académico de nuestra Universidad, puesto que tiene que ver con todos los temas señalados en los párrafos precedentes. La versión inicial de este trabajo fue la tesis como

estudiante del programa internacional de Doctorado en Derecho. Esta publicación recoge lo esencial de esa investigación ejecutada con perspectiva crítica y enfocada en la realidad nacional, sin dejar de lado la mejor doctrina y experiencia comparada; está dividida en dos grandes partes, la primera, enfocada en el presidencialismo puro, y la segunda, en el hiperpresidencialismo puro a la ecuatoriana. A lo largo de las páginas que siguen el lector encontrará una suerte de pedagogía que explica clara y objetivamente temáticas clave para la construcción de un óptimo Estado de Derecho que, sobre todo, valore y lleve a la práctica un sano equilibrio de poderes conducente a la existencia de frenos y contrapesos, en especial, respecto al poder ejecutivo prohijado en la Constitución vigente y en algunas anteriores.

Este nuevo proyecto editorial ha sido posible gracias a la amplia y permanente cooperación con la Universidad del Azuay, una querida institución hermana, dirigida por el distinguido rector y amigo, Francisco Salgado.

Como toda puerta que se abre, ahora corresponde cerrar este pórtico felicitando sinceramente a José Chalco Salgado, por haber tenido el acierto de escribir este libro que es luz urgente y necesaria, también agradeciéndole por su lucha por la vigencia del Estado de Derecho y la democracia, y la construcción de un destino común de dignidad, en medio de una realidad cada vez más oscura y turbulenta.

Quito, junio de 2026

Prólogo

Prof. (PhD) Hernán Salgado Pesantes

Presidente Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999

Presidente Corte Constitucional del Ecuador, 2019

El tema de este libro es uno de aquellos que en la actualidad están siendo investigados, es importante no solamente para los juristas -que cultivan el Derecho Constitucional- sino también para los politólogos, sociólogos y en general para los científicos sociales.

Como sabemos, el concepto de hiperpresidencialismo se refiere a la concentración excesiva de poder en la figura del presidente, quien asume competencias y atribuciones que, en teoría, deberían estar distribuidas entre otras instituciones del Estado. Y, como bien señala el Dr. José Chalco Salgado, en nuestro país este fenómeno ha sido particularmente relevante en distintos períodos de su historia, donde la figura presidencial ha dominado la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, relegando -no pocas veces- a los poderes Legislativo y Judicial a un papel secundario.

Esto ha generado una dinámica en la que el Ejecutivo es el principal actor político, limitando la capacidad de control y fiscalización de otras instituciones. Lo cual altera el equilibrio que debe existir entre las instituciones que si bien mantienen la separación de poderes están contribuyendo de alguna manera a fortalecer la institucionalidad del Estado; además, la misma Constitución señala que tienen que integrar el quehacer político del jefe del Estado es decir contribuir activamente

Las consecuencias de este modelo incluyen una debilidad institucional, la falta de contrapesos efectivos y, en ocasiones, la vulnerabilidad ante crisis políticas. Sin embargo, también ha permitido a algunos presidentes implementar cambios rápidos y profundos cuando el contexto lo ha requerido, aunque no siempre con resultados positivos para la democracia y la estabilidad nacional.

Para nuestro autor, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana se ha manifestado a través de reformas constitucionales, decretos ejecutivos y el uso de mecanismos extraordinarios como la “muerte cruzada”, que permite al presidente disolver la Asamblea Nacional y convocar nuevas elecciones. Además, la cultura política ecuatoriana ha favorecido la percepción de que el presidente puede resolver todos los problemas del país, lo que refuerza la centralización del poder.

Para el desarrollo de este libro el autor hace una clasificación apropiada para considerar dos grandes aspectos que le permiten realizar un minucioso análisis del sistema presidencial: en primer lugar desarrolla lo que denomina “*el presidencialismo puro*” que comprende a los inicios del sistema presidencial que, como sabemos, tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica y encuentra su concreción en la Constitución de 1787, cuando los llamados Padres Fundadores se reúnen -luego de lograr independizarse de Inglaterra- y deliberan los ejes institucionales que debe poseer el nuevo sistema de gobierno.

El pensamiento de Rousseau y de Montesquieu orientará las discusiones de muchos, además de los criterios de los tratadistas ingleses del siglo XVII (como Locke) que permitió al Reino Unido adelantarse en las conquistas del constitucionalismo clásico. En el punto de partida está la separación de poderes que imponen pesos y contrapesos, lo cual no significará encerrar a los poderes en compartimentos estancos, por el contrario, deben colaborar e integrarse para realizar determinadas funciones. De esta manera se hará realidad lo que tanto preconizaba Montesquieu: *el poder detiene al poder*, dando lugar a un efectivo y eficaz control.

En este rico y complejo contexto, nuestro autor va a establecer lo que considera como las *características del presidencialismo puro* y que el autor cuidadosamente ha seleccionado para nuestra mejor comprensión del tema, por ejemplo, la elección presidencial y su período, el gabinete donde reúne a sus asesores-ministros. La participación presidencial en materia legislativa: el veto que puede ejercer, la iniciativa, los reglamentos que dicta, además de los decretos y órdenes ejecutivos. Su intervención en las enmiendas constitucionales (cuestión diferente a lo que establece nuestra Constitución de 2008).

Entre las características se destacan: el indulto presidencial, el ser comandante en jefe en el área militar. Muy importante para nuestros países latinoamericanos es conocer la trayectoria que ha tenido el enjuiciamiento político o *impeachment*, elemento de control a cargo de la Legislatura; también tiene relevancia el papel que desempeña el presidente norteamericano en el nombramiento de jueces para integrar la Corte Suprema, papel que se hizo tradicional y también conflictivo, a veces.

Este repaso, señala nuestro autor, nos lleva a hablar de un *presidencialismo puro cobijado por la República*, es decir, cobijado por la alternabilidad -pienso yo- que impide la permanencia -*sine día*- del presidente en el Poder, atributo del caudillismo latinoamericano. Además, permite identificar a un Ejecutivo “*con amplias competencias en el manejo del Estado y la dirección del gobierno*” pero con controles y límites que “*atienden a los intereses republicanos y democráticos que se prefijaron en el nacimiento de Estados Unidos...*” Criterios con los cuales concordamos.

Con este necesario antecedente del país del norte, que es donde se crea el sistema presidencial que el constitucionalismo clásico del siglo XVIII recoge como forma de gobierno, con este antecedente necesario repito, el Dr. Chalco Salgado, nos lleva a analizar la segunda parte intitulada “*EL HIPERPRESIDENCIALISMO ECUATORIANO: De la desviación a la hegemonía*”. Inicia sus análisis con una expresiva frase de que todos los caminos conducen a la hipertrofia institucional, pienso que no es una exageración basta repasar nuestra historia nacional.

Como punto de partida para este análisis, el autor busca determinar las atribuciones que en la región latinoamericana se han conferido al presidente de la República y establece que el diseño presidencial ha ido alejándose del presidencialismo originario o puro; en la región los estudiosos del sistema destacan que al presidente le ha sido entregado mayor poder, lo cual afecta la estabilidad y gobernanza en los Estados.

En todo caso, este posicionamiento de la Región -de dar preponderancia al Ejecutivo presidencial- fue seguido por nuestro país y alcanzará un mayor énfasis en la Constitución de 2008, cuyo diseño institucional da paso al hiperpresidencialismo.

Con este objetivo, el autor que comentamos, nos introduce en las diversas constituciones que ha tenido el Ecuador: 1830, 1835, 1843 (llamada *Carta de la Esclavitud*), 1845, la efímera de 1851 portadora de nuevas concepciones, la de 1852, la Constitución de 1861 una de las más representativas del siglo XIX por los cambios introducidos, la polémica Carta garciana de 1869 (*Carta Negra*), la de 1878, y la de 1884.

La Constitución de 1897, que en mi criterio inicia el período liberal, dará paso a nuevas ideas que se concretarán en la Carta Magna de 1906. La Ley Suprema de 1929 que impulsa los derechos sociales y en cierta medida debilita al presidencialismo e incorpora un diseño de naturaleza parlamentaria. La Constitución de 1938 que no fue promulgada por la pugna de poderes que hubo, pero que vale ser revisada.

El Dr. Chalco Salgado continúa a analizar las constituciones ecuatorianas que podríamos considerarlas más recientes: la de 1945 -también efímera- que se destaca por la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales; la de 1946 y la de 1967 que será interrumpida por un golpe de Estado, para después de una década retornar a la democracia con la Carta Política de 1978-79. Constitución, de larga duración, que se abre camino en un momento de difícil transición -como dice el autor- para avanzar “a una democracia civil y electoral”. Y establece, entre diversos cambios, un Congreso unicameral que se mantendrá hasta nuestros días y que muchos estudiosos lo señalan como una fuente de pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Para solucionar otra situación compleja (fin del gobierno de A. Bucaram e inicio de un interinazgo no establecido en la Ley Suprema) se eligió una Constituyente para reformar la Constitución y dio origen a la Carta Política de 1998; la cual, señala el autor, “en la práctica surgió como una nueva Constitución que en extenso modificó a la anterior”; y, a continuación se examinan los cambios introducidos, especialmente los relacionados con el fortalecimiento del presidencialismo.

De esta manera llegamos al período que podemos considerar actual, el de la vigencia de la “*Constitución de la República del Ecuador*” (ya no se la menciona como Constitución

política), que fuera publicada en el Registro Oficial del 20 de octubre de 2008, con una normativa contenida en 444 artículos y treinta disposiciones transitorias. Pero dejemos que el Dr. Chalco Salgado nos enrumbe con sus análisis y consideraciones por cuanto esta Carta Magna es la que sintetiza el título de su obra “*Hiperpresidencialismo a la Ecuatoriana*”.

Sobra decir, que podemos estar o no estar de acuerdo con sus conceptos y análisis, pero como todo buen libro despierta un cúmulo de reflexiones e ideas.

Guayaquil, 19 de abril de 2026

Introducción

José Chalco-Salgado

El Ecuador es un Estado que no ha transigido con una estructura constitucional permanente. Ha tenido diecinueve constituciones vigentes. Sus procesos jurídicos y políticos no han buscado el perfeccionamiento del documento constitucional. Si se quiere, el número de constituciones que ha tenido el Ecuador, no supone una conexión armónica con las instituciones y principios del constitucionalismo para frenar al poder.

Las constituciones son instrumentos políticos y jurídicos no acabados; al igual que la democracia, están en permanente edificación. Su rendimiento es sustancial para la comprensión de condiciones de dignidad humana, equilibrio del poder y consecuente libertad.

Se han promulgado, reformado y derogado constituciones que en muchos casos estuvieron a la altura de las circunstancias históricas, pero en otros, fueron un objetivo desenfrenado por afianzar exclusivamente al poder político de turno convirtiéndose así en herramientas para éste, ajenas a su sentido de instrumento que frena al poder.

El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana, es una consecuencia de esta deformada visión del constitucionalismo y la democracia. Fruto de una Constitución que desatiende a su sentido de tutela a la población y se convierte en un marco jurídico que favorece al poder. Así, la Constitución del Ecuador del año 2008 diseña un sistema hiperpresidencial que crea una hipertrófica configuración orgánica al interior del Estado, llegando a abandonar a los principios republicanos, democráticos y al propio presidencialismo originario o puro que nació en 1787 y que fueron conducentes a limitar y frenar al poder, a equilibrar el funcionamiento recíproco de unos y otros entendiendo una

dimensión de colaboración, complementariedad y control común. Entonces, el hiperpresidencialismo se convierte en un sistema que tiene una suerte de máximos con blindajes a favor del Ejecutivo, y mínimos para otros poderes del Estado entre los que se debilita al Poder Legislativo.

La pluralidad, diversidad, representatividad y sentido democrático es anulado en el hiperpresidencialismo por un desequilibrio de poder y monismo decisorio. No es exagerado decir que el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana es más cercano al autoritarismo que a la democracia.

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

La Constitución se constituye en fuente del hiperpresidencialismo. Traslada competencias de naturaleza legislativa a otros órganos que se crean, como el engendro constitucional: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a detrimento y deterioro de la Asamblea Nacional. Se traen y mutan diseños del parlamentarismo como la cesación recíproca de funciones o denominada *muerte cruzada*, con la finalidad de siempre habilitar más poder entorno al presidente, nunca para frenarlo, pues ante la disolución del Legislativo es el Ejecutivo quien se quedará gobernando sin fiscalización y expidiendo decretos leyes.

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

Entonces la pregunta central de este libro es ¿De qué manera y bajo qué circunstancias, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana como situación anómala en democracia, que exacerba al presidencialismo tradicional; puede quebrantar los pilares centrales del principio democrático y constitucionalismo?

Para responder a esta pregunta se parte del análisis por encontrar instituciones, principios y diseños constitucionales adecuados para un Estado, con los cuales los países no deban desatender que la sociedad no se compone de iguales; hay distancias, diferencias y visiones de país. Existe una organización social dispar y heterogénea. Las acciones conducentes a encontrar una sintonía *homogeneizadora* que invada la comprensión de la pluralidad, siempre será un error.

El consenso no es un espacio común al que se llega sin esfuerzo, supone mirar al tejido social con sus connotaciones propias y al entorno de las garantías constitucionales como mecanismos idóneos desarrollados para el reconocimiento y respeto a la dignidad humana.

En este sentido, las sociedades en donde no se ha llegado a asegurar un espacio suficiente, y a la vez necesario, de respeto a los derechos humanos e institucionalidad, tienen objetivos pendientes por cumplir.

Los derechos no se han adquirido de una vez por todas, el poder político permanentemente los acosa, los debilita y en muchos casos llega a anularlos bajo la argumentación más cercana a los intereses de turno y, claro, a la vez, más lejana a las razones que animan al respeto de los diferentes grupos sociales que existen al interior del país.

¿Es entonces el principio democrático y el constitucionalismo instrumentos que permiten orientar la acción política, de gobierno y de la sociedad al interior del Estado? La respuesta es contundente. No son un punto de llegada, sino que comprometen un punto de partida para el afianzamiento de estándares más coherentes por el respeto al ser humano en la vida estatal. El Derecho en sí, debe servir como herramienta para la transformación social; por lo tanto, el principio democrático y constitucio-

nalismo deben habilitar, animar y advertir el mejoramiento de las condiciones al interior de los Estados, no suprimirlas.

En este mismo orden de ideas, no se puede desatender que la democracia es a la república, como la república es a la democracia. Afirmación que implica la comprensión que ambas configuraciones jurídicas y políticas, se complementan para lograr mejores condiciones de los derechos, las libertades e igualdad. En efecto, las características republicanas: separación de poderes, responsabilidad de los gobernantes, alternancia en el poder, elección de representantes y representatividad, son principios transversales a la organización social que posibilitan establecer frenos formales y materiales al poder para el respeto a la persona, evitando de esta forma la intromisión del poder político en esferas sociales.

La república, democracia y sistema presidencial que se implantó en América a través del proceso de unificación estadounidense de 1787, muestra un decisivo intento por precautelar los objetivos compartidos entre república y democracia. Este diseño constitucional se caracterizó por la implementación de principios directriz con un sistema de gobierno presidencialista que atendió a los principios republicanos sin el menoscabo de ningún poder al interior del Estado pese a la entrega de competencias relevantes al Ejecutivo, las que siempre fueron limitadas y en conformidad a los ideales por evitar despotismo y autoritarismo.

Pero el presidencialismo originario o puro de nacimiento estadounidense que sirvió como modelo para el desarrollo del constitucionalismo en América Latina, no llegó a la región de forma idéntica a las regulaciones y espíritu de su original configuración. Siempre se diseñaron más atribuciones y competencias en torno al presidente. Así pues, desde los procesos de independencia de las colonias latinoamericanas, hubo una tesis conducente a privilegiar la actividad de un líder monista desde el caudillismo civil o caudillismo militar.

Las constituciones del Ecuador han mostrado un diseño institucional hacia privilegiar los intereses del poder político y en muchas de ellas se han establecido mayores competencias

en torno al presidente. También se mira intentos por limitar o atemperar las atribuciones presidenciales desde el desarrollo de competencias compartidas con el Legislativo o bajo la figura de controles recíprocos que se van diseñado. Pero siempre las constituciones que trajeron límites fueron la excepción.

Las últimas constituciones ecuatorianas han demostrado una notoria ambición por incrementar un presidencialismo desbordante. La Constitución ecuatoriana del año 2008 forja y configura un diseño orgánico que habilita el acrecimiento de atribuciones entorno al presidente y debilitamiento del Poder Legislativo convirtiendo al sistema de gobierno ecuatoriano en un hiperpresidencialismo que se lo define desde su análisis institucional.

En este libro se ha organizado el tratamiento del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana de la siguiente manera: El capítulo primero revisa el sistema presidencial puro u originario que se diseña en la Constitución de Estados Unidos de 1787. Se profundiza en cada una de sus características, problematizaciones y contradicciones que muestran sus relaciones más significativas entre sí.

El capítulo segundo revisa el desarrollo histórico del constitucionalismo del Ecuador con las características institucionales más determinantes del presidencialismo. Se discute su evolución desde la primera Constitución de 1830 hasta llegar a la última del año 2008. El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana es tratado en su esencia jurídico constitucional, mostrando sus características y errores en la Constitución. Se mira el diseño institucional evitando el simplismo del discurso político.

Se profundiza su análisis como un sistema degenerativo del presidencialismo puro para comprender que, desde su surgimiento en la Constitución del Ecuador del año 2008, ha determinado características, diseños y condiciones que suponen asentamiento de poder en torno al presidente de la República a detrimento o reduccionismo de otros órganos y poderes al interior.

El hiperpresidencialismo convoca a un análisis, problematización y reflexión desde el constitucionalismo, principio democrático y república. Se proponen salidas jurídicas para des-

montar este hipertrófico sistema. Es además oportunidad para desarrollar la importancia de un propósito nacional común que mire más allá de la coyuntura política o los intereses de grupo, para entender de la necesidad de caminos para el Estado en defensa de la democracia y de un constitucionalismo que otorgue respuestas desde su razón y esencia, es decir desde su naturaleza como construcción jurídica que siempre se preocupó por frenar y detener al poder.

Cuenca, julio de 2026

EL PRESIDENCIALISMO PURO

Fundamentos para su configuración

La Constitución de Estados Unidos no concretó exclusivamente la comprensión de una Constitución suprema en la que se configure a la forma de gobierno republicana y la unión de las Antiguas Colonias Inglesas en una estructura federal.¹ Trajo además un nuevo sistema de gobierno que entregaría en distinta forma a los órganos de poder competencias y atribuciones para la gestión del Estado.²

Esta configuración vendría a modificar lo que hasta 1787 se había conocido como una clásica estructuración del funcionamiento del Estado y el diseño del poder político,³ pasando a una república presidencial o lo que se ha llegado a conocer también en la doctrina como un sistema de gobierno presidencialista.⁴ Se trata en consecuencia más bien, de un modelo experimental en el cual el funcionamiento del ejecutivo también está en prueba y descubrimiento dentro del naciente Estado.⁵

El presidencialismo surge, como señala Jellinek, por la necesidad de mantener un símil modelo de gobierno al que existían en las Antiguas Colonias; siendo entonces, únicamente homologada, o si se quiere, aceptada la más común forma de organización del poder a nivel de la Unión respecto de las competencias que se conservarían en torno a un gobernante central o presidente.⁶

¹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Madrid: Alianza Editorial, 2002). 171 – 172.

² Edward S Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual* (Buenos Aires: Fraterna, 1987). 199 – 201.

³ Gerardo Pisarello, ed., *Un largo Terremoto: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático* (Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012). 66 – 73.

⁴ Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (Barcelona: Ariel, 1982). 130 – 131.

⁵ Michael P Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*, vol. I (Lanham, Md.: Madison Books, 1995). 56.

⁶ Georg Jellinek, *Teoría general del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012). 635.

Así, el presidencialismo que se originó en los Estados Unidos muestra características que delimitan su naturaleza y que son las que precisamente permiten reconocer y valorar el alcance del pensamiento y teoría de los Padres Fundadores respecto de las fórmulas organizativas del poder político.⁷

Estados Unidos se erguía como un país que observó, por sobre todo con especial detenimiento, la creación del sistema de separación de poderes que lo desarrolló constitucionalmente, lo cual sirvió como inspiración para otros Estados que lo emularon.⁸ A la forma de gobierno republicana que asumió Estados Unidos con el cumplimiento del principio fundamental de la separación de poderes, se introdujo la variante por la cual se acentuó el poder que el ejecutivo tiene al interior, acrecentando sus competencias y entregándole facultades suficientes que lo permitan administrar al Estado frente a otros poderes.⁹

La Constitución debió pasar de un federalismo colectivo, por el cual los Estados periféricos retenían mayor autoridad y poder que el gobierno central, a un federalismo directivo, por el que la autoridad Ejecutiva nacional se constituyó fuerte y con capacidad suficiente para palear las crisis sociales y económicas que el naciente Estado debía ya desde un primer momento enfrentar;¹⁰ causa ésta que justifica también, las razones generales para la configuración del sistema presidencial.

⁷ Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional*, 4. ed. actualizada, Colección profesional ecuatoriano (Quito: Ediciones Legales, 2012). 101.

⁸ Jellinek, *Teoría general del Estado*. 636 – 637.

⁹ Dieter Nohlen, «El presidencialismo comparado», *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1 (2013). 7 – 8.

¹⁰ Al respecto, sobre la realidad de las Antiguas Colonias Inglesas y el momento protagónico de la Unión como confederación y después su paso hacia una federación en medio de las dificultades sociales y políticas que ello implicó, Ortiz señala: “(...) la actual Constitución debe contemplarse dentro de su contexto histórico, compuesto por una serie de problemas específicos del siglo XVIII. En primer lugar, los Artículos carecían de mecanismo alguno para forzar a los Estados a que respetasen y acatasen la autoridad del Congreso. Los estados rechazaron pagar la deuda pública común, acuñaron su propio papel moneda, y levantaron barreras aduaneras entre ellos. En segundo lugar, los débilmente cohesionados Estados Unidos habían emitido una gran cantidad de deuda durante su Guerra de Revolución o de Independencia, y la inflación se había disparado. Tampoco los Artículos brindaban ninguna solución colectiva para

En el entorno de las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que el nuevo Estado surgió,¹¹ las soluciones sobre la naturaleza y atribuciones a entregarse al ejecutivo se convirtieron en una preocupación no menor.¹² “Se debatió cada elemento: los poderes que tendría el nuevo cargo, su periodo de mandato, su título, su renovación y su retirada, y hasta la manera de dirigirse al mismo.”¹³ llevando ello a que se diseñe un modelo que afiance poder en el ejecutivo, pero además que cuide que éste sea producto directo de la voluntad popular de las mayorías, combatiendo así los riesgos de la demagogia.¹⁴

Esta aceptación del modelo constitucional que funda un sistema presidencial en donde las competencias más importantes girarían en torno al presidente, estuvo sujeta a críticos de la

este problema. Toda decisión tomada por el Congreso tenía que ser ratificada después por todos los estados; de forma que un estado cualquiera podía hacer naufragar la propuesta de legislación común mediante su solo disenso. Tercero, el malestar social era un problema que había provocado gran inquietud entre las clases terratenientes, en las cuales se encuadraban casi todos, si no todos, los Padres de la Constitución. En particular, el problema social de las revueltas de los deudores estaba sirviendo como aviso a las élites acomodadas del país de los peligros de una democracia desde abajo, o de cualquier cosa que no fuera una democracia representativa y deliberativa. En concreto la rebelión de Shay, una revuelta de deudores que tuvo lugar en Massachusetts, se vio como un indicio de que los estados no tenían poder para controlar a sus propias poblaciones, y que se necesitaba una solución común más efectiva para atajar tales rebeliones en el futuro.” David Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», Espacio, Tiempo y Forma, 16 (2004). 20.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Robert Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003). 74 – 77.

¹³ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 22.

¹⁴ Estas causas motivaron a que se establezca, como ya se mostró con anterioridad, un colegio electoral que sea el responsable, por vía de compromisarios de realizar la elección del presidente. Se estableció así un mecanismo, que si bien es cierto, impide la participación directa de la población en la elección del ejecutivo, pero que a criterio de los Padres Fundadores, logra una no dependencia exclusiva del presidente a las mayorías, sino permite a éste contar con una visión más horizontal que observe el peso de las minorías y su participación en el interior del Estado. Al respecto puede verse: Alejandro Hamilton, Santiago Madison, y Juan Jay, *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 1957). 267.

época. Por ejemplo, las preocupaciones se concentraron en torno a que, si bien es cierto que el nuevo gobernante provendría de un proceso electoral y no de herencia, éste se asimilaría en mayor medida a un monarca por las cargadas competencias con las que contaba. Otros, sostuvieron que las potestades que se entregaban al ejecutivo podían generar una mezcla de tareas y responsabilidades entre el legislativo y el ejecutivo sin una clara precisión o detalle de éstas. También, se formularon inquietudes sobre la existencia de un mandato de duración del periodo presidencial mayor a un año, por cuanto éste podía ser un diseño *peligroso capaz de crear despotismo*.¹⁵

Hamilton, reconociendo la existencia de críticos respecto al diseño del sistema presidencial y que el mismo debía ser estudiado y pormenorizado para comprender su alcance, señaló que “(...) difícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como ésta (...)”.¹⁶

¹⁵ Riccardas relata lo siguiente: “La Constitución propuesta tenía entonces sus fuertes defensores, pero también tenía muchos críticos capaces. Elbridge Gerry, que era un delegado en Filadelfia, advirtió que las ramas ejecutiva y legislativa estaban “(...) mezcladas peligrosamente para dar una causa justa de alarma”. George Mason de Virginia, también un delegado, presionó nuevamente para un consejo de estado de seis hombres, formado por dos representantes de cada estado. De esta manera, una región podría estar protegida del abuso ejecutivo y también podría proteger sus intereses. Otro crítico, Jonathan Jackson, argumentó todo lo contrario: el presidente debería ser totalmente independiente del Senado, de modo que podría ser considerado personalmente responsable de las acciones que se llevan a cabo en su administración”. (Traducción realizada por el autor) Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 25. Texto original: “The proposed Constitution then had its strong defenders, but it also had many able critics as well. Elbridge Gerry, who was a delegate in Philadelphia, warned that the executive and legislative branches were “so dangerously blended as to give just cause of alarm.” George Mason of Virginia, also a delegate, pressed again for a six-man council of state, made up of two representatives from each section. In this way, a region could be protected from executive abuse, and could also guard its navigation interests. Still another critic, Jonathan Jackson, argued the very opposite: the president should be totally independent of the Senate, so that he could be held personally responsible for actions done in his administration.”.

¹⁶ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 285.

De ello se desprende una innegable verdad, el presidencialismo constituyó una configuración que condujo a controversia y tensiones de orden democrático; pero que, a la vez, supuso un diseño blindado por los criterios hacia procurar un Estado de unión y desarrollo social que se aleje del gobierno monárquico.

Claramente no se puede desatender que la inspiración constitucional de este momento, mantuvo una fuerte influencia por evadir mecanismos o elementos monárquicos de gobierno que conduzcan a concentración de poder. Empero, es real y no se puede dejar de lado, que existieron voces críticas respecto a que se estaría configurándose un gobierno similar a la monarquía que confiaba amplias y *despóticas* competencias al presidente de la República.¹⁷

Hay quienes han sostenido por ejemplo, que el presidencialismo estadounidense se inspiró en la monarquía inglesa y las competencias con las que contaba el rey cuando éste mantenía insumos contundentes de poder; diciéndose de esta manera, que el naciente sistema presidencial tendría una estructuración de poder que se equiparara a la monarquía pero en la configuración de una democracia y república; de hecho Needler manifiesta que “(...) el sistema presidencial se basa en el modelo del gobierno británico tal como existió en el siglo XIX, antes de que el rey perdiera todo su poder.”.¹⁸

Luego, efectivamente, las críticas sobre los peligros del sistema presidencial, supuso el establecimiento de alcances y límites que se configuraren para definir la actuación del presidente. Esto parece haber ocupado un importante tiempo en las discusiones del proceso de unión y surgimiento de la nueva Constitución estadounidense. Aunque los defensores del sistema presidencial señalaron que constituía un error equiparar

¹⁷ Asael Mercado Maldonado, «Presidencialismo Y Monarquía: Ocaso Y Similitudes», *Nómadas* 29, n.º 1 (2011): 97-113. 97-100.

¹⁸ Martin C. Needler, *Identity, interest, and ideology: an introduction to politics* (Westport, Conn: Praeger, 1996). 119. Texto original: “Ironically both systems originated in the British political system. The presidential system is based on the model of British government as it existed in the sixteenth century, before the king had lost all of his power.”.

el sistema presidencial con una monarquía, pues no supone un sistema que entregue un abanico político y social a favor de quien ocupa el cargo presidencial, sino que se sellan los intentos de un ejecutivo que pretenda rebasar los límites constitucionales y el sentido democrático a través de disposiciones constitucionales que equilibran el poder y lo llegan a controlar.¹⁹

Aunque el modelo estructural presidencialista encontró críticos, éstos atendieron también a la misma premisa que se estableció con antelación; no existía experiencia alguna sobre el naciente sistema presidencial que se estaba fijando, en consecuencia, las voces al interior eran resultado, en muchos casos, de un desconocimiento del diseño por construirse y los peligros a los que se combatía: la concentración de poder y el absolutismo. Así el presidencialismo nace como una formación jurídica y política a probar en la nueva República; pues, hay que sostener que “(...) los *framers*²⁰ no contaban con una guía de un modelo republicano.”,²¹ careciendo entonces, de una propuesta clara para el funcionamiento del poder ejecutivo que les permitiera comprender fehacientemente un funcionamiento debido sobre la institucionalidad del Estado.

En este orden de ideas, interesó al naciente país que se definiera con precisión una línea de superioridad o poder concerniente al jefe de Estado frente a las Antiguas Colonias o Estados periféricos, pues la debilidad que éste pudiera tener perjudicaría al cumplimiento de los fines nacionales y la cohesión social, siendo un riesgo para la naciente República que en la unión encontraba su mayor fortaleza. Consecuentemente, el

¹⁹ Jellinek en sus estudios comparativos entre el sistema parlamentario y el presidencialismo, señala que este último no supone en realidad una fuerza jurídica decidora al interior del Estado, al contrario, sería un poder medido, limitado y frenado. Dice: “Se ha afirmado a menudo que el presidente de los Estados Unidos de América tiene más poder que el rey de Inglaterra; mas por débil que puede ser éste en la realidad política, a él es a quien compete jurídicamente la decisión suprema sobre toda modificación de la organización jurídica de su Estado, y esto no le es dado al presidente. La fuerza política de que éste goza no le quita su debilidad jurídica. Jellinek, *Teoría general del Estado*. 637.

²⁰ Padres Fundadores.

²¹ Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 75.

presidencialismo que se originaría en el constitucionalismo republicano estadounidense tiene un formato propio que en lo posterior llegó a ser emulado por otros Estados.²²

Para la edificación de este sistema y el otorgamiento de competencias al presidente, fueron decisivas las voces que expresaron la necesidad de contar con un ejecutivo capaz de administrar y organizar a todos los órganos inferiores, incluyendo a las intenciones políticas y sociales disímiles de las Antiguas Colonias. Centró su interés en la estructuración de su diseño constitucional y en el poder que las Antiguas Colonias que pasarían a ser Estados periféricos conservarían sobre la población y los funcionarios públicos. Madison fue categórico en mencionar que crear un ejecutivo sin competencias suficientes y capacidad de mando, disposición o gobierno hacia el interior del país, sería equiparable a diseñar “(...) un monstruo con la cabeza bajo las órdenes de sus miembros.”;²³ generando conciencia sobre el poder con el que debía contar el ejecutivo.

Por su parte, “(...) los legisladores de la Unión reconocieron que el Poder Ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, si no conseguían darle más estabilidad y más fuerza que las que se le otorgaban en los Estados particulares.”;²⁴ todo ello, en sintonía con el hecho que el sistema presidencial surgió en la naturaleza de un Estado federal, que como se ha mencionado, requirió propias exigencias para procurar unidad y cohesión.

Pisarello sostiene que el modelo favorece a la separación de poderes y al sistema de pesos y contrapesos; pero a la vez, aunque no se haya determinado un ejecutivo vitalicio -como fue la intención de varios teóricos de la nueva Constitución estadounidense- sí desarrolló “(...) un presidente fuerte”,²⁵ con

²² Fred Riggs, «Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy», *International Political Science Review*, 18, n.o 3 (julio de 1997). 257.

²³ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 194.

²⁴ Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

²⁵ Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 72.

afinada centralidad en el funcionamiento del aparato estatal, pero sin que ello suponga perjudicar el reconocimiento de Estados Unidos como un país que conservó y se estructuró sobre las bases republicanas y el principio democrático.²⁶

Entonces, el *presidencialismo puro* no implica negación del reconocimiento de variaciones, matices y cuestiones propias a cada realidad histórica y territorial de la evolución y el acoplamiento de este sistema en razón de esferas de tipo social, económico y político.²⁷

Es innegable que la influencia estadounidense marca también un espacio, a propósito significativo, en el modo y forma de organización del poder que los distintos Estados del mundo han adquirido en sus constituciones, pues “(...) para la doctrina de los sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial.”,²⁸ convirtiéndose en el país que prefija el surgimiento del presidencialismo a

²⁶ Juan José Linz y Arturo Valenzuela, eds., *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*, La crisis del presidencialismo, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) ; Vol. 1 (Madrid: Alianza, 1997). "ISBN": "978-84-206-2884-4", "language": "spa", "note": "OCLC: 174454336", "number-of-pages": "255", "publisher": "Alianza", "publisher-place": "Madrid", "source": "Gemeinsamer Bibliotheksverbund ISBN", "title": "La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas", "editor": [{"family": "Linz", "given": "Juan José"}, {"family": "Valenzuela", "given": "Arturo"}], "issued": {"date-parts": [{"1997}]}}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} 26 – 28.

²⁷ Badeni es claro en sostener que el presidencialismo ha adquirido variaciones y nuevas formas de manifestación a lo largo de su existencia en los sistemas políticos de diferentes Estados, pues sus particularidades y rendimiento está condicionado a las relaciones propias del entorno político y social que se desarrolle en el país. Así, se ha clasificado y podría realizarse aún mayores clasificaciones del presidencialismo en atención a las competencias y relaciones entre los órganos estatales, por ejemplo como propone el autor se podría advertir que éste podría ser puro, atenuado y mixto. Empero, estas variaciones atenderán a los elementos de análisis histórico y la profundización que se quiera entregar sobre uno u otro elemento, así también en la doctrina se podría encontrar fórmulas que indican la vigencia de un *semiIbid.*. Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, 2a. ed. actualizada y ampliada (Buenos Aires: La Ley, 2006). 1635 – 1636.

²⁸ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

contraposición del parlamentarismo europeo y que además, entrelaza y complementa la teoría republicana con la existencia de un presidente como jefe de Estado y gobierno con cualidades propias y atribuciones que la Constitución las estableciera y de las cuales, se desarrollarían en lo posterior hasta la actualidad amplios debates.

Características del presidencialismo puro

Tal como se había anticipado, el sistema presidencial originario o *puro*, nace en la Constitución de Estados Unidos.²⁹ Pero no es exclusivamente un modelo que mantiene mayores potestades en el ejecutivo frente a otros poderes;³⁰ se caracteriza por una serie de condiciones, particularidades y diseños que lo determinan, acentuando una fórmula peculiar para la gestión del poder político y la entrega de competencias a otros órganos internos del Estado, lo que se ha dado por llamar criterio auténtico del modelo que la Constitución del naciente Estado implantó.³¹

La característica determinante del presidencialismo es que quien ostenta el poder ejecutivo como su máxima autoridad y líder, es el presidente de la República;³² se convierte éste en el único y exclusivo representante de la unión de las Antiguas Colonias.³³ Además, de esta manera el poder de gestión o poder ejecutivo, es entregado a una sola persona diferente al legislativo y judicial que son órganos de integración plural.³⁴

¿La configuración que hiciera el presidencialismo originario o puro ha llevado incluso a sostener que en Estados Unidos, pese a la existencia de la separación de poderes y las

²⁹ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 30.

³⁰ Al respecto de la entrega de competencias y atribuciones al presidente del Estado, Ortiz menciona: “Las funciones de la Presidencia de EE.UU., se asemejan en cierto sentido a una colmena, al tratarse de un sistema político jerárquico y altamente organizado de muchas personas trabajando para un jefe. Buena parte del tremendo poder de un Presidente norteamericano se deriva de la naturaleza colectiva del sistema presidencial. Existe una buena dosis de autoridad en manos de cada presidente de EE.UU., a causa de una combinación entre la naturaleza colectiva del cargo, y el enfoque personal que pueda darle al mismo cada nuevo presidente electo. El poder que el sistema le confiere a la persona que ocupa esta posición es obvio y no superado por ningún otro sistema político.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 30.

³¹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 139.

³² Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 13 – 15.

³³ Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

³⁴ Dahl, ¿*Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 25.

garantías que ésta trae, “(...) el presidente tendría una clara preeminencia que deriva de las normas constitucionales y de su ejecución autoritaria (...).”³⁵ Sin duda estos criterios, propios a los temores de las monarquías existentes en la época y la experiencia mundial que había visto los abusos del poder, tienen como fundamento corregir los excesos y encontrar en la república y democracia una construcción plural que abarque más allá de la mirada inequívoca y única del monismo decisorio.

Entonces, como respuesta a las preocupaciones de la época, se sostiene que el presidencialismo se configura como un sistema de gobierno que establece un rígido bipolarismo de presidente-congreso que, podría como se verá en lo posterior, también desarrollar una suerte de conflictos denominados: interorgánicos.³⁶

En todo caso, la realidad unipersonal del poder ejecutivo marca un núcleo fundamental del sistema presidencialista estadounidense, pues la capacidad de administrar al Estado y gestionar un poder está exclusivamente en las manos de una persona, convirtiendo a la presidencia de la república en un órgano ajustado a la máxima magistratura con la capacidad de definir las acciones en el marco de sus competencias; pues la autoridad ejecutiva “(...) estará encomendada a un solo magistrado (...)”,³⁷ quien a la vez sería, a palabras de Loewenstein, el “(...) detentador supremo del poder ejecutivo (...)”,³⁸ pero quien a la vez actuaría en armonía con la forma de gobierno republicano y variantes propias de la Constitución estadounidense.³⁹ Esto último, como una suerte de garantía por comprender la vigencia de frenos que imposibilitarían un presidente omnipotente.

³⁵ Giuseppe De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, 1. ed, Instituto de investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 197 (México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México: Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004). 105.

³⁶ Joaquim Lleixmá, «Gobierno», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miquel Caminal (España: Tecnos, 2015). 566.

³⁷ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 291.

³⁸ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 326.

³⁹ Tocqueville, *La democracia en América*. 183 – 185.

En efecto, la Constitución de Estados Unidos deposita en una sola persona la gestión principal del poder ejecutivo con las atribuciones y competencias que se revisarán a continuación. La Constitución señala: “Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos (...)”.⁴⁰ El predominio político del presidente al interior del Estado, si bien es cierto, puede ser visto como una dificultad que implica mecanismos de concentración de poder y dependencia de la política de gobierno exclusivamente a la voluntad de una persona; también prefija que las potestades de éste nacen de la Constitución, luego, no se puede analizar la realidad unipersonal del ejecutivo en detrimento de algo sustancial: las cualidades del sistema presidencial estadounidense vienen acompañadas de una construcción republicana que no inobserva a sus objetivos más estrictos de esta forma de gobierno: libertad, igualdad, anulación del despotismo y profundización de una soberanía que radica en la población.

El presidencialismo puro tiene que ser contrastado, o si se quiere, observado de la mano de los límites que la Constitución fijó para el ejecutivo sobre la base de los objetivos republicanos y democráticos anotados. Estos límites, que conservan un amplio sentido de colaboración entre los poderes, equilibrio y teoría de pesos y contrapesos, son un control no menos importante al poder del ejecutivo y sobre los cuales se volverá en lo posterior.⁴¹

Ahora será necesario realizar una revisión de las características que engloba el presidencialismo puro de Estados Unidos.⁴² Estas particularidades, como se ha mencionado, siempre tendrán matices propios a la formación de un Estado de tipo federal -como la realidad estadounidense- con la singular organización y tensiones que ello implica y que son distintas a las de un Estado de tipo unitario. Pero en todo caso, a continuación, se revisará los rasgos distintivos establecidos en el modelo originario y sobre los cuales se apreciará variaciones, virtudes y críticas que se han reflexionado.

⁴⁰ Convención de Filadelfia, «Constitución de Estados Unidos» (1787). Artículo 2, primera sección.

⁴¹ Jellinek, *Teoría general del Estado*. 636.

⁴² Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 139.

Cabe indicar que respecto a algunas características a revisar se mostrarán las variaciones de éstas frente al sistema parlamentario *puro* con la finalidad de indicar el alcance y variación que el presidencialismo trae; igualmente se observarán las críticas que han sido planteadas a la edificación de sus características como una lógica de contradicciones divergentes que invitan al análisis.

Presidente electo

El mundo conocía un jefe de Estado que provenía de una esfera dinástica, en la cual la sangre y línea sucesoria serían las condiciones determinantes para definir a quien le correspondería ocupar la más alta magistratura de dirección ejecutiva; pues el monarca, en el absolutismo europeo y luego en la monarquía constitucional y parlamentaria, cumplía un rol de representante de un vínculo con la divinidad y después sanguíneo con la familia gobernante, lo que sirvió para constituirlo en fuente legitimadora de su cargo.

La república configura el *sistema representativo* que se materializa a través del principio de elección, el cual permite a la población y voluntad mayoritaria señalar y definir quiénes ocuparan los cargos públicos.⁴³ Así, en la república diseñada en Estados Unidos, la legitimidad nace de la población y ya no por razones de dinastía como en el caso de la monarquía.

En relación con el sistema representativo republicano, la Constitución estadounidense estableció que el presidente proviene de *elecciones*, evitando cualquier intención que éste sea designado por mecanismos ajenos a la expresión de la voluntad popular. Las teorías republicanas se ponían a prueba con el diseño de un presidencialismo puro.⁴⁴

⁴³ Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional* (México: Fondo de Cultura Económica, 1991). 127.

⁴⁴ Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 72 – 73.

La elección del presidente generaría un continuo vínculo de dualidad: *mandantes y mandatarios*, que posibilite la posterior responsabilidad jurídica y política de los gobernantes respecto de la administración del aparato estatal y sus órganos.⁴⁵ El presidente debía ser electo; luego, la responsabilidad gubernamental tenía sentido. El presidente se convertiría entonces en un funcionario que responda por su actuación, y este vínculo de responsabilidad jurídica -que interesó a la forma de gobierno republicana-, tan sólo se podía conseguir con un diseño que fortifique y avive la razón del lazo social y el Estado hacia su interior, es decir del vínculo gobernante y gobernados desde la legitimación de tipo electoral.

Dentro de las características principales por las cuales se pude definir al sistema presidencial, se establece la elección del presidente y legisladores por parte de la población o de un colegio electoral que actúe en nombre de ella; convirtiéndose así en rasgo fundamental que se iniciara con el modelo implementado en Estados Unidos.⁴⁶ Todas estas definiciones no fueron resultado de absoluta claridad en la comprensión del naciente sistema, al contrario, supuso debate sobre la mejor fórmula a diseñar.⁴⁷

⁴⁵ Tocqueville sostiene que las intenciones del diseño estadounidense guardó armonía entre el establecimiento de un modelo presidencialista que conservara también principios y características republicanas que lo armonicen; así: “El presidente es un magistrado electivo. Su honor, sus bienes, su libertad y su vida responden sin cesar ante el pueblo del buen uso que haga del poder. El ejercicio de este poder no le hace, por otra parte, completamente independiente: el Senado vigila sus relaciones con las potencias extranjeras, así como la distribución de los cargos, de forma que no pueda ni ser corrompido ni corruptor.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 183.

⁴⁶ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

⁴⁷ Fueron varios los debates que motivaron críticas y miramientos hacia mutar y configurar diferentes articulaciones para la designación, nombramiento o elección del presidente. En efecto, desde la tradición europea conocida, las intenciones claramente se decantaban por el establecimiento de un ejecutivo que provenga de la voluntad de la configuración del parlamento, así, un método distinto era visto como un fracaso anticipado, o quizá como una vulneración a los principios democráticos y coherencia política conocida hasta la fecha. Ortiz relata el pensamiento que en la época existió: “Lo cual nos lleva a considerar otro elemento presente en la creación del Estado y del poder ejecutivo de los EE.UU., cual es el profundo recelo que el ejecutivo despertaba en los americanos en general y en los Fundadores en particular. La ambivalencia de éstos con respecto al poder ejecutivo procedía directamente de un continuado debate político

Hay que mirarlo. El presidencialismo originario o puro, estableció un mecanismo de elección por el cual el presidente no proviene directamente de la voluntad mayoritaria de la población, si se quiere, no refleja una votación inmediata o nexo entre la población y el gobernante; sino que desde los criterios que motivaron el modelo, se pensó en que se debía entregar un *resguardo o protección* al ejecutivo respecto a su dependencia directa a los intereses de grupos sociales que voten por éste, los que podían ser cambiantes. Se buscó que esta abstracción del presidente respecto de las intenciones o preocupaciones del grupo que lo elige, permita la vigencia de un ejecutivo que gobierne para el país y no para *contentar* exclusivamente a la población que lo eligió.

Hamilton manifiesta que la forma de colegios electorales por la cual se nombra al presidente, fue una de las características fijadas por la nueva Constitución que mayores adeptos y simpatías trajo; llega a sostener incluso, que las particularidades que se determinaron cuentan con menores críticos u opositores al proyecto republicano frente a otras características que en la Constitución se establecieron. En efecto, en sus escritos promulgados que tienen como objetivo difundir y detallar a la población estadounidense las ventajas del nuevo diseño constitucional, dijo:

También resultaba particularmente deseable en conceder la menor oportunidad al desorden y al tumulto. Este mal no era el menos temible tratándose de la elección de un magistrado que tan importante papel ha de desempeñar en la administración del gobierno como el Presidente de los Estados Unidos. Pero las preocupaciones tan felizmente combinadas en el sistema que estudiamos prometen asegurarnos efectivamente contra estos males. La elección de varios para formar un cuerpo intermedio de compromisarios, ofrecerá mucho menos peligro de agitar a la comunidad con movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de uno solo que habría de ser él mismo el objeto final de las aspiraciones públicas.⁴⁸

suscitado entonces entre poder ejecutivo frente a poder legislativo.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 21.

⁴⁸ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 289.

En el diseño de la nueva Constitución sobre la elección del presidente, se desechó la posibilidad de que éste provenga del legislativo, por cuanto se veía inapropiado que exista una dependencia de cualquier tipo por parte del presidente hacia el congreso como sucedía en Europa. También confluyó una razón de búsqueda de independencia y libre funcionamiento de ambos poderes del interior del Estado.⁴⁹

El criterio del cual varios autores se han hecho eco, considera que la elección de un presidente por parte del poder legislativo, siempre será una forma de dependencia del primero al segundo pese a que el legislativo pueda ser un órgano naciente de la voluntad de la población. Claramente esta suerte de dependencia es precisamente lo que la Constitución estadounidense pretendió evitar, aún más cuando ésta, conforme se analizará en seguida, previó la posibilidad de reelección del presidente y si la elección provenía de la voluntad legislativa, aquello, se podía convertir en un instrumento para el sometimiento presidencial a la voluntad legislativa; lo que se veía como perjudicial para la democracia y vigencia republicana.⁵⁰

Siguiendo con la caracterización. El ejecutivo mantiene una autonomía relevante frente al legislativo, pues su elección proviene de un proceso distinto a la designación o investidura que pudiese hacer el parlamento, llevando ello a que la fuente originaria de poder se encuentre exenta de una dependencia orgánica; pues en efecto, a diferencia de lo que sucedería en los sistemas parlamentarios en los cuales “(...) existe una estrecha

⁴⁹ Dahl precisa esta intención constitucional, diciendo que ante la serie de inquietudes de la época sobre la designación, nombramiento o elección presidencial, la referencia del parlamentarismo europeo era la menos revisada, pues interesaba un mecanismo diferente por el cual el presidente no tenga ningún tipo de presión por parte del poder legislativo. El autor señala: “De esta manera, la pregunta siguiente sin tener una respuesta clara: ¿por qué, finalmente, no consiguieron adoptar la solución que parecería preferir, un presidente elegido por el Congreso, una suerte de versión estadounidense del sistema parlamentario? La respuesta más habitual y clásica tiene sin duda cierta validez: temían que el presidente pudiera estar demasiado obligado hacia el Congreso.”. Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 78.

⁵⁰ Jellinek, *Teoría general del Estado*. 634 – 635.

vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (...), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno.”⁵¹

En el parlamentarismo, mientras los integrantes del legislativo provienen del voto popular, el jefe de gobierno o presidente de gobierno será siempre designado por el acuerdo de las fuerzas políticas al interior del parlamento, debiendo contar con la confianza de ese poder para mantenerse en el cargo, reproduciendo además una dependencia o vínculo: ejecutivo y legislativo que lo llevan a una especie de intimidad institucional.⁵²

Autores han señalado respecto del sistema parlamentario, que al provenir el jefe de gobierno del parlamento, se evita la introducción en el mapa político de una persona que desconozca esta área, *outsider político*, que con escaso o nulo conocimiento social, institucional y político pueda ponerse al frente del ejecutivo y realizar la gestión de gobierno; de hecho, sobre esto Tocqueville dice que en el sistema parlamentario se “(...) escoge a uno de sus miembros, que a un extraño (...)”, siendo, a criterio del autor, virtud, frente al método de elección popular del presidente en el sistema presidencial.⁵³

Pese a estas tempranas críticas, continuando con el diseño de la elección del presidente de Estados Unidos, como se había advertido, el proceso eleccionario se realiza con la intervención de un denominado colegio electoral que cuenta con representantes de la población llamados *compromisarios*.

El colegio electoral es un ente que se articula de forma temporal y no permanente, con la finalidad de palear los temores que en la época se habrían forjado respecto a la posible dependencia que pudiera darse entre el ejecutivo y ciertos grupos o intereses de la población que lo eligen. Es decir, el órgano electoral que se establece en la Constitución busca materializar la independencia y autonomía del presidente no únicamente

⁵¹ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7.

⁵² Horacio D. Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*, 1a. ed., vol. II, II vols. (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2011). 330.

⁵³ Tocqueville, *La democracia en América*. 260.

respecto del parlamento -que es el conflicto de origen-, sino, de la población que pudiese incidir en las decisiones y gestiones de gobierno haciendo que el presidente desatienda los intereses u objetivos de tipo nacional o general.

Ortiz al respecto señala que la Constitución estadounidense especifica la duración del mandato y método de elección presidencial, sustituyendo una elección directa de la población por “(...) *los recelos de los Fundadores hacia un ejecutivo demasiado dependiente del deseo popular*, así como con sus temores hacia una democracia popular con su potencial riesgo de demagogia por parte del ejecutivo.”.⁵⁴ (cursivas son del autor)

El surgimiento del colegio electoral no fue del todo claro en la época, pues se buscaba un método de cohesión social para el naciente Estado que abandonaba la estructura de Antiguas Colonias, y en donde las ideas de los Padres Fundadores debían abarcar una transición por la apuesta a un Estado Federal.⁵⁵

Dahl al respecto sostiene que los Padres Fundadores siempre se inclinaron por la posición que más favorezca a que el legislativo designe al presidente del Estado, pero que al final del

⁵⁴ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 28.

⁵⁵ Alexis de Tocqueville relata algunas de las posiciones que fueron surgiendo al momento de establecer el modelo final de elección del presidente de Estados Unidos. El autor menciona que no fue un camino sencillo que marcó siempre el objetivo, al contrario, se fueron esbozando propuestas y alternativas hasta finalmente llegar al modelo del colegio electoral. El autor expresamente dice: “El problema que tenían que resolver era el de encontrar un modo de elección que, al tiempo que expresare la voluntad real del pueblo, excitara poco sus pasiones y le mantuviera esperando lo menos posible. Primeramente, se dispuso que la simple mayoría haría la ley. Pero resultaba muy difícil obtener esta mayoría sin que se presentaran las dilaciones que se pretendía evitar. Es raro, en efecto, que un hombre reúna, al primer intento, la mayoría de los sufragios de un gran pueblo. Y es más difícil aún en una república de Estados confederados, donde las influencias locales están mucho más desarrolladas y son más poderosas. Para salvar este segundo obstáculo existía un medio: el de delegar los poderes electorales de la nación en un cuerpo que la representara. Este modelo de elección hacía más probable la mayoría, ya que cuanto menos numerosos son los electores más fácil es entenderse. También ofrecía mayores garantías para una elección acertada.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 198 – 199.

proceso de la Convención de Filadelfia parece haberse introducido una nueva posición que creó al colegio electoral, extrayendo cualquier posibilidad a que sea el congreso el órgano de designación. Tal parece, en una intención por frenar, como se ha justificado con anticipación, impases de la dependencia ejecutiva a la legislatura.⁵⁶

Así, el colegio electoral sería un órgano que no atiende a una votación directa de la población, pero tampoco está inclinado hacia una proveniente de la voluntad del legislativo.⁵⁷

Para un acercamiento al funcionamiento de este colegio electoral hay que transcribir la Constitución estadounidense en su parte correspondiente:

2. Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso,

⁵⁶ Dahl dice: “Una solución obvia – incluso más obvia para nosotros hoy de lo que habría sido en 1787- era permitir que la legislatura nacional aligera al Ejecutivo. De hecho, ésta fue la solución preferida a lo largo de la mayor parte de la Convención. Inmediatamente después del 2 de junio, a apenas dos semanas de que abriera la Convención, la delegación de Virginia, en la que se contaban las mejores inteligencias y los delegados más influyentes, propuso que el Ejecutivo nacional fuera elegido por la legislatura nacional. (...) En contradicción con la recomendación anterior (...) recomienda que el Ejecutivo sea elegido mediante electores designados por las legislaturas estatales. (...) Dos días más tarde, con nueve estados a favor y sólo dos en contra, los impacientes delegados aprobaron esta solución.”. Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 76 – 79.

⁵⁷ Hamilton manifiesta: “Pero la convención se ha protegido contra todo peligro de esta clase, con el cuidado más previsor y sensato. No ha hecho que el nombramiento de Presidente dependiera de una entidad ya establecida, con la que fuera posible entremeterse de antemano con el fin de corromper sus sufragios, sino que la ha asignado en primer lugar a un acto directo del pueblo de América, que se ejerce escogiendo a determinadas personas con el objeto transitorio y único de efectuar la designación. Y se ha excluido de participar en la elección a todos aquellos cuyas situaciones los hagan sospechosos de un excesivo apego hacia el Presidente en funciones. Ningún senador, representante u otra persona que desempeñe un puesto de confianza o que le deje algún beneficio en el gobierno de los Estados Unidos, puede formar parte de los compromisarios. De este modo, sin corromper a la masa del pueblo, los agentes inmediatos de la elección, cuando menos, iniciarán su tarea libres de toda parcialidad indebida. Su existencia temporal y su situación independiente, ya señaladas, ofrecen la expectativa favorable de que se conserven en la misma forma hasta el fin de sus trabajos.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 289.

pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado elector.

3. El Congreso podrá fijar la época de designación de los electores, así como el día en que deberán emitir sus votos, el cual deberá ser el mismo en todos los Estados Unidos.

4. Sólo las personas que sean ciudadanos por nacimiento o que hayan sido ciudadanos de los Estados Unidos al tiempo de adoptarse esta Constitución, será elegible para el cargo de Presidente; tampoco será elegible una persona que no haya cumplido 35 años de edad y que no haya residido 14 años en los Estados Unidos.⁵⁸

La Constitución origina al órgano electoral. Se observa que el modelo puro, no estableció un condicionamiento para que los miembros del colegio tengan que votar por un candidato previamente comprometido; al contrario, se desprende que su actuación era a juicio individual; aunque desde 1796, exclusivamente se han convertido los compromisarios o integrantes del colegio electoral en electores disciplinados con la línea de los respectivos partidos políticos de Estados Unidos, pues han pasado a una fórmula actual por la que éstos provienen de elección universal de la población.⁵⁹

⁵⁸ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo 2, primera sección.

⁵⁹ Edward S Corwin dice que los métodos para la designación de los electores del presidente de los Estados Unidos, han sido de los más variados, mostrando siempre dificultades propias a revisar. Así, inicialmente la designación de los electores se lo hacía por la legislatura; luego en lo posterior por la legislatura a través del voto concurrente de las dos cámaras; después fue la población quien determinaba en una elección general; también se dividió la votación de la población en manifestación electoral distrital; se pensó en lo posterior en un sistema por el cual se compartía la votación de la población y la legislatura; también fue por decisión de la legislatura en razón de los candidatos votados por el pueblo; finalmente, se decidió que los electores pertenecientes al colegio electoral debían provenir de un proceso de votación universal originado desde la población. Aquello, a criterio del autor, también ha generado una clara dicotomía en el objetivo de una democracia representativa, pues pudieran darse casos en los cuales el candidato presidencial puede alcanzar el triunfo con bastante menos de la mayoría de la población; en este sentido plantea el siguiente ejemplo: “Imaginemos que Nueva York y Pennsylvania fueran los únicos estados de la unión, y que Nueva York con cuarenta y ocho votos electorales

Cabe mencionar que los miembros del colegio electoral no llegan a ser funcionarios de Estado, cumplen únicamente con su rol de elegir al nuevo presidente y una vez cumplido este papel, dejan de ser electores. Es un órgano temporal.

Con claridad. El colegio electoral limita, o con precisión, interfiere y anula el concepto: *una persona un voto*, en cuanto desarrolla un método diferente por el que la población elegiría exclusivamente a personas, compromisarios o electores, que representan a la masa social para que éstos determinen al máximo mandatario del Estado, excluyendo que sea la totalidad de la población quien lo defina. La configuración del colegio electoral nace de la Constitución con la justificación de que el naciente federalismo hace que la forma de elegir a un presidente tenga que ser por consenso mayoritario de un grupo de electores y dotar de legitimidad al gobernante;⁶⁰ ello permitiendo, a criterio de los Forjadores, evitar pasiones e intriga en la selección de quien conduciría al país.⁶¹

Si bien es cierto, Estados Unidos fue el primer país en definir un nuevo sistema de elección del presidente que sea opuesto al conocido hasta ese momento; sin embargo, este método de selección del presidente a través del colegio electoral no ha dejado de tener críticas.

Shugart sostiene que Estados Unidos ha seguido utilizando el método del colegio electoral mientras que en otros lugares, la tendencia ha sido buscar procesos con mayor participación social, en los cuales la votación se convierta en un acto decisivo y definitivo, pues “(...) los métodos indirectos

se declarase demócrata por estrecho margen, mientras que Pennsylvania con veintisiete votos electorales y una población un poco más reducida que la de Nueva York se inclinase aabrumadoramente por los republicanos. Se elegiría al candidato demócrata, pese a que el candidato republicano tendría el voto popular más nutrido.”. Realidad ésta que ha sucedido en Estados Unidos en varias ocasiones, por ejemplo con la elección de Lincoln en 1860, Wilson en 1921 o Trump en el 2017; presidentes, que obtuvieron una votación menor a la mayoría de la población numérica, pero que alcanzaron mayoría al interior del colegio electoral. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 202 – 203.

⁶⁰ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 362.

⁶¹ Tocqueville, *La democracia en América*. 199.

plantean la posibilidad de que un candidato pueda ganar el voto popular pero no ser elegido presidente.”;⁶² y ello parece desarrollar mayores tensiones con la esencia democrática y las posiciones republicanas.

Estas preocupaciones han llevado a observar que el sistema presidencial originario, no es uno que se encuentre plenamente acabado, y que al contrario mantiene aún dificultades de análisis y mejoramiento para la calidad democrática y republicana.

La votación en Estados Unidos, pese a suponer un avance en la concepción de la legitimación democrática del gobernante frente a la monarquía dinástica, tiene un vicio permanente que aún no ha sido superado y refiere a la elección indirecta del mismo a través del colegio electoral, lo que ha supuesto significativa controversia que no ha dejado de hallarse en análisis y estudio por avizorar la profundización democrática del sistema.⁶³

Sobre esto, autores manifiestan que se trata de un fracaso que rápidamente la Constitución de Estados Unidos reveló.⁶⁴ Aunque las aspiraciones a favor del colegio electoral

⁶² Matthew Soberg Shugart, «Elections: The American Process of Selecting a President: A comparative perspective», *Presidential Studies Quarterly*, 3, n.º 34 (2004). 632 – 633.

Texto original: “The united States has continued to use its electoral college, while elsewhere the trend has been unmistakably toward methods that are not only popular (voters allowed to vote for presidential candidates) but direct (popular voting is decisive and final). Indirect methods raise the possibility that one candidate could win the popular vote yet not be selected president.”

⁶³ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 51.

⁶⁴ Dahl sostiene que hubo errores tan trascendentales en la configuración del colegio electoral estadounidense, que llevó a revelar errores tempranos como por ejemplo: “El más grave en su momento, pero también más fácilmente corregido, fue el fracaso de los framers en distinguir adecuadamente entre la elección del presidente y la elección del vicepresidente. En una junta legislativa para designar candidatos celebrada en mayo de 1800, los republicanos habían llegado a un acuerdo unánime sobre las postulaciones de Thomas Jefferson como presidente y Aaron Burr como vicepresidente. Posteriormente, sin embargo, en el Colegio Electoral los votos se dividieron entre cinco candidatos: Jefferson y Burr empataron para presidente con 73 votos cada uno; de los dos candidatos federalistas, el presidente John Adams obtuvo 65, y Charles Cotesworth Pinckney, 64; John Jay, el gobernador de Nueva York, recibió 1 voto. Tal como lo dictaba la Constitución, el desacuerdo fue remitido a la cámara. Jefferson finalmente se

parecen haberse fijado en torno a la independencia, probidad y capacidad de los electores que conformarían el colegio, la historia del desarrollo constitucional estadounidense ha demostrado que sucedió precisamente lo contrario; pues, los partidos políticos han logrado transformar a los miembros del colegio en electores con agenda partidaria que representan a los intereses de su visión y pertenencia política, lo que marcaría la lealtad entre electores y partido político, llevando incluso a un vicio mayor que ya se anunció: la posibilidad real que el menor voto popular pueda ser insignificante a la hora de concretar votos de la mayoría al interior del colegio electoral.⁶⁵

En todo caso, es innegable que el sistema de gobierno presidencialista mantuvo un carácter de legitimidad democrática, mismo que se miró como un avance y nueva configuración en el mundo; pues, de todos modos, la elección presidencial debía ser popular, aunque indirecta, pero acatando el sentido popular;⁶⁶ pues, a la fecha de la creación constitucional no se había conocido un sistema en el cual tanto el presidente y los miembros del legislativo, a la par, provengan de votación popular, en una lógica de estructura de poder bicéfala.⁶⁷

Visto así. Entonces, sin duda, la regulación del presidencialismo originario o puro, constituyó una nueva forma de organizar al poder y de comprender la dinámica que debía existir en la estructura política y social para 1787 entre la población y los gobernantes, siendo estos últimos expresión de la voluntad popular, lo que incluso llevó a denominar a este presidencialismo como “(...) una forma particular de democracia.”,⁶⁸ pero que sin

impuso con los votos de diez de los dieciséis estados. Aquello que los framers no habían previsto —un empate entre dos candidatos— resultaba ahora obvio.”. Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. 88.

⁶⁵ Ibid. 92 – 93.

⁶⁶ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, 2002). 24.

⁶⁷ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

⁶⁸ Rodolfo Piza Rocafort, «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina», en *La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, de Thomas Buergenthal, José Mario García Laguardia, y Rodolfo Piza Rocafort (Costa Rica: Centro Interamericano

duda era democracia al fin; o al menos, se inspiraba claramente, con aciertos y desaciertos, con ventajas y desventajas, en un sentido de amplitud democrática que ya era entendida y profundizada en la Constitución estudiada.

Jefe de Estado y jefe de Gobierno

El jefe de Estado es el representante exterior del país. Los jefes de Estado tienen funciones ceremoniales y representativas para la continuidad y vida de los Estados en el contexto internacional, actúan como símbolo de unidad nacional en países multiculturales o de histórico fraccionamiento y división social.⁶⁹

Por su parte, el jefe de gobierno es quien mantiene una actividad ejecutiva de administración y gerencia del Estado hacia su interior. Se encuentra cercano a la actividad política, delineación y cumplimiento de objetivos hacia adentro, ostentando un papel de negociador y agente de articulación de las distintas fuerzas políticas, es además la autoridad institucional que gobierna y gestiona el aparato estatal articulándolo con los intereses nacionales desde una mirada político social.⁷⁰ El jefe de gobierno tiene un papel protagónico en la administración pública hacia el interior, coordinando y delimitando la visión y orientación político administrativa del Estado, inclusive, planteando las directrices de los cargos políticos.⁷¹

En el presidencialismo estadounidense, estas dos calidades, se fusionan en una persona quien ejerce el poder ejecutivo. En consecuencia, esta realidad monista hace que se combine en una persona dos dimensiones de poder, por la cual el ejecutivo “(...) representa a la nación y al Estado, y al mismo tiempo que es representante de una opción partidaria, es jefe de Estado y como tal representa algo suprapartidario y

de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987). 72.

⁶⁹ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 97 – 98.

⁷⁰ Ibid. 62, 63, 96, 97, 98.

⁷¹ Ana Sanz, «Administración Pública», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miguel Caminal Badía, Cuarta (Madrid: Tecnos, 2015). 623, 629 - 630.

es también jefe de gobierno y sus decisiones políticas pasan a ser evaluadas en términos de respuestas a las demandas.”.⁷² La dinámica de su acción es relevante y se fortifica por el origen de su cargo fundamentado en provenir de la voluntad popular y no depender directamente del poder legislativo, así, pese a que pudiera mantener armonía y relación política con el legislativo, el presidente no ejerce sus atribuciones de jefatura estatal y de gobierno bajo condicionamientos y delimitaciones provenientes del congreso.⁷³

En un sistema parlamentario esta realidad varía en tanto que el jefe de Estado será una persona diferente al jefe de gobierno. Comúnmente, el jefe de Estado proviene de votación popular, o en el caso de Estados en donde aún existe monarquía éste será el rey; mientras que el jefe de gobierno siempre será quien provenga de la voluntad del parlamento o legislativo, en algunos casos, con auspicio del monarca en conjunto con las fuerzas políticas al interior del legislativo, este último encargado de designar al responsable de gobierno.⁷⁴

Como señala Borja, en el parlamentarismo al jefe de Estado le corresponde una participación indirecta sobre los asuntos de gobierno por cuanto éste “(...) se encuentra desvinculado de la administración pública (...)”.⁷⁵ De hecho, se podría sostener que en el sistema parlamentario hay un “desbordamiento subjetivo

⁷² Liliana De Riz, «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?», en *Reforma Política y Consolidación Democrática*, ed. Dieter Nohlen y Aldo Solari (Caracas: Nueva Sociedad, 1988). 283.

⁷³ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7

⁷⁴ Es pertinente señalar que se reconoce la amplísima gama de sistemas presidenciales y parlamentarios que se han propuesto en la doctrina en su más general y diversa configuración de sistematización en atención a las realidades de los diferentes Estados; sin embargo, como se ha señalado ya, la intención será mirarlos en su sentido más puro a fin de reconocer y comprender la singularización y delineamiento que tuvieron ambos sistemas desde su concepción originaria; pues, las variaciones y mixturas que existen en cada sistema atiende también a diferentes factores contextuales e inclusive ideológicos que se han producido en cada país, impidiendo ello que se pueda profundizar más allá de los objetivos diseñados en esta investigación.

⁷⁵ Borja, *Derecho político y constitucional*. 141.

y funcional del órgano ejecutivo (...)",⁷⁶ por cuanto la jefatura de Estado en manos de un rey, emperador o funcionario no dinástico es una; mientras que la jefatura de gobierno siempre será asumida por un funcionario denominado primer ministro, canciller o premier que proviene de la designación y acuerdo de las fuerzas políticas al interior del parlamento, así, el que sea jefe de gobierno necesitará innegablemente la confianza del legislativo para continuar en el cargo.

Queda claro que, en el sistema presidencial puro, el jefe de Estado al mismo tiempo que representa externamente al país, es quien dirige la marcha o administración del gobierno desde el interior, desarrollando los procesos de gestión del aparato estatal para la consecución de los fines centrales propuestos para el país.⁷⁷

Se pude sostener que en el presidencialismo republicano una misma persona ocupa dos cargos "(...) al mismo tiempo que dirige la función ejecutiva representa al Estado."; ⁷⁸ entonces, la intervención presidencial tendría una relevancia dual al interior del Estado en relación con su visión internacional.⁷⁹ Esta afirmación lleva a sostener que la figura presidencial combina funciones externas conjuntamente con el liderato nacional interno.⁸⁰ Constituye así una amplia intervención del presidente en la gestión del Estado.

El ejecutivo monista en tanto jefe de Estado y de gobierno, tiene prerrogativas potentes y en consecuencia, se convierte en el centro de gravitación política y económica más importante del país.⁸¹ Corwin sostiene que esta realidad jurídica y política, se

⁷⁶ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 330.

⁷⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 1. ed, Política y derecho (México: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, 1996). 97.

⁷⁸ Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: Flacso, 2016). 40 – 41.

⁷⁹ De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 104.

⁸⁰ Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 82.

⁸¹ Daniel Casal Oubiña, «La posición política y el estatuto jurídico de los ex jefes de Estado de gobierno. Un estudio comparado: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Portugal, Francia y Canadá», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11 (junio de 2016). 161.

asemeja a unos poderes de “mando supremo y dirección (...)”⁸² que vienen definidos en la propia Constitución estadounidense para procurar un marco institucional que faculte la actuación presidencial en los roles de dirección de gobierno y ejercicio de administración,⁸³ que son atribuciones que se revisarán en lo posterior.⁸⁴

En efecto, la configuración de un ejecutivo que se encargue de la administración pública así como de las acciones ceremoniales hacia el exterior, parece ser que dominó el pensamiento de los Framers,⁸⁵ pues la naciente República presidencial tiene una construcción política y administrativa que dispone a una presidencia como “órgano superior de la función ejecutiva y, como tal, dirige la administración estatal en colaboración con sus ministros que tienen la calidad de secretarios de Estado y demás funcionarios inferiores, cuyo nombramiento y remoción depende exclusivamente de su voluntad (...)”.⁸⁶

Esta realidad del presidencialismo originario o puro, hace que el legislativo se dedique, como interesa en la forma de gobierno republicano, exclusivamente a liderar el proceso de formación legal y fiscalización del poder público; por su parte el poder judicial únicamente se preocuparía de las tareas de administración de justicia.⁸⁷

⁸² Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 210

⁸³ Adalberto C. Agozino, *Política y Estado*, 1. ed (Buenos Aires: Dosyuna Ediciones Argentinas, 2009). 425.

⁸⁴ Hamilton considerado uno de los Padres Fundadores, respecto de las competencias del presidente en su calidad de jefe de Estado y de gobierno, sostiene: “La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo. El desarrollo efectivo de las negociaciones extranjeras, los planes preparatorios en materia hacendaria, la erogación y desembolso de los fondos públicos con arreglo a las autorizaciones generales con arreglo a las autorizaciones generales de la legislatura, la organización del ejército y la marina, la dirección de las operaciones militares, éstos y otros asuntos de naturaleza semejante, forman lo que al parecer se entiende con más propiedad por la administración del gobierno.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 307.

⁸⁵ Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 81.

⁸⁶ Borja, *Derecho político y constitucional*. 141.

⁸⁷ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 427.

Autores han denominado a la similitud de competencias unipersonales del ejecutivo como una *ambigüedad del cargo* presidencial ya que consideran que no se puede diferenciar con precisión las funciones que se desempeñan como jefe de Estado frente a las de un jefe de gobierno.⁸⁸

Sin embargo, hay que señalar que las potestades provenientes de la entrega de las competencias como jefe de Estado y de gobierno no son discrecionales o indefinidas, sino que están explícitamente determinadas por la comprensión teórica y definición del alcance de una y otra jefatura; así, como se ha dicho, el jefe de Estado es quien tiene una representación externa, mientras que el jefe de gobierno cumple con manifestaciones de tipo administrativo hacia el interior del país.⁸⁹

No se puede hacer caso omiso a las críticas aún vigentes sobre el modelo presidencial y en particular a las que versan sobre la coexistencia de esta dualidad presidencial como jefe de Estado y de gobierno. Hay quienes han profundizado las debilidades de esta característica manifestado que inhabilita la comprensión democrática y obstruye la impersonalidad en el poder, alejando la posibilidad de institucionalizar al poder político para evitar que éste se convierta en un atributo de la persona o individuo. Por esta connotación del diseño, hay quienes dicen que el presidencialismo es antidemocrático en cuanto implica una personificación del poder.⁹⁰ Igualmente, se ha señalado que la lógica de un *unilateral executive power* o *poder ejecutivo unilateral*⁹¹ forja desbalances profundizados en la confusión de las calidades antes mencionadas y en las competencias atribuidas al ejecutivo que lo fortifican frente a otros poderes.

⁸⁸ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 61.

⁸⁹ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 332 – 333.

⁹⁰ Marcelo Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, ed. Roberto Gargarella (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009). 44, 64 – 65.

⁹¹ Samels en sus críticas al presidencialismo determina que se trata de un *unilateral executive power* – poder ejecutivo unilateral- que desarrolla desbalances frente a otros poderes en el interior del Estado. David Samuels y Kent Eaton, «Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research» (Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, 2002).Duke University, 2002 6.

Todas estas críticas que se han generado en torno al presidencialismo originario encuentran una respuesta en la delimitación de atribuciones que la propia Constitución ha ido señalando -por ello la importancia de entender a ésta como un instrumento de freno al poder- y además en las pautas republicanas que predeterminan límites y controles al poder ejecutivo. Es decir, el presidencialismo se sintoniza con la república y solo entonces puede advertirse el funcionamiento de este sistema sin que se genere máximos a favor del presidente que debiliten a la comprensión de la democracia.

Periodo fijo

Otra particularidad propia del presidencialismo que se estableció en Estados Unidos es la que atiende a la duración del cargo presidencial.

El sistema presidencial determina que el cargo del presidente será de periodo fijo sin condicionamiento alguno a la confianza o no que éste tenga por parte de órgano externo al ejecutivo.⁹² El presidente se mantiene en el gobierno durante el lapso para el cual fue electo, sin que finalice su cargo por decisión o revisión de otro poder del Estado.⁹³ Como señala Dahl, se trata de una intención clara del constitucionalismo estadounidense por afianzar la independencia del ejecutivo.⁹⁴

El periodo presidencial establecido en la Constitución estadounidense se fijó en cuatro años y se habilitó la posibilidad de la reelección presidencial indefinida. Aquello es una muestra diferenciadora frente al sistema parlamentario en cuya regulación la confianza que el parlamento entregue al gobierno es sustancial, como se ha dicho, para mantenerse en la calidad de jefe de gobierno;⁹⁵ pues, sin confianza del parlamento no puede continuar.

⁹² Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32 – 33.

⁹³ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 201.

⁹⁴ Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 75 – 76.

⁹⁵ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 329 – 330.

Sobre la reelección presidencial indefinida, también diseñada en el presidencialismo puro, se debe precisar que ella fue voluntad clara de los Padres Fundadores, quienes la diseñaron en base a justificaciones de estabilidad interna, cohesión social y unidad del naciente Estado. También se estableció como razón para la reelección indefinida que tanto el presidente, así como otros funcionarios subordinados a éste, podrían desmejorar su actuación gubernamental exclusivamente mirando a los intereses electorales ante la inminente llegada de la terminación de su mandato, siendo garantía, a criterio de los *Framers*, que los funcionarios debían tener la *confianza* que podían ser reelectos y continuar en sus cargos, garantizándose así la eficiencia en su gestión.

Ahora bien, efectivamente la reelección indefinida se estableció en el presidencialismo originario de la Constitución de Estados Unidos de 1787, empero con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los procesos políticos al interior del Estado, la Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución introducida el 21 de marzo de 1947 y ratificada en 1951, determinó que exclusivamente podía existir una sola reelección para quien habría ocupado el cargo de presidente de la República.⁹⁶

Volviendo al análisis del periodo fijo de gobierno, la Constitución de Estados Unidos señala: “1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. *Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años* y, juntamente con el

⁹⁶ El texto de la Vigésima Segunda Enmienda que se introdujo luego de más de un siglo de vigencia de la Constitución de Estados Unidos, señala: “Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o ejercido como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el que otra persona hubiera sido elegida como Presidente, será elegida para el cargo de Presidente más de una vez. Pero este artículo no debe aplicarse a ninguna persona que ostente el cargo de Presidente cuando este artículo fue propuesto por el Congreso, y no debe impedir a la persona que ostente el cargo de Presidente, o actúe como Presidente, durante el período dentro del cual este artículo entra en vigor, de ocupar el cargo de Presidente o actuar como Presidente durante el resto de ese mandato”. (cursivas son del autor). Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Vigésima Segunda Enmienda. 21 de marzo de 1947. Ratificada en 1951.

Vicepresidente designado para el mismo período, será elegido como sigue:”.⁹⁷ (cursivas son del autor)

Esta característica, ha sido vista como una de las causas que acompañan a la buena profundización de la separación de poderes republicana. Pues, el ejecutivo goza de una relativa armonía en su gestión, sin tener que sufrir los estragos propios al debilitamiento que se puede originar desde el parlamento; así no será necesario que el gobierno ejecutivo busque las simpatías -desmedidas- del legislativo que suelen producir una especie de reclutamiento presidencial hacia el legislativo. Indiscutiblemente, hay un ejecutivo que tendrá que estar atento a las prevenciones jurídicas y de responsabilidad gubernamental republicanas.⁹⁸

Habría que manifestar que, en el lenguaje del presidencialismo originario, se trataría de una ausencia de la fórmula del voto de censura del sistema parlamentario, pues el ejecutivo se mantendrá en su cargo durante el periodo por el cual fue electo, al igual que el congreso por el periodo de elección a sus miembros.⁹⁹

Como se advirtió, no se puede soslayar que la forma de gobierno republicana, vigente en el constitucionalismo estadounidense, instauro la responsabilidad del gobernante; es decir éste no podría terminar su función de manera anticipada, por un voto de censura o ausencia del voto de confianza del parlamento, sino que podrían presentarse causas prefijadas constitucionalmente sobre el mal ejercicio del cargo o la comisión de delitos que podrán ser señaladas por parte del legislativo en uso de sus facultades de fiscalización y control político.¹⁰⁰

⁹⁷ Ibid. Artículo dos, primera sección.

⁹⁸ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1636 – 1637.

⁹⁹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 133 – 134.

¹⁰⁰ La Constitución de Estados Unidos determinó que: “El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo segundo, cuarta sección. Igualmente, la Constitución señala entre las competencias del Senado: “6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un

El control político o protestad de fiscalización con la que cuenta el poder legislativo dentro del sistema presidencial, puede ser definido como limitado, excepcional y específico, pues las atribuciones de control serán en cuanto se cumplan con razones fundadas y, como determina la Constitución de Estados Unidos, debidamente calificadas como tales para iniciar un proceso de destitución o separación anticipada del presidente.¹⁰¹

La inexistencia de una dependencia del presidente al legislativo respecto de la duración del cargo, no puede ser vista como un terreno libre de intervención ejecutiva en donde no exista control alguno por parte de los otros poderes y actores del sistema; pues como se ha mencionado ya, el diseño estadounidense no se aparta -en ningún momento- del fortalecimiento y profundización de los principios de la república. Entonces, en esa dimensión se hace necesaria la participación del legislativo como un ente encargado de verificar la responsabilidad del líder presidencial y, además, utilizar el sistema de pesos y contrapesos que habilita funciones jurisdiccionales al legislador para poder sancionar e impedir la comisión de actos contrarios al Derecho y deberes de la actuación.¹⁰²

Tocqueville al respecto sostiene que el presidente no llega a ser “(...) completamente independiente: el Senado vigila sus relaciones con las potencias extranjeras, así como la distribución de los cargos, de forma que no puede ni ser corrompido ni corruptor.”;¹⁰³ es decir, el poder legislativo conserva sus atribuciones de fiscalización que son propias a la teoría republicana de separación de poderes y controles recíprocos entre los poderes.

El periodo fijo del cargo presidencial también ha estado sujeto a críticas. Linz dice que la *rigidez del cargo* impide que existan

juramento o protesta. *Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes*.” (cursivas son del autor). Ibid. Artículo uno, tercera sección.

¹⁰¹ Borja, *Derecho político y constitucional*. 143.

¹⁰² Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 13.

¹⁰³ Tocqueville, *La democracia en América*. 183.

soluciones a los momentos de conflicto o crisis política más hostil en la vida de un Estado, indica que la rigidez del periodo fijo inhabilita las posibilidades para modificar el timón de gobierno y en consecuencia palear los enfrentamientos a los que pudiera llegar el poder legislativo frente al ejecutivo, cuando entre ellos, podrían llegar a invasiones del espacio de gobernabilidad y concreción de programas en beneficio colectivo, convirtiéndose toda la gestión en una administración de obstáculos por la imposibilidad de cambiar, con agilidad, al jefe de gobierno.¹⁰⁴

Alegre muestra que los modos flexibles de resolución de los conflictos de tipo político, pasan por subsanar impases bajo la práctica de actos y reajustes en el país, los que sólo pueden provenir de no establecimiento de un periodo fijo a los gobernantes.¹⁰⁵

Linz anota también que “(...) los presidentes se eligen por un periodo fijo en el cargo, un periodo durante el cual están excluidos los tipos de cambios que producen crisis de gobierno y la sustitución de un ejecutivo por otro. Esto supone una rigidez en el proceso político (...)”.¹⁰⁶

Parece descansar aquí las razones más fuertes a la crítica del periodo fijo. Se podría decir que, en un momento determinado, puede ocupar el cargo de presidente quien pudiera ya haber perdido el respaldo de su partido político y de otras fuerzas en el país, imposibilitando ello acuerdos o diálogos para superar la crisis de gobierno. Ante estas posibilidades, los autores citados muestran como clara alternativa no establecer un periodo fijo de gobierno y diseñar una configuración parlamentaria que suponga la permanencia del jefe de gobierno en el poder exclusivamente en cuanto éste mantenga la confianza del parlamento.

En este orden de ideas, se ha llegado a sostener que la permanencia del presidente en el cargo durante el periodo prefijado por la Constitución, incidiría en el fortalecimiento de tensiones democráticas en tanto, ante una crisis por la cual el ejecutivo pierda simpatía y confianza de la población, éste se

¹⁰⁴ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 37 – 40.

¹⁰⁵ Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*. 48.

¹⁰⁶ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 39.

mantendría en la presidencia de manera inamovible. Por ello, autores han planteado que, al surgir defectos en el modelo del presidencialismo originario, se tendría que pensar en modificar los mismos para satisfacer las exigencias democráticas y realidades de los Estados.¹⁰⁷

Además, hay quienes manifiestan que se presenta una contradicción entre presidencialismo y democracia en un Estado; pues, ante el advenimiento de una férrea oposición en el congreso, no habría mecanismo alguno que permita corregir los errores de la administración de gobierno, llevando ello a un peligro mayor en el cual se pondría en riesgo a la propia institucionalidad, democracia y constitucionalidad de los actos del poder. Hay quienes dicen que en tales circunstancias “un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un presidente incompetente o impopular.”¹⁰⁸

Cabe decir ante estas afirmaciones, que en las democracias actuales se han definido mecanismos que habiliten la posibilidad social, desde la participación ciudadana, de destituir al presidente a través de la revocatoria del mandato o *recall*, institución que auxiliaría ante las críticas planteadas en la conservación de un sistema presidencial.

Pero los *Framers* destacaron el establecimiento de un período fijo como una virtud del modelo presidencial naciente, pues el presidente “(...) sólo dependiera para su permanencia en el cargo de la voluntad del pueblo.”,¹⁰⁹ sin tener en este sentido que doblegar sus acciones o complacer a quienes ostentan espacio o fuerzas de poder y cuyo convencimiento o entrega de favores fuera necesario para su continuidad en el cargo.

Precisamente los criterios que se han desarrollado en contra y a favor, muestran que la configuración que se estableció con el presidencialismo puro tenía voces disímiles, que pese a su vigencia y marcada influencia se concretaron en una línea: la fijación de un periodo claro hacia una búsqueda de estabilidad y no dependencia a otros poderes.¹¹⁰

¹⁰⁷ Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. 80.

¹⁰⁸ Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 37.

¹⁰⁹ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 290.

¹¹⁰ Los Padres Fundadores vieron en el establecimiento de un período de gobierno

Ahora bien, no se puede desatender a las premisas revisadas, pues el naciente Estado federal estadounidense incorporó mecanismos, principios y configuraciones para separarse de la forma de gobierno monárquica en la que de forma vitalicia y hereditaria existía un jefe de Estado, luego claramente las intenciones estadounidenses quisieron delimitar una fórmula de período fijo para que se procure la alternancia en el mando, impidiendo que una sola persona, aún más en un sistema monista ejecutivo, se perpetúe indefinidamente en el poder político. Invisiblemente, así debe ser entendido.

Gabinete presidencial

El gabinete del presidente es entendido como el espacio de agrupación de los ministros que se encargan de áreas específicas de la gestión pública. La estructuración y diseño de sus funciones facilita la organización administrativa con especialidad dentro del poder ejecutivo.¹¹¹

En el contexto del presidencialismo, es el ejecutivo quien para el cumplimiento de sus funciones encomendadas cuenta con la colaboración directa e inmediata de ministros o jefes departamentales, quienes llegan a ser vistos como funcionarios de tipo indispensable para la acción del gobierno, pues su rol está fundamentado en el manejo técnico y complejo de las distintas cuestiones de gobierno que les son entregadas y que los hacen necesarios en lo que se ha dado por denominar como la institución ministerial.¹¹²

determinado o fijo, varias ventajas que respondían precisamente a los temores de un legislativo que sintonice con la población y en respuesta a ella y sin mirar a la gestión, intente contentarla debilitando al ejecutivo. Igualmente, los análisis realizados por los *framers* indicaron que la subordinación sería una debilidad del presidente y que la intención de la nueva Unión, se basaba en lograr la estabilidad de éste y el entregarle atribuciones suficientes para su gestión. En este sentido, Hamilton es categórico en manifestar que: “(...) La permanencia de cuatro años contribuirá a la firmeza del Ejecutivo en un grado apreciable, que hará de ella un elemento valioso en la organización de ese poder, por otra es insuficiente para justificar alarma alguna por la libertad pública.”. Ibid. 306.

¹¹¹ Sanz, «Administración Pública». 633 – 635.

¹¹² Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1680 – 1681.

Continuando con lo señalado, los ministros o jefes de departamento conforme al presidencialismo puro estadounidense, son colaboradores del presidente que cumplen un papel significativo en las tareas de gestión y cuyo modo de designación atiende a particularidades frente a otros sistemas de gobierno.¹¹³

Es el presidente quien revisa, detalla y establece los perfiles de cada uno de sus ministros sin que éstos estén obligados a provenir del legislativo, pues la prerrogativa que se entrega al ejecutivo descansa en que sea su potestad la determinación de su equipo de colaboradores.¹¹⁴ Generalmente los ministros pertenecerán al partido político del presidente del Estado, en cuyo caso, la lealtad hacia éste -presidente- es un símbolo permanente que no se excluye en el sistema presidencial, a tal punto que se convierte en una lógica de lo que se llamaría *condición indispensable*.¹¹⁵

Este tratamiento, como se ve, no puede excluir una necesaria reflexión sobre la vigencia seria de un sistema de partidos políticos que permita la formación, visión ideológica y permanente de los funcionarios públicos.

Ahora bien, lo señalado hasta aquí trae consigo una realidad que también se vería como un atributo propio del presidencialismo originario, por la cual esta reunión de ministros o jefes de departamento no implica el surgimiento de un órgano autónomo y sustantivo como gabinete en sí mismo que goce de personería jurídica definida, o capacidad de acción y reacción per sé; al contrario, éste es más bien un espacio de autonomía decisoria del presidente, lo que ha llevado a que se disminuyera la importancia o notoriedad de los ministros en el manejo de la cosa pública, pues la imagen de ellos claramente se ve afianzada en todo caso a la de ser colaboradores cercanos y directos de las directrices, disposiciones y orientación que lidere el presidente.

¹¹³ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 341.

¹¹⁴ Tocqueville, *La democracia en América*. 187.

¹¹⁵ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 218 - 219.

Borja al respecto manifiesta que el gabinete de los ministros no es un nuevo órgano estatal, sino que se trataría en realidad de un cuerpo extraoficial que no se encuentra determinado en la Constitución y atiende entonces, a constituirse como un órgano de tipo *consultivo* conformado por especialistas para asistir en criterios técnicos de su conocimiento al presidente de la República.¹¹⁶ Realidad ésta que es inversa en el sistema parlamentario, en cuya configuración la reunión de ministros está prevista en la Constitución con la denominación de gabinete ministerial como un órgano de tipo autónomo y sustantivo.¹¹⁷

En el sistema presidencial, los ministros o jefes de departamento se asemejan a secretarios de Estado que hacen de consejeros expertos en materias definidas.¹¹⁸ Su origen para el nombramiento de su cargo no atiende a una fuente legitimadora que provenga del legislativo o la voluntad de sus fuerzas al interior, más bien se legitiman en cuanto su investidura sea el resultado de la confianza y decisión del ejecutivo, pues será éste quien pueda removerlos.¹¹⁹ De hecho, cuando se pensó el sistema presidencial estadounidense, se anuló cualquier propuesta hacia crear un poder ejecutivo integrado por un *consejo ejecutivo* u órgano alguno de conformación plural, indicando el interés que tuvieron los *Framers* en forjar un presidente que mantenga en sí mismo lo que ellos denominaron: *energía* y vigor de atribuciones.

Luego, desde la visión del posicionamiento que los Padres Fundadores tuvieron sobre la existencia de un consejo ejecutivo, se puede avizorar el papel que se daría a los jefes de departamento de Estado, en cuanto no conforman ningún órgano independiente o con autoridad propia más allá de la expresamente entregada y legitimada por el presidente del Estado.¹²⁰

¹¹⁶ Borja, *Derecho político y constitucional*. 142.

¹¹⁷ Ibid. 142.

¹¹⁸ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 219.

¹¹⁹ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 328.

¹²⁰ Hamilton sostuvo que la idea de un consejo Ejecutivo que había sido acogido por las constituciones de los estados periféricos que integraban la Unión estadounidense, supone un origen por el cual se tiene un recelo republicano a que el poder ejecutivo se encuentre en una sola persona y que por ello se hace necesario pensar en la pluralidad de hombres que puedan gestionar la

La Constitución de Estados Unidos, respecto de las competencias del presidente, dice:

Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consentimiento del Senado, *nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos* a cuya designación no provea este documento otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios interiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.¹²¹ (cursivas son del autor)

Del texto transcrito, se aprecia una singular configuración que supone la búsqueda del perfeccionamiento del mecanismo de frenos republicanos, el diseño del *checks and balances* estadounidense y la estabilidad de la administración, en cuanto existe una actividad de coparticipación entre el ejecutivo y legislativo, recíprocamente, en la designación de ministros o jefes de departamento. La fórmula de interacción es aquella por la cual el presidente propone al senado del Estado, el nombre de la persona a ser nombrada y sólo con el *consentimiento* de este último, se procede a su designación definitiva.¹²²

administración pública del Estado; sin embargo de ello, a criterio del autor los inconvenientes serían mayores en cuanto es más sencillo y jurídicamente más posible, frenar y limitar a una sola persona que a la multiplicidad de agentes que mantengan el poder ejecutivo, pues como manifiesta, se trataría de en cualquier situación razonada presentar desconfianza sobre una única persona y no al contrario, sobre varios que mantengan potestades y atribuciones. En resumen, sería menos peligroso los excesos de un presidente que de varios miembros ejecutivos que conformen una lógica de consejo ejecutivo de conformación plural. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 302

¹²¹ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo dos, segunda sección.

¹²² Esta singular configuración en la cual el legislativo sí participa en la designación de los funcionarios de rango ministerial que integrarían en lo posterior al poder ejecutivo, encontró criterios a favor en torno a que el nombramiento de los funcionarios no podía ser una cuestión exclusiva del ejecutivo por cuanto la coparticipación del ejecutivo y legislativo en esta actividad de designación o

Se prevé en el texto constitucional estadounidense amplia facultades de nombramiento a los ministros y otras autoridades por parte del presidente, cuidando las potestades propias del legislativo para también realizar nombramientos en libertad de funcionarios de jerarquía inferior a los que son atribución del ejecutivo.

Las prerrogativas reservadas para el presidente, aunque se encuentran detalladas en el texto constitucional, se consideraron como amplias y ambiguas en muchas ocasiones, por cuanto pese a tenerse escritas, mucho dependió de la autoridad de los presidentes y su capacidad para ejecutar los actos que se habían dispuesto como suyos en la Constitución; aún más, ante un Estado que recién surgía y en el cual se realizaba por primera vez un ensayo del modelo constitucional pensado. En esta posición, Ortiz manifiesta que el presidente podía “nombrar y destituir (...) pero no todos los presidentes tuvieron la autoridad necesaria para ejecutar este poder puesto a su disposición.”.¹²³ En efecto, aunque la Carta Fundamental estableció prerrogativas propias al poder ejecutivo, según detalla Riccards, éstas se fueron conformando y materializando desde el accionar del gobierno e incluso desde la personalidad o acción del presidente.¹²⁴

Ejemplos se han ido generando a lo largo de la historia del Estado, en donde la determinación de la personalidad del presidente, su discurso, posición ideológica y estilo de gobierno han marcado las pautas de la conducción e interpretación de

nombramiento, supondría un excelente freno sobre un “(...) posible favoritismo de personas poco adecuadas, debido a perjuicios locales, a relaciones familiares o con miradas de popularidad.”. Igualmente, los defensores de este mecanismo de nombramiento de los ministros determinaron que “(...) un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 324.

¹²³ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 39.

¹²⁴ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 13.

las disposiciones constitucionales del sistema presidencial.¹²⁵ Hay que preguntarse: ¿Acaso la personalidad del gobernante aparece como una condición más determinante en el presidencialismo? La respuesta resulta -técnicamente- difícil, aunque muchas pautas entregan la comprensión de que se diseñó un sistema conducente a destacar las acciones y destrezas del presidente.

En todo caso, los ministros o jefes de departamento, serían una *cuota* política de apreciación y definición directa del presidente, marcando ello una potestad significativa para el primer mandatario, pues la no proveniencia de sus perfiles de la voluntad de los miembros del parlamento o, que la permanencia de estos funcionarios en sus cargos no obedezca a la confianza que les entregue el parlamento, sin duda, genera un amplio espacio de actuación del presidente hacia el interior del Estado, convirtiéndose en clara posibilidad para que sea el ejecutivo quien arme su equipo de gobierno sin tener que asumir presiones de voluntades externas a su gestión.

Cabe anotar además que los ministros o jefes de departamento, no están llamados a entregar cuentas al legislativo como un vínculo directo para obtener, lo que en el parlamentarismo sería el voto de confianza, sino exclusivamente en atención a una potestad de control y fiscalización que conserva el legislativo como es el juicio político o *impeachment* al que todos los funcionarios públicos están abocados.

¹²⁵ Ortiz sostiene, respecto a las potestades del ejecutivo, que éstas finalmente se matizan y concretan en el ejercicio del cargo; pues existieron gobernantes cuya actuación fue fundamentando y cimentando la comprensión constitucional de las competencias de éstos, por ejemplo: “Jackson expandió el poder presidencial al afirmar que la capacidad de designar y de destituir estaba investida en el Presidente y no requería del consejo ni del consentimiento del Congreso. El Congreso tan sólo debía fiscalizar, pero no ordenar ni participar de ningún otro modo, en lo que era un derecho del Presidente a seleccionar su propio Gabinete, sus ministros, y demás cargos de designación propia.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 41. En similar análisis Riccards manifiesta que el gobierno de Jackson a quien el autor lo llama de tinte populista, tuvo un estilo de cercanía con la población en donde además de la importante votación popular que obtuvo y por la cual llegó al poder, mantuvo siempre la búsqueda por legitimación democrática y un discurso que facilitara este fin. Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 179 – 180.

Lo señalado no resta la posibilidad de negociación y conducción del aparato estatal que puede darse con la presencia de diferentes fuerzas políticas al interior del país, pues con la finalidad de lograr cercanía y entendimientos, el ejecutivo podría designar como ministros o jefes de departamento a miembros de tendencias políticas distintas a la de él, lo que incluso ha llevado a autores como Shugart a manifestar que aquello es una ventaja determinante del presidencialismo, pues posibilita la creación de coaliciones entre el ejecutivo y legislativo con la articulación de los partidos políticos que se encuentran en el legislativo, lo que flexibiliza las tensiones en la administración de gobierno con la coordinación entre los poderes.¹²⁶

Al respecto, el sistema presidencial originario, en la Constitución estadounidense, señala:

*A ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las cámaras mientras continúe en funciones.*¹²⁷ (cursivas son del autor)

Frente al presidencialismo y haciendo un necesario ejercicio comparativo con el sistema parlamentario, en este último, los ministros provienen de las fuerzas políticas al interior del parlamento, por cuanto la intención es atribuir al parlamento el centro de la gravitación política del país.¹²⁸

Entonces, la denominación como gabinete ministerial proviene del origen parlamentario en donde éste es -como se ha dicho ya- un órgano constitucional del Estado que mantiene competencias y atribuciones propias, siendo todo este órgano el encargado inmediato de la gestión pública y administración. El gabinete se integra por los miembros del parlamento y de ahí

¹²⁶ Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 44 – 45.

¹²⁷ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, sexta sección.

¹²⁸ Borja, *Derecho político y constitucional*. 143.

que la expresión de sus acciones refleja fielmente las posiciones, directrices e ideología imperante al interior del poder legislativo.¹²⁹ Los ministros al igual que el primer ministro o jefe de gobierno responden al parlamento y son responsables ante éste de sus acciones y ejecutorias para sólo así mantenerse en el cargo.

Los ministros que integran el gabinete en el sistema parlamentario, son una proyección directa del parlamento y puede llegar a conformarse con representantes de los distintos partidos políticos de oposición, para constituirse en lo que se denomina un *gabinete de coalición*.¹³⁰ Siguiendo el orden de ideas, en este sistema de gobierno, se avizora una dependencia del jefe de gobierno y su gabinete al parlamento, pues ambos “(...) dependen en el desempeño de su cargo del apoyo de la mayoría parlamentaria.”¹³¹ conllevando aquello a afirmar que el liderazgo gubernamental posterior, tanto del primer ministro o jefe de gobierno así como del propio gabinete, permanecerá ineludiblemente bajo control y condicionamiento proveniente del legislativo.

Esta configuración del parlamentarismo es vista como una ventaja que abriga la potestad de controlar efectivamente la acción de gobierno, por cuanto con el voto de confianza se legitima y habilita a que el jefe de gobierno y su gabinete pueda continuar en el cargo y sea como tal, respetado y apoyado por la población y las distintas fuerzas al interior. Incluso, se ha llegado a sostener que al ser la fuente legitimadora de los ministros y el gobierno en sí el parlamento, se logra evitar la existencia de actos de corrupción por cuanto se fortalecen los espacios de control y eficiencia en la gestión, entregando como resultado gobernantes responsables ante la población en cuanto hay un parlamento como instrumento de garantía ética en la estructura del poder.¹³² Al menos así se lo define teóricamente.

En todo caso, el sistema presidencial originario no puede ser visto como excluyente de la participación del legislativo en el proceso de formación del gobierno, pues como se desprende

¹²⁹ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1637.

¹³⁰ Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 330.

¹³¹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 261.

¹³² Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*. 51.

de la Constitución estadounidense, se establecieron fórmulas que sirvieron de base para que ante un funcionario de rango ministerial propuesto por el presidente, éste deba contar con el consentimiento del senado.¹³³ De esta manera, pese a entregarle competencias y atribuciones al presidente como buscaban los Padres Fundadores, también reservaron facultades para que el legislativo coadyuve a definir las limitaciones del presidente y mutuamente afianzar la forma de gobierno republicana.

La potestad atribuida al ejecutivo para remover del cargo a los jefes de departamento, se ha visto como una virtud del sistema en cuanto facilita la agilidad y mejoramiento de la calidad administrativa en las entidades confiadas a éstos por la celeridad en la remoción.¹³⁴

Finalmente, esta característica del presidencialismo originario, que afianza a un ejecutivo con potestades para diseñar su gobierno y sin dependencia absoluta del legislativo, parece ser una propuesta que se centraría en la colaboración de poderes en la cual se respeta la separación republicana de ellos, pero a la vez, se reconoce la necesidad de un trabajo *colaborativo* que materialice la teoría de los frenos y controles recíprocos, en donde el presidente está nutrido de cualidades para que pueda realizar una actividad enérgica pero a la vez, controlada y limitada constitucionalmente por el legislativo.¹³⁵

El veto presidencial

El sistema presidencial originario o puro, desarrolla la potestad ejecutiva de veto presidencial. Habrá que decir previamente, que no se niega la existencia de una prerrogativa de veto que recaía en la corona inglesa (sistema parlamentario originario y hoy sistema westminster), pues ésta también poseía la potestad respecto del parlamento inglés. Sin embargo, en este apartado

¹³³ Richard Abernathy Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*, 5th ed (México: Limusa, 1989). 404 – 405.

¹³⁴ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 36.

¹³⁵ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 322 – 329.

se analiza la atribución de veto introducida en la Constitución de Estados Unidos en una formación de gobierno republicano y sistema presidencial puro.

El presidente puede sancionar un proyecto de ley aprobado por el legislador a fin de determinar si éste es vetado o rechazado, o en su defecto, habilitado para ser parte del ordenamiento jurídico. Esta posibilidad, permite que sea el presidente quien pueda *paralizar* las leyes aprobadas por el legislativo cuando éstas lleguen a menoscabar los intereses que el presidente responde o representa al considerar que estarían siendo vulnerados.¹³⁶

La potestad de veto del ejecutivo atiende a lo que se denomina en la doctrina como atribuciones legislativas o de *colegislador* con las que cuenta el presidente.¹³⁷ El veto se convierte en una facultad de tipo discrecional que busca en lo posterior, que una ley pueda tener plena vigencia y armonía con los objetivos del Estado.

Esta facultad, que es vista como una de tipo legislativa, convierte al presidente en un personero capaz de influir directamente en el desarrollo normativo del país, pues además de la influencia que ejerce en la opinión pública y con la iniciativa de proyectos de ley, también puede vetar el trabajo normativo realizado en el legislativo, cuando a su juicio, éste sea inconveniente para el Estado.¹³⁸

El veto presidencial es visto como una atribución que muestra poder en torno al presidente, facultando que éste se convierta en el centro de gravitación política e institucional más significativa en el país.¹³⁹ Autores señalan que es una de las facultades más amplias y trascendentales con las que cuenta el presidente en un sistema presidencial. Otorga al ejecutivo potestades para que una medida aprobada por el legislativo pueda seguir cualquiera de los siguientes caminos: primero, firmada y

¹³⁶ Tocqueville, *La democracia en América*. 184 – 185.

¹³⁷ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1483.

¹³⁸ Rosalie Targonski, ed., *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos* (Estados Unidos: Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, 2000). 46.

¹³⁹ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

convertida en ley; o segundo, vetada con un mensaje razonado que devuelve al Congreso; o tercero, ante el silencio presidencial, por el término de diez días, la medida aprobada por el legislador pueda convertirse en ley.¹⁴⁰

La Constitución estadounidense dice:

Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la cámara de origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaran los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días descontados los domingos después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.¹⁴¹

Del texto constitucional se mira la potestad entregada al ejecutivo en una participación complementaria con el legislador. Se atribuye a que éste pueda, discrecionalmente o a su juicio, regresar el texto aprobado con las objeciones que considere pertinentes y que deben ser tratadas por el poder examinador. Esta facultad de veto suspensivo, que constituye una fórmula de control inter-orgánico a favor del presidente, implica una potestad asignada al presidente, pero con limitaciones y balances que no lo convierten en un autócrata.¹⁴²

¹⁴⁰ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 407.

¹⁴¹ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, séptima sección.

¹⁴² Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 272 – 273.

En efecto, aunque es el presidente quien cuenta con la potestad para objetar un proyecto de ley y *obstaculizar* su puesta en vigencia, es el legislativo quien guarda la atribución para conservar su texto original y no acatar las razones (objeciones) alternativas que proponga el presidente. Pues, con el respaldo de las dos terceras partes del legislativo, es factible inobservar el veto presidencial y convertir a la propuesta definitivamente en ley; mostrando una capacidad de veto del presidente que no es absoluta y con claras posibilidades que su ejercicio sancionatorio a la ley, pueda ser desechado.¹⁴³ Hay factores de tipo político que podrían desempeñar un rol importante al momento de la ejecución o no de un veto presidencial, y es ahí en donde se expresa que el sistema presidencial puro, pese a establecer pesadas y notorias competencias en torno al presidente, no deja en descuido a otros poderes que son caracterizados para la vigencia republicana.¹⁴⁴ Se trata de una relación recíproca entre presidencialismo y república.

El veto presidencial permite la participación del ejecutivo en el desarrollo legislativo, de ello no hay duda, pero a la vez supone una competencia que requiere un presidente atento al cumplimiento de la Constitución y la ley, observando la conveniencia y constitucionalidad de los proyectos que se realizan en el legislativo.¹⁴⁵ Se convierte en una suerte de control, verificación y complemento para el surgimiento de las cuestiones de interés general o estatal.

El veto presidencial del presidencialismo puro, parece tener amplio sentido en la dinámica por encontrar mecanismos constitucionales orientados a frenar la expedición de disposiciones legales contrarias a la Constitución y a los objetivos de país, proteger al presidente de los ataques que éste pueda sufrir por parte de las cámaras legislativas y además, configurar un “(...) saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad.”¹⁴⁶

¹⁴³ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 375.

¹⁴⁴ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 20.

¹⁴⁵ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 60 – 63.

¹⁴⁶ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 312 – 313.

La facultad de veto permite que exista, lo que denominaron los Padres Fundadores, una posibilidad de *deliberación* en medida que la reflexión, análisis y estudio está acompañado no únicamente por las voces del legislativo, sino además por la visión que mantenga el presidente, procurando de esta manera, una producción legislativa conforme a la conveniencia del Estado que mire también a otros criterios que puedan acompañar la correcta formación de la ley.

La participación del ejecutivo en el ejercicio de esta atribución busca no ser absoluta sino limitada; esta visión se puede desprender de las expresiones de Hamilton quien manifestó que el presidente ante cualquier intento de medir sus fuerzas con el legislativo, deberá entender que este último proviene de un importante tejido de representatividad que no puede ser soslayado; luego, el presidente no entraría en batalla contra un poder democrático y organizado de forma pluripersonal.¹⁴⁷

Se comprende que el diseño del veto presidencial nació como una prerrogativa de tipo limitada, pues no es absoluta en cuanto no llega a anular plenamente la propuesta aprobada por el legislativo, sino que demanda o amerita el retorno de la objeción fundamentada para el tratamiento de ella nuevamente ante el órgano originario que es el poder legislativo; de esta forma, se produce un espacio nuevo para la discusión de ciertas objeciones bajo premisas de razonamiento y diálogo inter-orgánico.

Si se asienta lo que se ha dicho ya, que el presidencialismo profundiza una independencia política entre el poder ejecutivo y el poder legislativo a diferencia de lo que sucede en el

¹⁴⁷ En el Federalista Hamilton expresa varias razones por las cuales el veto presidencial es una correcta exigencia establecida en la Constitución de Filadelfia a favor del ejecutivo. Sostiene que no implica un riesgo en la batalla ejecutivo legislativo, por cuanto “La superioridad en importancia e influencia del cuerpo legislativo en el caso de un gobierno libre, y el riesgo que representa para el Ejecutivo el hecho de medir sus fuerzas con esa entidad, garantizan ampliamente que el veto se utilizaría ordinariamente con una gran cautela; y habrá motivo mucho más a menudo para criticar que se aprovecha con timidez que con temeridad. (...) Es evidente que el peligro que verdaderamente recorre es el de que no aproveche su facultad cuando sea necesario, más bien que el de que la ejerce con demasiada frecuencia o en casos que no lo justifican.”. Ibid. 314.

parlamentarismo en el que existe una suerte de *dependencia mutua*; encuentra sentido sostener que: cuando el presidente luego de su elección ha obtenido una significativa mayoría en el poder legislativo, se convierte en lo que llamaría Tsebelis, un jugador adicional con veto que acompaña a las tareas que constitucionalmente fueron encomendadas al legislativo.¹⁴⁸

Lo dicho pone en alerta las posibilidades inversas que también podrían presentarse. Es decir, cuando un presidente no obtiene un significativo respaldo del legislativo puede llegar a utilizar la herramienta del veto presidencial para una lógica de impase político y confrontación entre el poder llamado a producir la norma de rango legal y el presidente.¹⁴⁹ En el mismo sentido, también podría ser instrumento para la conformación de ciertas coaliciones en la búsqueda por poner en vigencia leyes en materias e intereses de grupo.

Las críticas a esta potestad han existido desde el inicio de la Constitución estadounidense. Por ejemplo, se ha mencionado que con ella se establece una inferioridad del poder legislativo frente al presidente, surgiendo un desequilibrio estructural al interior.¹⁵⁰ Se ha manifestado que el veto implica el reconocimiento que un sólo hombre es una especie de “virtuoso y sabio (...)”¹⁵¹ al punto que desatiende la producción del legislativo y la puede objetar. Que esta atribución conduce a que el ejecutivo pueda descartar leyes buenas que se han realizado en el legislativo so pena de intereses de tipo unilateral que exclusivamente atienden a la voluntad presidencial.¹⁵² Que el hecho que descansa en el presidente esta potestad hace que siempre exista la posibilidad por parte de éste de amenazar con su uso cual arma para condicionar

¹⁴⁸ George Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, trad. José Manuel Salazar, Primera edición español (México: Fondo de Cultura Económica, 2006). 96.

¹⁴⁹ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

¹⁵⁰ José Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina», *Revista Derecho del Estado*, 25 (diciembre de 2010). 151.

¹⁵¹ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 313.

¹⁵² *Ibid.* 314.

políticamente en cualquier tiempo al legislativo.¹⁵³ Además, que es una de las potestades más contundentes de la colisión gubernamental entre el poder legislativo y poder ejecutivo.

Hay quienes han manifestado que, con el veto presidencial, el presidente abandona su rol de ejecutor de las leyes y disposiciones realizadas por el poder legislativo, para convertirse en un partícipe o *partner*¹⁵⁴ del proceso de formación legal; lo que a luz del análisis de los críticos, incrementa considerablemente el poder del presidente. Finalmente, la naturaleza discrecional del veto es considerada como un amplísimo riesgo de una actuación deliberada que podría cumplir exclusivamente con intereses unipersonales o de grupo que no se componen por visiones multisectoriales propias a la conformación legislativa plural, reduciendo así a un monismo decisorio que entorpece la comprensión democrática al interior del Estado.¹⁵⁵

Pero todas las críticas encuentran respuestas. El veto del presidente no causa un desbalance en el equilibrio de poderes, por cuanto éste no es de tipo absoluto, sino que las objeciones realizadas por el ejecutivo pueden ser inobservadas tras la ratificación del texto original por las cámaras del legislativo estadounidense.¹⁵⁶ Aquello supone una condicionante a la atribución presidencial, pues no sería una facultad con materialización inmediata de los intereses del presidente, menos aún supondría una competencia que dificulte el trabajo legislativo. En estricto sentido, es un mecanismo para complementar y secundar la tarea normativa generando una invitación hacia nuevos espacios de discusión y análisis de lo que inicialmente pudo haber sido realizado por el poder legislativo.

Respecto a que el presidente adquiriría una esfera de notoriedad, poder e incondicionalidad al interior del Estado,

¹⁵³ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 408.

¹⁵⁴ El término *partner* proviene del desarrollo de la ciencia política anglosajona, en la cual se ha utilizado calificativos propios a las dinámicas del ejercicio del poder en sus actuaciones de control interorgánico. En este caso, se entenderá a dicho término como: compañero.

¹⁵⁵ Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

¹⁵⁶ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 13.

se debe decir que aquello no nace de la potestad de veto, pues el legislativo podría oponerse al presidente. Mas bien, las atribuciones presidenciales en el sistema presidencial, son la comunión de potestades que lo hacen adquirir un significativo rol político y jurídico en el Estado.

Tsebelis manifiesta que si un “(...) presidente es fuerte en sistemas presidenciales, esto no es debido a su poder para legislar, sino a decretos ejecutivos y al poder para tomar decisiones sobre política exterior y otros asuntos.”.¹⁵⁷ Luego, como se aprecia, hay una dinámica de competencias, que no son precisamente las de vetar la ley, sino otras que hacen que el ejecutivo reclute un abanico de influencia directa en el país. Se colige que la arena política estará marcada en amplia medida por el ejecutivo, pero no exclusivamente por su participación como colegislador, sino por los papeles que éste mantiene integralmente para el desempeño de las potestades estatuidas por el presidencialismo originario o puro.¹⁵⁸

Claro que no se puede negar que el reconocimiento que sea el presidente quien ostente la potestad de veto genere tensión y en muchos casos temor en el legislativo por las amenazas que el presidente pueda llegar a expresar respecto a un proyecto de ley en tratamiento o que haya sido aprobado; pero es esta situación o efecto político, precisamente, un elemento intrínseco a la facultad de veto y dinámica política; difícilmente se podría inventar fórmulas conducentes a silenciar o evitar manifestaciones del ejecutivo sobre sus competencias.

Luego, el uso no real del veto, sino exclusivamente como una estrategia disuasoria, se equipararía a una formación de opinión que contribuye al proceso legislativo, pues a la final será el propio poder legislativo el responsable de mantener su criterio o proyecto de ley aprobado pese a la sanción o veto que haya sido ejercido el presidente.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*.

¹⁵⁸ Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina». 151.

¹⁵⁹ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 408.

Tocqueville anota que el poder legislativo siempre será un imperioso órgano en el Estado, con capacidad incluso para ir delimitando *poco a poco* las competencias del presidente. Manifiesta que esto se presenta por las atribuciones -que tiene el legislativo- para configurar y desarrollar las disposiciones constitucionales;¹⁶⁰ lo que incluso se podría mirar como una suerte de automática compensación de poder y equilibrio orgánico de atribuciones al interior del Estado.¹⁶¹

En el sistema de gobierno parlamentario de tipo puro, el jefe de gobierno no tiene facultad alguna para impedir la vigencia de una ley realizada por el parlamento, de hecho, las facultades de intervención en el proceso de producción de una norma legal son nulas. En estricto sentido, el jefe de Estado sí tiene potestades de intervención en la producción normativa.¹⁶² Pero hay que aclarar que el jefe de gobierno, a través del gabinete ministerial estudiado, podría ser parte activa del proceso legislativo, aunque no podrá impedir el surgimiento de la ley con potestad de veto.¹⁶³

En el sistema parlamentario llega a ser impensable la posibilidad que el jefe de gobierno intente anular una ley realizada por el parlamento, aunque en distintos Estados de tipo parlamentario el jefe de Estado sí conserve esta potestad.¹⁶⁴ Esta

¹⁶⁰ Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

¹⁶¹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 273.

¹⁶² *Ibid.* 319.

¹⁶³ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8 – 9.

¹⁶⁴ Se señala que en un sistema parlamentario de tipo puro, el último ejercicio de un rechazo a la ley propuesta por el parlamento fue el realizado por la reina Ana al *Scotch Militia Bill* en el año de 1707 a través del rechazo *royal assent*, denominación que se da en Inglaterra a la sanción y promulgación de la ley. Igualmente, como en la Constitución de Weimar, se puede sostener que en variaciones del sistema parlamentario se han habilitado mecanismos de participación del presidente republicano en la promulgación de la ley, así por ejemplo la potestad que el presidente retrase a la promulgación, pero con la aprobación del gobierno hasta que exista un referéndum sobre la ley. Véase: Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 271 - 273. Ciertamente estas variaciones de configuración, no implican un estricto sentido parlamentario, al contrario, suponen híbridos en el diseño o intenciones por limitar el poder de los parlamentos y en otros casos, del jefe de Estado; empero, como se ha señalado, el presente estudio corresponde por un ejercicio comparativo con el sistema parlamentario en su sentido más puro y originario a fin de poder identificar

realidad se desprende de la interdependencia por integración entre el gabinete de gobierno y el parlamento, pues en una situación de disconformidad entre el jefe de gobierno y la ley propuesta por el parlamento, será el primero -jefe de gobierno-, el que deba dimitir.¹⁶⁵

Entonces, el veto presidencial, como atribución para el presidente, es una facultad originada en la Constitución de Estados Unidos que conserva varios objetivos al interior del Estado. Por un lado, como se ha señalado, resguardar la separación de poderes por la cual tanto el presidente y el legislativo pueden protegerse y cuidar que uno y otro no se apropie de atribuciones que no le competen. Además, ser una facultad que ante todo, protege al presidente de las limitaciones propias a la configuración constitucional que le entrega sus potestades, en cuanto goza de una herramienta de actuación sobre la normativa del Estado cuando a su juicio ésta pueda interferir sus competencias o la orientación del país.¹⁶⁶ También, permite el control permanente por parte del ejecutivo de aquellas normas de rango legal que se generan en el legislativo y pueden ser inadecuadas o inconvenientes para el país, logrando que exista un nuevo espacio de deliberación en el que se incluyan más razones a debatir; si se quiere, supondría la posibilidad de contar con una mirada distinta a las voces mayoritarias que surgieron en un primer momento al interior del legislativo para aprobar la ley.

Hay que mencionar que la potestad de veto presidencial se constituye en una facultad reactiva, es decir no de origen, de iniciativa o de primer momento; sino que supone una participación del presidente en un momento posterior a la discusión y aprobación del proyecto de ley por parte del poder legislativo, en cuyo contexto, es el presidente quien reacciona o se pronuncia.¹⁶⁷

las diferencias que enriquecen el tratamiento complementario de este trabajo.

¹⁶⁵ Ibid. 271.

¹⁶⁶ Sebastián Soto Velasco, «El veto presidencial y el Tribunal Constitucional», en *Anuario de derecho público 2015.*, ed. Universidad Diego Portales (Santiago de Chile) (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2015). 203.

¹⁶⁷ Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 50.

No se puede negar que la potestad de veto presidencial ha sido diseñada en una forma equilibrada para permitir la participación compartida entre ejecutivo y legislativo; pues, no se trata de una potestad absoluta que anule el trabajo del legislador, al contrario, la evaluación u objeción que realiza el presidente está condicionada a que la misma sea primero, dentro de un plazo establecido taxativamente por la Constitución,¹⁶⁸ y además que no sea rechazada con el respaldo de las dos terceras partes de ambas cámaras del poder legislativo que pudiesen mantenerse en el texto original observado por el veto del ejecutivo.

Es decir, en el veto del sistema presidencial originario o puro, existe una serie de condiciones que equilibran la facultad presidencial observando los intereses de la separación de poderes y *checks and balances* que propone la Constitución estadounidense. Esto, cuida que el presidente se convierta en una autoridad o gobernante ilimitado que acapare para sí poder absoluto al interior del país sobrepasando los límites que precautelan los fines republicanos y democráticos.

Comandante en jefe

Al presidente se le atribuye el comando en jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos. Esta designación y responsabilidad se encuentra establecida en la Constitución.

Las razones para su establecimiento fueron los peligros de guerra externa y la siempre posible separación del Estado federal, para cuyo caso, se convertía en estrategia fundamental entregar la herramienta de conducción de conflictos a una sola persona que pueda discernir en libertad cada caso particular.¹⁶⁹

Es por estas razones que Hamilton sostenía que la autoridad militar debe descansar en el ejecutivo, pues la dirección

¹⁶⁸ La Constitución de Filadelfia, como se ha visto, establece un plazo de 10 días, sin contar domingos o periodos de no sesiones, para que el presidente se pronuncie respecto a objeciones a la ley propuesta por el legislativo. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art.1, séptima sección.

¹⁶⁹ Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 51.

de una guerra requiere mayor atención en el liderazgo de una sola persona.¹⁷⁰

La Constitución dice: “1. El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos (...)”.¹⁷¹ Se determina un notorio poder a favor del presidente sobre la gestión del ejército, constituyéndose en su máxima autoridad.¹⁷²

Autores manifiestan que la jefatura del presidente respecto al ejército, puede ser comparable a una atribución similar en la monarquía por la que el jefe de Estado es quien desempeña las máximas atribuciones en el caso de un conflicto armado.¹⁷³

Ahora bien, hay que señalar que la competencia constitucional que se entrega al presidente implica que éste tenga la atribución de mando: facultad de disponer del ejército y distribuirlo de conformidad con las necesidades imperantes; pero aquí se presenta una participación del poder legislativo, en cuanto está encargado de desarrollar el cuerpo normativo que regula al ejército. Consiguientemente, si bien el ejecutivo tiene amplias atribuciones como comandante en jefe del ejército, ello no implica que el legislador abandone su atribución de configuración legal, sea dicho, disposiciones que serán puestas en vigencia luego del proceso de sanción o veto a la ley que realiza el presidente.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 316.

¹⁷¹ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2. Segunda sección.

¹⁷² Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 210 – 211.

¹⁷³ Esta crítica encuentra respuesta en el análisis que realiza Tocqueville al sistema de gobierno y democracia de Estados Unidos, pues manifiesta entre otras razones, que no se podría realizar exclusivamente un análisis teórico de la potestad ejecutiva de comandante en jefe del ejército, sino que se tendrá que mirar la realidad que Estados Unidos carece de problemas extranjeros y además no tiene vecinos, dice el autor. A ello, se debe sumar la realidad que el Océano separa al país y los enemigos no son mayores. Lo mencionado lleva a que el autor sostenga que las prerrogativas con las que cuenta el presidente de Estados Unidos pueden ser reales y fuertes, pero que las circunstancias lo hacen débil. Véase: Tocqueville, *La democracia en América*. 190.

¹⁷⁴ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1738.

De lo mencionado, como se ve, se puede manifestar que en el presidencialismo originario se crearon atribuciones compartidas entre el legislador y ejecutivo en materia de organización del ejército, una vez más denotando una lógica jurídica de compartir y cooperar mutuamente.

Dicho lo anterior, se mira que las facultades que la Constitución entrega al ejecutivo, son exclusivamente en lo que respecta a dirección o gerencia del ejército; es decir sobre la capacidad para decidir y dirigir las tropas estadounidenses, mas no para declarar la guerra.¹⁷⁵ En este caso, la declaratoria de la guerra requerirá siempre el pronunciamiento previo del poder legislativo que es quien la autorizará.¹⁷⁶ Diseñándose así una suerte de complementariedad o colaboración interorgánica que a la vez supone control del legislador al ejecutivo.

El poder legislativo conserva la competencia para declarar la guerra, sin que ésta sea en consecuencia facultad excluyente o exclusiva del presidente, sino que, al contrario, se convertiría en una competencia combinada o dual.¹⁷⁷

Aunque estas premisas muestran una tendencia al fortalecimiento del cargo presidencial, hay otras competencias más que hacen que el ejecutivo muestre notoriedad e influencia político administrativa al interior del Estado.¹⁷⁸ Linz califica a la atribución de dirección o comando del ejército, como una potestad que genera tensiones en la imagen de un presidente con excesivo control o fuerza al interior del Estado, permitiendo que éste proyecte una percepción social de poder absoluto.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376.

¹⁷⁶ Patti Londoño Jaramillo, *Estados Unidos: una visión básica : historia, presidentes, sistema, documentos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002). 126.

¹⁷⁷ La Constitución de Estados Unidos, respecto de la potestad para declarar la guerra señala expresamente: “El Congreso tendrá facultad: (...) 11. Para declarar la guerra (...)”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1. Octava sección.

¹⁷⁸ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376 – 377.

¹⁷⁹ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 116.

Las razones aquí expuestas sobre la potestad analizada, hacen ver que el equilibrio es una cuestión consustancial al diseño estadounidense del presidencialismo. No se puede negar la dimensión por equilibrar los poderes y con ello garantizar los máximos intereses del Estado respecto a los principios democráticos y republicanos, en los cuales se busca no concentrar el poder en manos de una sola persona, quien pese a provenir, en principio, de expresión de la votación popular, está convocado a contar con permanentemente acompañamiento del legislativo.¹⁸⁰ Es claro.

Indulto presidencial

Esta es una importante atribución que también se entrega al presidente del Estado, con la cual se le concede una facultad constitucional en el ámbito jurisdiccional. Esta institución denominada de gracia o indulto pese a ser muy antigua y de orígenes incluso arcaicos, se mantuvo y configuró en el presidencialismo originario.¹⁸¹

Se podría decir que la potestad de indulto se asigna por la condición de jefe de Estado, implicando así una potestad trascendental en tanto se considera al presidente como un representante de todo el territorio estatal. Este poder constitucional surge en tutela de los intereses del federalismo, tanto así que la procedencia del indulto surge cuando existan violaciones a la Ley Federal por parte de quien sea el solicitante.¹⁸²

¹⁸⁰ De Riz, «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?» 283.

¹⁸¹ Se sostiene que el indulto o gracia es una institución que mantiene muchos años de existencia, tanto en regímenes republicanos como monárquicos. Autores llegan a manifestar que su incursión en los contextos estatales o políticos se asemeja al mismo tiempo de la existencia del delito; por ejemplo, en sociedades primitivas la justicia que se realizó bajo criterios de venganza ante el cometimiento de un delito, el perdón o clemencia se fue desarrollando como un derecho de perdón a favor del reo. Igualmente cabe mencionar que a la institución del indulto, inicialmente, se la consideraba como un atributo propio a la divinidad, la misma que en un inicio es trasladada al rey absolutista como representante de Dios. Véase: Ireneo Herrero Bernabé, «Antecedentes históricos del indulto», *Revista de Derecho UNED*, 10 (2012). 687 – 690.

¹⁸² Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46 – 47.

El indulto busca entonces corregir o evitar las consecuencias injustas de leyes ambiguas, drásticas o inhumanas, en cuanto éstas no atienden a determinadas circunstancias políticas, económicas y sociales que se pueden presentar en personas o grupos humanos; así pues, supone el perdón de la pena de quien haya sido condenado por el cometimiento de un delito.¹⁸³ Es una potestad constitucional que abarca “(...) el perdón otorgado de manera específica a un individuo que tiene una sentencia penal condenatoria firme. Trae aparejado la extinción de la pena pendiente de cumplimiento y la libertad física del condenado.”¹⁸⁴ Aunque supone una potestad constitucional que trae la intervención del ejecutivo en el espacio de acción del poder judicial, el indulto no deja de ser un acto de tipo político realizado por el gobernante.¹⁸⁵

La Constitución señala que el presidente: “(...) estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.”¹⁸⁶

En este contexto, la potestad presidencial se comparte también con la prerrogativa para suspender el proceso de ejecución de sentencias en delitos cometidos contra la Ley Federal. Cabe destacar que, del texto constitucional traído, se mira que la facultad de indultar y suspender la ejecución de las sentencias es siempre y cuando se traten de delitos que supongan la violación a la Ley Federal y que, además, no sean resultado de la acusación por responsabilidades oficiales. Mostrándose así que el sistema presidencial cuidó los objetivos republicanos federales y de responsabilidad de funcionarios y gobernantes en general.

¹⁸³ José Ugaz Sánchez-Moreno, «El indulto para procesados y el perro del hortelano», *Themis: Revista de Derecho*, 18 (1991). 65.

¹⁸⁴ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1727 – 1728.

¹⁸⁵ Tomás Ramón Fernández, «Sobre el control jurisdiccional de los decretos de indulto», *Revista de Administración Pública*, 194 (agosto de 2014). 215.

¹⁸⁶ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, segunda sección. Numeral 1.

En la forma de gobierno monárquica, el indulto era una concesión del monarca; después, esta potestad permaneció en torno a quien ostentaba la jefatura de Estado. En los sistemas parlamentarios se sigue manteniendo esta configuración para que sea el rey o quien haga de jefe de Estado el competente para indultar; en otras variaciones de ese sistema, la atribución de indulto recae en ministros especializados de justicia.

De esta realidad nace el hecho que varias de las críticas a la potestad presidencial del indulto, se centren en las denominadas similitudes entre el presidente y el clásico monarca absolutista, llegando incluso a sostenerse que, entre otras potestades, ésta es una de aquellas que indican un apego por un ejecutivo que concentre facultades con características *supremas*.¹⁸⁷

Regresando al contexto presidencial, esta potestad es excepcional, que como se ha visto, pretende evitar la dureza y si se quiere, *la insensibilidad de la ley* penal en casos concretos; así es considerada una facultad de *gracia* que concede el Estado a través de su gobernante, y que como tal conlleva fundadas razones humanas para su activación.¹⁸⁸ La motivación para el establecimiento de esta atribución en el ejecutivo viene del razonamiento de la naturaleza de un ejecutivo monista, lo que permite facilidad para el discernimiento de la materialización del indulto o suspensión de la ejecución de una sentencia, pues en el poder legislativo de conformación plural, sin duda, tendría una tarea interpretativa o valorativa mucho más dificultosa y lenta.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Maldonado, «Presidencialismo Y Monarquía».

¹⁸⁸ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 14.

¹⁸⁹ Hamilton justifica que descansa en el presidente la potestad de conceder remisión o indulto y la suspensión de la ejecución de una sentencia, por cuanto manifiesta que el sentido de la responsabilidad pesa más en un solo hombre que podrá atender y prestar trascendental atención a los móviles que aconsejen a proceder de una u otra manera. Dice el autor que “(...) el sentido de responsabilidad es siempre más fuerte, mientras menos se divide ésta (...)”; consideración que atiene al sentido que en el poder legislativo, por la conformación plural, siempre puede prestarse a tergiversaciones y desatención de lo fundamental al momento de tratar un perdón a la pena o suspensión de la ejecución de una sentencia. Así también manifiesta Hamilton que: “Es indudable que un solo hombre prudente y de buen sentido se halla más

Esta potestad, que como se ha dicho, pese a incursionar en ramas estrictamente jurídicas no abandona su sentido político, también se origina en razón de la búsqueda por generar espacios de conceso y paz en Estados Unidos.¹⁹⁰ En efecto, los argumentos que acompañaron a su concreción como atribución presidencial, descansan en la necesidad de entregar al ejecutivo una inmediata capacidad de reaccionar ante fenómenos o hechos sociales sin que deba esperarse la convocatoria o sesión para el tratamiento por parte del poder legislativo; pues los Padres Fundadores sostuvieron que “(...) *en épocas de insurrecciones o de rebelión*, hay momentos críticos, en que el ofrecimiento oportuno de indulto a los insurgentes o rebeldes puede restablecer la tranquilidad en el país, que quizás no volverán a presentarse si no se aprovechan.”.

¹⁹¹ (cursivas son del autor)

Esta potestad encomendada al ejecutivo fundamenta su esencia en que el jefe de Estado es un símbolo de unión y representación internacional, quien no desatiende a cuestiones propias a su gobierno y gestión, habilitándole a rebasar tensiones al interior con el fin de retomar la calma y gobierno del Estado. Es una potestad política y jurídica, cuyas razones lo muestran así; pues se entrega una importante potestad al presidente para que éste discierna en base a una atribución que es esencialmente discrecional y que en una serie de casos además, debe ser practicada de forma inmediata.

Cabe señalar que la potestad de perdonar o indultar, no implica el olvido del hecho cometido, es decir no se ignora la realidad fáctica y circunstancial del ilícito, sino que permite el restablecimiento de los derechos civiles de una persona condenada.¹⁹²

En este mismo sentido, al ser Estados Unidos un país de tradición jurídica anglosajona en el cual, el desarrollo jurisprudencial y las manifestaciones realizadas por los jueces

capacitado, en circunstancias delicadas, para pensar las razones en pro y en contra de la remisión del castigo, que cualquier entidad numerosa”. Véase: Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 317.

¹⁹⁰ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 220 – 221.

¹⁹¹ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 317 – 318.

¹⁹² Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 222.

obtienen valor y preminencia en el ordenamiento jurídico, no se puede desatender que diferentes pronunciamientos de los tribunales de justicia del Estado han ido configurando esta atribución ejecutiva llegando incluso a introducir la potestad de conmutación de una sentencia por parte del presidente.¹⁹³ Sin embargo, como se ha advertido con anterioridad, no interesa revisar el desarrollo jurisprudencial o la mutación que la Constitución estadounidense ha ido teniendo, al contrario, es de utilidad sostener un posicionamiento y acercamiento claro a las características o facultades determinantes del sistema presidencial estadounidense en su origen o sentido puro, pues las variaciones suponen un tratamiento evolutivo posterior y distinto a los objetivos aquí definidos.¹⁹⁴

Finalmente, la competencia para indultar o perdonar una pena, así como para la suspensión de la ejecución de una sentencia, implica una atribución potente que recae en el presidente del Estado, pero que como se ha visto, funda sus razones en cuestiones de sintonía humanitaria y a la vez política para la convivencia al interior del Estado, lo que asegura inclusive la continuidad del proceso de unión estatal.

El *impeachment* o enjuiciamiento político

El *impeachment* o proceso de destitución, es también conocido como juicio político. Se establece como competencia del poder legislativo en contra de aquellos funcionarios públicos u oficiales por razones de responsabilidad política en la gestión de los asuntos públicos.

¹⁹³ Cowrwin en su estudio sobre la evolución de la Constitución de Estados Unidos señala que en “(...) 1973 la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos por el D.C., sostuvo que la conmutación de una sentencia de muerte por la de prisión perpetua decretada por el presidente Eisenhower en la inteligencia de que el individuo nunca saldría en libertad condicional correspondía a sus atribuciones (...) La Suprema Corte confirmó este fallo”. Ibid. 221.

¹⁹⁴ Al respecto, sobre la evolución, desarrollo y vigencia de la institución del indulto en sistemas parlamentarios véase: Herrero Bernabé, «Antecedentes históricos del indulto».

Aunque el juicio político o mecanismo de *impeachment* en la actualidad se lo estudia como una característica con fórmulas propias que han sido establecidas en el sistema presidencial, éste se originó históricamente en el constitucionalismo inglés bajo la estructura de un sistema parlamentario;¹⁹⁵ pues el monarca no podía ser juzgado en base de su irresponsabilidad en el cargo, así “(...) sus ministros no son tan afortunados; y la historia de Gran Bretaña está repleta por un Parlamento que realiza procesos de *impeachment* a los ministros de la Corona como una forma de controlar al monarca.”¹⁹⁶

En Estados Unidos, el juicio político es un proceso que surge por disposición de la Constitución para que sea el poder legislativo el que tenga competencia de formular cargos contra

¹⁹⁵ Juan M. Mocoroa, «El juicio político como “Medida de salud pública”», *Cuestiones Constitucionales* 30 (1 de enero de 2014): 123-49, doi:10.1016/S1405-9193(14)70461-5. morales o jurídicos. Ahora bien, se propone que sólo los primeros pueden tener consecuencias institucionales. En particular, dado que una característica sobresaliente del juicio político son sus consecuencias segregatorias. Asimismo, se pone énfasis en que para efectuar esos juicios políticos deberían tenerse en cuenta como criterios de corrección las virtudes cívicas republicanas. Esto tiene importantes consecuencias al momento de analizar la forma de efectivizar la responsabilidad política en un sistema presidencial. En especial, impone a los legisladores, encargados de llevar a cabo el juicio político, la responsabilidad de efectivizar medidas de salud pública ante violaciones de la Constitución por el presidente. \n In this paper I analyze a specific institution of constitutionalism; the impeachment. Analyze it involves, in some sense, to refer to the relationship between ethics and politics. The link between both cannot lose sight since citizens can do on their president, political judgments, moral judgments or legal judgments. This paper proposes that only the former —i.e., political judgments— may have institutional implications. In particular, as an outstanding feature of impeachment are segregate consequences. It also emphasizes that to make these political judgments should be considered as correctness criteria republican civic virtues. This has important implications when analyzing how to implement the political responsibility in a presidential system. In particular, requires legislators responsible for conducting the impeachment effectuate the responsibility of public health measures for violations of the Constitution by the President.”, “container-title”: “Cuestiones Constitucionales”, “DOI”: 10.1016/S1405-9193(14) 138 – 139.

¹⁹⁶ Texto original traducido por el autor: “The monarch is never negligent, and on taking the throne is purged of any stain of corruption, including treason. While he can not be found to have violated his trust, his ministers are not so fortunate; and the history of Britain is replete with Parliament impeaching ministers of the Crown as a way of controlling the monarch”. Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 9.

determinados funcionarios del gobierno y del presidente en sí, en cuanto éstos hayan desatendido el cumplimiento del deber ser en el ejercicio de su cargo, pudiéndose incluso valorar la *mala conducta* del funcionario.¹⁹⁷

La Constitución estadounidense diseña prerrogativas que muestran un sistema celoso entre los poderes, lo que ha hecho que autores manifiesten que no existe ningún tipo de dependencia política o jurídica entre el ejecutivo y el legislativo; pues la existencia del periodo fijo de los cargos del legislador y del presidente hacen que este último, el presidente, no dependa del primero, se dice que aquello -el periodo fijo- podría ser una especie de blindaje ante el control político legislativo denominado: juicio político.¹⁹⁸

En el presidencialismo la división de poderes está fortalecida, pudiendo incluso llegar a calificarse que el ejecutivo no está obligado a rendir cuentas al congreso, cuestión ésta que, en inverso sentido, en el parlamentarismo sería condición necesaria para la continuidad en funciones de los gobernantes.¹⁹⁹

Al poder legislativo se le ha encomendado tareas permanentes, así como también esporádicas, estas últimas no se cumplen de manera continua, sino en tanto que existan razones y motivos para su ejercicio. Dentro de estas tareas, no permanentes sino esporádicas, se encuentra la facultad de tipo judicial, *impeachment* o juicio político, con la que cuenta el legislador y por la que éste puede controlar al poder ejecutivo, incluso pudiendo llegar a destituir al presidente y otros funcionarios civiles de los Estados Unidos.²⁰⁰

La Constitución de Estados Unidos, dispone:

5. La Cámara de Representantes (...) será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.²⁰¹

¹⁹⁷ Toni Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica», en *La protección orgánica de la Constitución*, ed. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011). 287.

¹⁹⁸ Simón Pachano, «Presidencialismo y parlamentarismo», *Revista Mexicana de Sociología*, 60, n.º 3 (septiembre de 1998). 25.

¹⁹⁹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 133 – 134.

²⁰⁰ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

²⁰¹ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1. Segunda

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

7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.²⁰²

Así, el sustento constitucional de esta potestad claramente muestra que, si bien es cierto, en la Constitución se diseñó una república respetuosa de la separación de poderes, ello jamás implicó la desatención a las tareas encomendadas a uno y otro poder; es más, cumple precisamente con un balance y control recíproco que permite apreciar un sistema de equilibrios y preocupación por la responsabilidad de los gobernantes. La potestad de juicio político no la realiza el legislativo exclusivamente al presidente y funcionarios de la rama ejecutiva, sino además a quienes pertenecen al poder judicial convirtiéndose así en una consecuencia medular para sostenimiento de los frenos y contrapesos buscados en el sistema presidencial originario.²⁰³

Se colige del texto constitucional que la facultad de control al presidente y funcionarios la realiza el legislativo, en un primer momento, a través de la **cámara de representantes** convocada exclusivamente a realizar acusaciones políticas, siendo la responsable de la acusación y formulación de cargos contra el funcionario enjuiciado y sólo con la aprobación de este primer momento se pasa a un juzgamiento exclusivo que lidera el senado o **cámara alta**, para cuyo caso se necesitará el voto de dos tercios de los miembros presentes. Cabe indicar que en la

sección.

²⁰² Ibid. Art. 1, tercera sección.

²⁰³ Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 289.

cámara de representantes se requiere el respaldo de la mayoría de sus miembros en lo que se denomina juicio de residencia, para solo entonces dar paso al juicio político en estricto sentido que se ventila ante el senado.²⁰⁴

Se convierte entonces en necesaria la concurrencia de la voluntad de ambas cámaras dentro del proceso instaurado, y con un punto de trascendental análisis, que es la votación de las dos terceras partes de los presentes en el senado. Como menciona Tocqueville, mientras una cámara tendría el derecho de acusar, la otra guarda su derecho de castigar y sancionar.²⁰⁵

Hay que notar que la regulación de la Constitución de Estados Unidos tiene un sentido de interés en cuanto establece que quien debe dirigir las sesiones del senado, en caso de juicio político o *impeachment*, en contra del ejecutivo, es el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, mostrando ello, que este proceso de carácter político no desatiende su naturaleza en cuanto se han entregado competencias judiciales al legislador. Pues, esta configuración implica su connotación jurídica en el desarrollo del enjuiciamiento político. Hay entonces un sentido de consideración a la importancia de la institucionalidad, por lo que se genera un resguardo constitucional para el desarrollo del proceso que podría concluir con el voto condenatorio al ejecutivo.²⁰⁶

Es pertinente decir que la potestad encomendada al legislador para realizar el juicio político, no implica un abanico amplio de opciones para que el legislativo promueva injerencia en un ámbito de justicia penal, pues se limita a una valoración política en cumplimiento de un proceso jurídico, en el que los hechos o causas que lo motivan pueden ser evaluadas por tribunales de justicia ordinarios incluso de manera simultánea o posterior al *impeachment*.²⁰⁷

La inspiración de esta potestad es entregar a un órgano político y no judicial, una capacidad conducente a velar por los

²⁰⁴ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

²⁰⁵ Tocqueville, *La democracia en América*. 165.

²⁰⁶ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

²⁰⁷ Tocqueville, *La democracia en América*. 165.

intereses del Estado, en cuanto se impida a que quien haga mal uso del poder público continúe en él o pueda regresar en el futuro. Las monarquías absolutistas europeas muestran el origen del enjuiciamiento político a los funcionarios públicos del monarca, como un mecanismo idóneo para que no sean los propios jueces del rey quien los juzgue, así el parlamento se convertía en un órgano garante -juzgador- comprometido con la independencia y observancia del Derecho.

Las razones para que el presidente, vicepresidente y otros funcionarios sean separados de sus cargos también se encuentra detallado en la Constitución: culpables de traición,²⁰⁸ cohecho u otros delitos y faltas graves.²⁰⁹ Es potestad de la justicia su calificación jurídica de tales, en tanto que el legislativo comprobará, analizará y fundamentará en términos políticos y cuestionamientos oficiales de gestión, sin desatender el cumplimiento de los mínimos jurídicos. El juicio político es más “(...) una medida administrativa que un acto judicial.”²¹⁰ en ello no hay duda. Su objeto es diferente a una sentencia judicial, pues el ánimo de este proceso es estrictamente de responsabilidad política que, para tal, se vale de una medida administrativa como la destitución del cargo del funcionario o la imposibilidad que éste regrese a ocupar uno en el futuro sin miramientos a otras consecuencias o sanciones en las cuales el legislativo ya no será competente.

El juicio político estaría atendiendo a una finalidad: la responsabilidad de gobernantes. Mocoroa manifiesta que no se puede desatender que los gobernantes son sujetos de responsabilidad de dos tipos: difuso e institucional. La primera ante los ciudadanos en la opinión pública y las elecciones; mientras que por la segunda, relativa al ejercicio de sus funciones, a través de un *impeachment* o juicio político ante el poder legislativo.²¹¹

²⁰⁸ La Constitución de Estados Unidos, detalla que la traición contra el Estado, “1. (...) sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección.”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 3, tercera sección.

²⁰⁹ Ibid. Art. 2. Cuarta sección.

²¹⁰ Tocqueville, *La democracia en América*. 166.

²¹¹ Mocoroa, «El juicio político como “Medida de salud pública”».morales

Este control institucional es además una competencia habitual, es decir que no implica una excepcionalidad en el sistema presidencial. El presidencialismo se puede decir que desarrolla la intención de dotar al país de gobernantes y funcionarios responsables que acaten el rigor del ordenamiento jurídico y las prácticas coherentes con el Estado, aún más si se reconoce como se dejó sentado con antelación, que el legislativo conserva una potestad de fiscalizador al poder público.²¹²

o jurídicos. Ahora bien, se propone que sólo los primeros pueden tener consecuencias institucionales. En particular, dado que una característica sobresaliente del juicio político son sus consecuencias segregatorias. Asimismo, se pone énfasis en que para efectuar esos juicios políticos deberían tenerse en cuenta como criterios de corrección las virtudes cívicas republicanas. Esto tiene importantes consecuencias al momento de analizar la forma de efectivizar la responsabilidad política en un sistema presidencial. En especial, impone a los legisladores, encargados de llevar a cabo el juicio político, la responsabilidad de efectivizar medidas de salud pública ante violaciones de la Constitución por el presidente.

In this paper I analyze a specific institution of constitutionalism; the impeachment. Analyze it involves, in some sense, to refer to the relationship between ethics and politics. The link between both cannot lose sight since citizens can do on their president, political judgments, moral judgments or legal judgments. This paper proposes that only the former —i.e., political judgments— may have institutional implications. In particular, as an outstanding feature of impeachment are segregate consequences. It also emphasizes that to make these political judgments should be considered as correctness criteria republican civic virtues. This has important implications when analyzing how to implement the political responsibility in a presidential system. In particular, requires legislators responsible for conducting the impeachment effectuate the responsibility of public health measures for violations of the Constitution by the President, “container-title”: “Cuestiones Constitucionales”, “DOI”: 10.1016/S1405-9193(14) 139.

²¹² Respecto al juicio político como una potestad encomendada al poder legislativo, Hamilton señala que se lo hace en virtud de buscar coherencia en el diseño constitucional; pues, por un lado es el Senado un órgano estatal de tipo político que puede observar cuestiones políticas, además es éste el que mantiene una conformación plural y numerosa que podría hacer que sus miembros no sucumban ante el temor que pueda ocasionar el llevar a un proceso de destitución a un presidente o funcionarios públicos; además, señala también, que el Senado se convertiría en un activo *contenedor* de los intereses e intenciones que abrazaría la Cámara Baja o Cámara de Representantes quienes tienen la posibilidad de acusar y dicha acusación podría estar condicionada a intereses estrictamente electorales o de grupos políticos que no midan objetividad. Finalmente, dice Hamilton, que esta potestad debía ser establecida en el Senado a fin que los

Por ello, el juicio político aglutina una serie de opiniones y razones que hacen percibir el funcionamiento de esta institución como un punto de contacto constitucional entre el presidente y el legislativo;²¹³ en el cual, todo el desarrollo del juicio es realizado al interior del poder legislativo como exclusiva y excluyente atribución de éste.²¹⁴

Ahora bien, si como se ha venido sosteniendo, el presidencialismo implicaría la permanencia del ejecutivo en su cargo por un periodo fijo y ello es una de las causas de su diferenciación con el parlamentarismo; hay que sostener que ésta no se desvirtúa por la posibilidad que el presidente sea destituido a través de la instauración y conclusión condenatoria del juicio político. Pues, el control político ejercido por el legislativo a través del juicio político y su resultado, pese a ser una atribución permanente en la capacidad de fiscalización, es una medida de tipo excepcional que implica la confluencia de una serie de circunstancias políticas que habilitan la realización del proceso.²¹⁵

Y es precisamente aquí en donde radica la peculiaridad de establecer un juicio político en el presidencialismo ya que existe una fuerte potestad que se entrega al legislador para evaluar las conductas del ejecutivo y sus funcionarios, lo que atiende a un punto de acrecentamiento de potestades en favor del legislador frente a un funcionario que proviene de la voluntad popular.

La defensa a esta potestad se enraíza en que ella supone una coherente regulación que materializa la adopción de fórmulas de pesos y contrapesos que distingue a la república y al diseño constitucional estadounidense.²¹⁶ Linz manifiesta que el presidencialismo estadounidense goza de estabilidad

tribunales de justicia puedan mantener imparcialidad y objetividad al momento que les corresponda a ellos juzgar el delito en vía ordinaria, es decir en el caso que el legislativo sancione con la destitución y quede la vía expedita para el tratamiento de la justicia, pues sería un error que sea el poder judicial quien previamente haya sancionado la destitución del cargo. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 278 – 279.

²¹³ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 132 – 134.

²¹⁴ Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 291.

²¹⁵ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

²¹⁶ Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 294.

gubernamental y política en su interior, sin que se hayan presentado significativas causas de bloqueos a raíz de esta competencia del juicio político que tiene el legislativo entorno al ejecutivo; sin embargo, advierte que aquello puede ser a causa de la cultura política y la madurez o institucionalización suficiente de los partidos políticos del Estado, señala además que en otros territorios esta competencia legislativa podría suponer la generación de tensiones irreconciliables y falta de estabilidad para gobernar.²¹⁷

Debe ser parte del análisis sostener que la rigidez al diseñar un periodo fijo en el cargo presidencial puede conducir al debilitamiento del ejecutivo; por su parte en el parlamentarismo el voto de confianza hacia el primer ministro hace que éste recobre fuerza política y *confianza* en base a la legitimación que recibe. Entonces, en el presidencialismo el legislativo no cuenta con atribuciones similares para actuar sino exclusivamente a través del enjuiciamiento político cuyas razones para su activación se encuentran dispuestas constitucionalmente.²¹⁸

Con el *impeachment* se avizora un mecanismo de control por parte del legislador.²¹⁹ Pero no termina ahí. Como se ha

²¹⁷ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 34 – 36.

²¹⁸ Ibid. 38 – 39.

²¹⁹ Frente a esta afirmación, es importante anotar que hay autores que se inclinan por sostener que el juicio político puede constituir una efectiva fórmula de control desde el legislativo al presidente, en donde se mire a ésta como un instrumento adecuado para lograr la coherencia en el ejercicio del poder y además los valorados pesos y contrapesos. Pero hay que señalar que existen otros autores que han manifestado sus dudas sobre la efectividad del juicio político, llegándolo incluso a comparar a éste con un *espantajo* por cuanto se convierte en un trámite engorroso y poco útil en la dinámica a la que se ven abocados los Estados. En todo caso, el proceso del juicio político también se ha ido desarrollando a lo largo de la vida republicana de los Estados Unidos; así por ejemplo, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes estadounidenses, formuló una lista de los delitos que a su criterio debían ser considerados como causas de juicio político. Esta lista ha sido considerada como un precedente a observar en el país, pues en ella se sostiene que el juicio político tiene que observarse cuando exista: presunta obstrucción de la justicia por parte del presidente, presunta violación por parte del presidente a los derechos constitucionales de los ciudadanos, y por presunta incapacidad del presidente para acatar mandamientos emitidos. Es decir, la fortaleza del desarrollo político, será el que permita valorar cómo ha

visto, el enjuiciamiento político se suma a otras decisiones que el legislativo toma respecto a nombramientos de funcionarios y embajadores y la ratificación de tratados internacionales, lo que al final, son acciones que controlan al ejecutivo.²²⁰

Ahora bien, aunque la facultad revisada es definida como una amplia potestad del legislador, hay que hacer la siguiente precisión:²²¹ si bien es cierto el ejercicio del juicio político podría, si se quiere, destruir una de las características fundamentales del presidencialismo que es la continuidad por un periodo fijo del ejecutivo en el cargo presidencial, ello se relativiza en cuanto la institución política del juicio político es limitada y específica, que como menciona Badeni no se compara siquiera a la discrecionalidad y amplitud del trámite que por voto de confianza o censura se realiza en los congresos de los sistemas parlamentarios.²²² Y esto no es menor.

Un claro elemento diferenciador entre el presidencialismo y parlamentarismo radica en que dentro del sistema presidencial hay una recíproca independencia del presidente y el legislativo que nace del hecho que el presidente “(...) no está obligado en absoluto a presentar cuentas al Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no exista una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. (...) y el Congreso no podrá destituirle de su cargo.”²²³ lo que muestra ser un matiz entre ambos sistemas, pero que existe excepción en cuanto el juicio político podría prosperar como fórmula de control político posterior y materializar una destitución del cargo.

evolucionado esta institución, sin embargo, no se puede desatender que lo que interesará aquí es mirar el originario presidencialismo y cómo éste se estableció en la Constitución de Estados Unidos. Al respecto, véase: Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 263 – 266.

²²⁰ Javier García Roca, «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016). 72.

²²¹ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 73.

²²² Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1637.

²²³ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 135 – 136.

Hay que decir que el juicio político implica un proceso formal no partidista para la separación del presidente de su cargo.²²⁴ A la vez, conjetura una particularización significativa del sistema presidencial puro, en cuanto se estaría habilitando la potestad a que sea el legislativo -cuando existan fundadas razones- quien pueda destituir del cargo al presidente, pero a la vez, no se faculta a que este último pueda cesar al legislador por razones fundadas; diferenciado la construcción del sistema presidencial y la bipolaridad que se estableció entre el ejecutivo y legislativo.²²⁵

En el presidencialismo el gabinete ministerial no tiene un origen desde el parlamento y como tal no responde a los intereses del legislativo, sino estrictamente a lo que se haya determinado por parte del ejecutivo, entonces la continuidad de los ministros o jefes de departamento, tampoco requiere una confianza legislativa sino la del presidente. Entonces, se puede sostener que el presidencialismo estableció una responsabilidad política de los jefes de departamento o ministros respecto al presidente y como tales no pueden ser cesados por otra autoridad que no sea el presidente, salvo la existencia de un juicio político en el cual la destitución sí implica la participación del poder legislativo en una suerte de control político.²²⁶ Se puede sostener una vez más, la república y el presidencialismo tienen una especie de reciprocidad en su diseño.

Como se ve, la fiscalización legislativa es connatural a su existencia y razón de ser, pues no existe únicamente “(...) en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (...) sino también en el procedimiento legislativo, en los actos de aprobación o autorización (...) en la total actividad parlamentaria.”²²⁷

²²⁴ Kathryn Hochstetler, «Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur», *América Latina Hoy* 49 (2008): 51-72. 59 – 60.

²²⁵ Lleixmá, «Gobierno». 565 – 566.

²²⁶ Ibid. 568.

²²⁷ Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*, 1. ed, Serie Doctrina jurídica, n.º 88 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002). 250 – 251.

Finalmente, el juicio político no desatiende a la separación de poderes. Pues, la justicia ordinaria tendrá atribución para particularizar, responsabilizar y disponer efectos de naturaleza judicial respecto a la actuación del funcionario destituido, dejando a un lado las razones o móviles políticos que generaron la destitución del funcionario, para encontrar, de existir, responsabilidades jurídicas más allá de las políticas y administrativas. Esto indica que en el sistema presidencial -pese a encomendar una tarea delicada y contundente en el legislativo- se reserva al órgano de máxima competencia judicial el tratamiento de la continuidad de los actos de responsabilidad oficial. Luego, como se anunció, no hay un quebranto de los pilares republicanos.

Nombramiento a jueces

La Constitución de Estados Unidos cumplió con tutelar varios principios constitucionales y elementos característicos que permitieran diseñar -cercanamente a la teoría de Montesquieu- una ambiciosa estructura que profundice frenos al poder político, libertades, igualdades y separación de poderes; siendo la estructura constitucional la que permitiera resguardar que no exista concentración de poder y se establezca una real independencia de cada órgano en sus atribuciones.²²⁸

Frente a esta intención, el diseño constitucional estadounidense determinó variantes y complementos en el ejercicio de los poderes, buscando espacios de conexión constitucional entre los órganos que mantienen poder, para entonces generar mecanismos que no constituyan aislamiento de los poderes entre sí, sino mutuo trabajo para alcanzar objetivos constitucionales y estatales. Son varias las manifestaciones del diseño institucional que indican atribuciones compartidas para que uno y otro poder estén vinculados, lo que Loewenstein llamaría: interdependencia por coordinación.²²⁹

²²⁸ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 63 – 64.

²²⁹ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 131.

Aunque el poder judicial está conformado en los Estados por una estructura integral que involucra judicaturas locales o provinciales y la general o nacional, todas, tienen una dinámica propia de funcionamiento y nombramiento de sus titulares. En este libro se verá exclusivamente a la conformación y potestades para la designación de los jueces nacionales del poder judicial, si se quiere, de su estructura principal, la cual es capaz de incidir en el diseño institucional en la relación con el poder legislativo y ejecutivo.

La Constitución estadounidense establece que es el presidente quien será el responsable del nombramiento de los jueces del tribunal supremo de justicia del país.²³⁰ Esta potestad presenta consideraciones a ser analizadas, las que se circunscriben en el diseño constitucional por una separación de poderes con recíprocos controles.

La Constitución señala, respecto del presidente:

2. Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con *el consejo y sentimiento del Senado*, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, *los magistrados del Tribunal Supremo* y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.²³¹ (cursivas son del autor)

Como se mira de la redacción constitucional, la facultad de designación de los miembros del poder judicial, indica un presidente con atribuciones importantes en el modelo estadounidense, en cuanto es su potestad la selección del perfil profesional e ideológico de quiénes integren el órgano de justicia y que además, al necesitar el consentimiento del senado y más nada,

²³⁰ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46 - 47.

²³¹ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2. Segunda sección.

serían funcionarios judiciales que no han pasado por un proceso de selección en el que se pongan a prueba sus conocimientos y competencias por vía de concurso alguno;²³² lo que permite apreciar la trascendencia de la potestad encomendada al presidente para la designación de las máximas autoridades judiciales.

Estados Unidos creó un poder judicial de tipo federal que existiera con la finalidad de hacer cumplir las leyes federales y precautelar la justicia e intereses de tipo nacional; en este sentido el tribunal supremo de los Estados Unidos se estableció como un órgano de tipo nacional, es decir para la unidad del naciente Estado.

Al provenir la designación de los jueces por parte del presidente con el *consentimiento* del senado, se presentaron dudas sobre todo en lo tocante a la independencia externa con la que contaría este poder. Frente a estos cuestionamientos, se introdujo la regla por la que los miembros designados deben ser inamovibles y su remuneración no tiene que estar sometida a posterior revisión de la legislatura.²³³

La forma en que se diseñó el nombramiento de jueces, atendió a equipararla con la designación de otras autoridades de la unión, en cuanto no interesó un tratamiento particular en esta sección. Hamilton señala que lo fundamental fue que el modo de nombrar a los jueces sea el mismo que “(...) para nombrar a otros funcionarios de la Unión en general (...)”.²³⁴

Cabe anotar que el funcionamiento de los tribunales de justicia estadounidenses respondió inicialmente, a una serie de dificultades propias a la búsqueda por encontrar mecanismos que no acentúen problemas respecto a los estados periféricos que veían en la creación de un único tribunal nacional temores sobre la reducción de sus competencias decisivas para la solución de los conflictos judiciales en sus territorios. Como se ha dicho ya, el diseño presidencial originario o puro debió afrontar a la

²³² Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 235.

²³³ Tocqueville, *La democracia en América*. 210 – 211.

²³⁴ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 330.

par configuraciones que atendieron a la estructura territorial estadounidense y no únicamente a los deseos constitucionales y políticos de funcionamiento nacional.²³⁵

Es así, que al entregarle al poder legislativo la potestad de acompañamiento en el proceso de designación de los magistrados, y en este particular al senado como un órgano de menor integración y fluctuación, se pretendió con la Constitución y su diseño, que la amplitud del país de tipo federal pueda verse representada en el nombramiento a los jueces; siendo un mecanismo por el cual el órgano más representativo y democrático de la república -legislativo- se pronunciaría para asentir con el perfil presentado por el presidente. El ejecutivo no sería un poder único en el Estado, sino que está condicionado al examen del legislativo en una lógica de control político; develando que se trata así de una competencia exclusiva del presidente, pero limitada, condicionada, que no llega a ser absoluta.²³⁶

Aunque el legislativo es un órgano plural, de composición multisectorial y diversa, cabe precisar que el poder judicial que surge en Estados Unidos, es configurado como una especie de cuerpo intermedio entre la población y el legislativo, por cuando el judicial, puede controlar a la autoridad legislativa en la producción de normas legales.²³⁷ Es allí en donde también descansan las justificaciones que se han realizado respecto a que la conformación del tribunal supremo de justicia no debe ser el resultado de mayorías o procesos políticos que se articulen al interior del legislativo, por lo que el poder legislativo debe limitarse a la tarea de ratificar o dar consentimiento frente a las propuestas que provienen del presidente.²³⁸

Cuando se analiza al poder judicial siempre se mira a éste desde su importancia para la profundización de la forma de gobierno republicana, convirtiéndose así en delicada tarea su institucionalización en la línea de la separación y a la vez equilibrio de poderes, que no haga sobrepasar a uno sobre otro; así, como

²³⁵ Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. 11.

²³⁶ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 262.

²³⁷ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85.

²³⁸ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 332.

Menciona Corwin, el judicial goza de una especie de poderes inherentes e incidentales al interior del Estado permitiéndole una actuación sustancial en el control al poder político y la organización estatal en sí.²³⁹ Targonski menciona que el tribunal supremo se encarga de una serie de tareas que por sobre todo se refieren a cuestiones propias a la interpretación de la ley y resoluciones del legislativo, así también en la valoración si los actos realizados por la rama ejecutiva son conformes a la Constitución.²⁴⁰

Como se ve entonces, la tarea del poder judicial llega a ser fundamental al interior del Estado para alcanzar los objetivos democráticos y republicanos, para lo cual se convierte en una articulación necesaria el respeto a la independencia del poder y el otorgamiento de garantías suficientes que coadyuven a este objetivo. Indiscutiblemente interesa el celoso funcionamiento de una república.²⁴¹ Hay que destacar que, los límites impuestos a los otros poderes, salvaguarda que los controles recíprocos no suponga injerencia en otro poder.²⁴²

²³⁹ Corwin detalla que las atribuciones del poder judicial son trascendentales para estos fines, así determina que entre otras potestades están las de: interpretar la constitución, la ley vigente y precedentes judiciales; desarrollar precedentes a ser observados a nivel nacional; juzgar casos de interés nacional; desarrollar remedios de aplicación del derecho, entre otras actividades fundamentales en la continuidad democrática del Estado. Al respecto, véase: Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 267 – 284.

²⁴⁰ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85 – 87.

²⁴¹ Hamilton señala con precisión en sus estudios sobre la configuración constitucional estadounidense, las virtudes que ella recoge al pensar en un poder judicial como órgano que a la vez limita a otros poderes. En este sentido, manifiesta que el poder judicial no es uno de aquellos que conserve fuerza ni voluntad, pues su actividad es básicamente de discernimiento por la justicia y aplicación del derecho; en este contexto, llega a sostener que incluso necesita del brazo del poder ejecutivo para hacer cumplir sus resoluciones, colocándole ello en una situación de debilidad y posible quebranto ante cualquier intento de abuso de poder. En el mismo contexto, determina que el poder judicial “(...) es el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin que pueda defenderse del ataque de aquéllos”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 330 - 332.

²⁴² Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1741.

Se puede establecer una propuesta a debatir entre la independencia de poderes y la no injerencia en otro poder. Si se quiere, podrían ser dos categorías propias a una profundización que no es objeto hacerlo aquí, pero que, sin embargo, debe ser señalado por cuanto se podría decir que, en el caso de la conformación de los tribunales de justicia de Estados Unidos, en un primer momento el juez es *dependiente* de la nominación que realice el presidente y la posterior aceptación del senado; luego, se puede sostener que no hay una independencia plena de tipo externo. Pero la medición o evaluación podría ser subsiguiente sobre si pese a esta dependencia en la nominación y final designación, interfiere o no en un posterior momento el poder ejecutivo o poder legislativo en las tareas de los jueces, de ser la respuesta afirmativa, se podría decir que se estaría frente a un caso de injerencia en el poder.

En consecuencia, como se ve, la no injerencia de poderes supone una mayor profundización de la autonomía de las labores de los poderes al interior del Estado. La intención del presidencialismo puro e incluso, el interés actual de los Estados democráticos y constitucionales, está encaminado hacia la no injerencia política, ideológica o de cualquier tipo en otros poderes, en este caso, en la administración de justicia. Quizá hay que pasar entonces de un análisis de la independencia a la no injerencia.

Dicho lo anterior se debe sostener que la Constitución, dentro del diseño presidencial y republicano que hace, detalla que la permanencia de los jueces en sus cargos será durante todo el tiempo en el cual éstos *observen buena conducta*. Es decir, no sostiene la existencia de un periodo fijo para el ejercicio de la función; regulación hecha, desde el criterio de entregar estabilidad suficiente a los jueces para que ello aliente un desempeño de independencia completa en apego a la Constitución que delimita las fórmulas para lograrlo, pues ya Hamilton sostenía en la inspiración del debate constitucional que se desarrolló en Filadelfia que “(...) los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia.”²⁴³

²⁴³ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 335.

La Constitución dice: “Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.”.²⁴⁴ La teoría sobre estabilidad judicial como elemento favorable para el correcto desempeño e independencia de los jueces, indica que ésta es una cuestión que fundamenta el rango de desempeño institucional de los Estados.²⁴⁵

Es así que el poder legislativo es competente para determinar el número de integrantes del tribunal supremo o detallar la competencia de ellos para su actuación, pero sin alterar los elementos ya configurados en la Constitución. Igualmente, la Constitución como se ha visto, no fija requisitos para los jueces, incluso no es menester su formación como abogados, dejando en libertad la designación y propuesta que haga el ejecutivo para el consentimiento posterior del senado.²⁴⁶

En síntesis, el presidente es quien acciona al legislativo para la determinación final de los magistrados a integrar el tribunal supremo, pero éste es controlado y medido por un ejercicio de deliberación al interior del senado; en el mismo sentido, la legislatura puede diseñar con rango de ley regulaciones para el funcionamiento del poder judicial. Esto indica que es posible afirmar que no existe una extensa atribución presidencial que asemeje al ejecutivo con un rango imperial hacia el interior, pues más bien se coligen fórmulas institucionales que equilibran el poder orgánico y pretenden establecer independencia

²⁴⁴ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 3, primera sección.

²⁴⁵ Al respecto puede verse a los siguiente autores: Jorge Chaires Zaragoza, «La independencia del poder judicial», *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37 (2004). 526; Oswaldo Lara-Borges y Aníbal Pérez-Liñan, «Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009», *Política y Gobierno*, septiembre de 2012. 5 – 10; Valentín Thury-Cornejo, «La Independencia Judicial en el contexto de la sociedad de medios: desafíos y estrategias», *Dikaion* 20, n.º 2 (2011): 299-325.; y, Lee Epstein, «Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior», *William & Mary Law Review*, 57, n.º 6 (2017), doi:h0p://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol57/iss6/3.

²⁴⁶ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85.

judicial por las razones previamente expuestas, las cuales están acompañadas de criterios como el de Tocqueville quien sostiene que la Constitución sin un poder judicial es *obra muerta*.²⁴⁷

Hay que observar que, entre los intereses de los Padres Fundadores al establecer este mecanismo de nombramiento a los jueces, estuvo lograr estabilidad de la administración ya que la participación complementaria haría que la designación de un magistrado pase de ser obra exclusiva del ejecutivo, a ser una responsabilidad compartida con el legislativo afianzando la imagen del presidente para el ejercicio del gobierno.²⁴⁸

En el sistema parlamentario esta realidad varía, o al menos se atempera en el sentido que al gravitar la gestión política y administrativa del país en el parlamento del Estado, es precisamente este último el que posee las potestades más amplias para el nombramiento de los jueces, pues se comparte la designación entre el gobierno y el parlamento, siendo la mayoría de los miembros que integran los tribunales de justicia provenientes de las fuerzas políticas del parlamento.²⁴⁹ Hay diferencias sustanciales entre el presidencialismo y parlamentarismo en materia de designación judicial.²⁵⁰

²⁴⁷ Tocqueville, *La democracia en América*. 223.

²⁴⁸ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 326.

²⁴⁹ Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 291 – 292.

²⁵⁰ En el sistema parlamentario, se ha revitalizado un debate sobre el funcionamiento y sentido de la separación de poderes; pues, se argumenta que esta construcción de equilibrio e independencia de poderes, se ve cada vez más relativizada en este sistema de gobierno, por cuanto la división que se formuló en el siglo XVIII, hoy, no alcanza a las dinámicas de las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento; llegando a existir una cercanía de poder que casi las hace confundir a ambos. Sin embargo, desde estos criterios, también se acepta que al haberse relativizado la separación de poderes, no ha trascendido hacia la desaparición completa de ella en los Estados constitucionales, pues es propia a su esencia y funcionamiento. También, en el mismo contexto, se ha señalado que el poder judicial tiene garantías para su funcionamiento, y si bien es cierto puede existir una *relativización* de la *separación de poderes* entre ejecutivo y legislativo, pero aquello, no se introduce respecto del poder judicial, ya que en el parlamentarismo, también interesa la independencia de este último como requisito esencial para la continuidad del Estado constitucional y democrático. Al contrario, parece ser que en el sistema parlamentario hay preocupaciones respecto al poder judicial, sobre el espacio de equilibrio con el parlamento, pues

Finalmente queda decir, que el nombramiento de los jueces es un diseño constitucional que no desatiende a los principios que interesan en el constitucionalismo estadounidense en torno a república y democracia, preocupaciones éstas, que se ven consolidadas y atendidas en cuanto el ejecutivo es limitado y controlado a través de la actuación del senado; igualmente el legislativo conserva potestades regulativas sobre el judicial y a su vez éste último sobre el poder legislativo y ejecutivo.²⁵¹ Lo que a todo análisis muestra un círculo de controles recíprocos o si se quiere, de frenos suficientes para evitar el despotismo que puede ocasionar el poder descontrolado.

Igualmente, se anota como una ventaja clara del sistema presidencial puro, la posibilidad de conocer quiénes son los jueces propuestos a integrar el tribunal supremo, y ello no exclusivamente desde el miramiento a los tecnicismos o conocimientos que hagan mérito sobre la materia, sino por sobre todo, respecto de sus posiciones ideológicas y políticas que llegan a ser conocidas por sus expresiones a lo largo de la vida profesional y que entran en discusión y análisis -por sobre todo- en la época de designación y debate sobre su perfil.²⁵²

Queda claro que en el presidencialismo puro se desarrolla un sistema que pretende lograr una sintonía entre las intenciones de pesos, contrapesos y la defensa por los derechos de la población, otorgándole independencia y no injerencia de otros poderes al interior del judicial. Además, con un presidente controlado y limitado.

Iniciativa legislativa

Se abordará la iniciativa legislativa entendida como la potestad para incidir directamente en la presentación de proyectos de ley

la denominada *introducción del juego de los partidos políticos* al interior del parlamento, podría desvanecer la eficacia de la administración de justicia. Al respecto, puede verse: Aragón, *Constitución, democracia y control*.

²⁵¹ García Roca, «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». 72.

²⁵² Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 292.

desde el origen que ello supone para accionar al órgano encargado de hacer normas con rango legal.

El poder legislativo, como se ha mencionado, tiene dos atribuciones fundamentales: legislar o crear normas legales y fiscalizar o ejercer control político.²⁵³ Watson denomina a éstas como funciones de legislar y de controlar la administración de las actividades gubernamentales.²⁵⁴ Para la comprensión del presidencialismo puro, estas potestades deben ser analizadas en razón de la naturaleza del Estado federal y diverso que surgió en los Estados Unidos. Constituiría error revisar la iniciativa legislativa sin hacer un necesario matiz, pues las diferencias y preocupaciones propias al interior de las antiguas colonias inglesas estaban centradas en unificar en un solo Estado los intereses de cada una de ellas, como también en blindar las posiciones de independencia y unidad que preocupaban y debían prevalecer al interior del naciente país.²⁵⁵

El proceso de creación de la ley inicia con la presentación de un proyecto a ser tratado y discutido en el poder legislativo. La responsabilidad en la promulgación de leyes se centra en el legislativo como máximo órgano de representación democrática y plural al interior. Ahora bien, la potestad para la introducción de proyectos de ley o lo que se denomina iniciativa normativa, no la tiene exclusivamente el legislativo, ésta es compartida con otros órganos que albergan o conservan esta atribución, así el

²⁵³ Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1356.

²⁵⁴ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 325 y 327.

²⁵⁵ Es fundamental notar que al momento de desarrollarse la Constitución de Estados Unidos en la Asamblea de Filadelfia, existieron dos importantes teorías que gobernaron la discusión. Por un lado, quienes se afianzaban con una posición de respecto a la independencia de las Antiguas Colonias, y por otro lado quienes desarrollaron una defensa por la soberanía nacional. Para la primera posición se generó un Senado en el cual participarían dos representantes por cada estado periférico o Antigua Colonia Inglesa, quienes a su vez, serían designados por los legisladores de cada periférico; por su parte, la Cámara de Representantes estaría integrada por diputados o congresistas que provendrían de votación popular. Diferencias éstas, que marcan una pauta en la comprensión y entendimiento de particularidades propias a la forma en que se configuró este sistema presidencial. Al respecto, véase: Tocqueville, *La democracia en América*. 179 – 182.

presidente del Estado, dependencias administrativas e incluso, grupos de interés.²⁵⁶

Interesan los proyectos de ley que pueden ser presentados por parte del presidente. Cuando esta potestad es activada por el ejecutivo, se remite el proyecto de ley al poder legislativo. Los proyectos que ingresa el presidente del Estado son también conocidos como *administration Bills* o proyectos de la administración. Cabe decir que el proceso al interior del legislativo para la creación de la ley debe estar acompañado por la aprobación de ambas cámaras como base del diseño bicameral adoptado por Estados Unidos. En todo caso, más que el proceso legislativo en sí al interior, interesa tratar las competencias y atribuciones que en materia de iniciativa legislativa conserva el presidente.

La Constitución señala: “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.”;²⁵⁷ correspondiendo al poder legislativo ser el órgano que legisla. En el contexto de la naturaleza estadounidense como un Estado de tipo federal, se ha establecido un principio de reserva legal abierta por lo que no se llegan a enumerar a detalle las materias que puede tratar el legislador. La Constitución dispone que el legislativo puede expedir leyes que le sean necesarias para cumplir sus tareas, siendo una atribución generosa con características de amplitud.²⁵⁸

²⁵⁶ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 360.

²⁵⁷ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, primera sección.

²⁵⁸ La Constitución de Estados Unidos señala que se tratarán exclusivamente por ley las siguientes materias: impuestos o ingresos económicos nacionales; recaudación de contribuciones, derechos y consumos nacionales; pago de deudas; proveer de bienestar general a los Estados Unidos; contraer empréstitos; comercio extranjero; naturalización; quiebra; materia monetaria; delitos; correos y postales; propiedad intelectual; creación de tribunales de justicia inferiores a Tribunal Supremo; temas de marítima; y, dirección militar. Igualmente determina que, tendrá potestad el Congreso para: “(...) expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Ibid. Art. 1, octava sección.

Al presidente tampoco se le ha detallado un campo exclusivo de iniciativa legislativa. Y aquello tiene sentido. Pues, si se miran a los factores que han influido en el fortalecimiento de la presidencia en el contexto del sistema presidencial estadounidense, hay un rol que el ejecutivo tiene y es otorgar respuestas y soluciones a las necesidades de la población de forma inmediata, tutelando además el proyecto de unidad federal; pues la percepción de representatividad en razón de su legitimación democrática de origen por la votación popular que obtiene, lo coloca en un sitio de *figura esperada* para entregar respuestas.

Las expectativas de la población y la no limitación constitucional, han hecho que el ejecutivo inicie proyectos de ley en todas las materias, logrando una activa participación en su incitación a la actuación del legislativo; es decir, el cargo presidencial se ha configurado de tal manera que hoy el presidente tiene una práctica consuetudinaria de presentar proyectos normativos en diversas materias por la regulación ambigua y generosa de la Constitución.²⁵⁹ El presidente podría proponer al legislativo toda legislación que el primero considere necesaria, no se han establecido límites o materias.²⁶⁰ Este diseño constitucional ha llevado al análisis que el presidente conserva poderes que se han amplificado a raíz de interpretaciones que se han ido realizando a sus atribuciones, mientras que el legislativo se ha quedado en una dimensión de la doctrina de los poderes enunciados o determinados por la Constitución.²⁶¹

La Constitución estadounidense establece que es potestad del presidente presentar proyectos de ley en cualquier materia que éste considere necesarias, limitándose a que únicamente lo relativo a recaudación de rentas sea de iniciativa exclusiva de la cámara de representantes del congreso.²⁶²

Así, el sistema presidencial puro respeta las atribuciones legislativas en materia de iniciativa para producir las normas que integrarán el ordenamiento jurídico. Se trata de una atribución

²⁵⁹ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376 – 377.

²⁶⁰ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46.

²⁶¹ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 24 – 25.

²⁶² Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 72.

amplia. Mas abre una competencia a favor del ejecutivo para que sea éste quien pueda también colaborar en la producción normativa en el Estado siendo una especie de coparticipación en la producción normativa.

Reglamentos

La potestad del presidente para expedir reglamentos se ha configurado a fin que el ejecutivo complemente a la ley. La ley nace en forma amplia y general, lo que extiende un espacio de regulación complementaria para el poder ejecutivo.²⁶³

El mandato constitucional como fuente de la potestad reglamentaria del presidente, determina que el ejecutivo: “(...) cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente (...)”;²⁶⁴ luego, la práctica al interior del Estado, ha sido precisamente, la de entregar al presidente la potestad de expedir regulaciones reglamentarias que atiendan a remisiones legislativas. En este sentido, es el presidente e incluso, los jefes departamentales bajo dirección presidencial, quienes pueden complementar a la ley.

Aunque esta potestad no se determina con precisión en la Constitución y es traída desde una interpretación del enunciado citado, claramente, ha sido un instrumento en la administración central, por cuanto con ella, se permite que el ejecutivo ante cualquier situación que se presente en el Estado, pueda regular. En este contexto, pese a que la potestad reglamentaria no está detallada en la Constitución, en Estados Unidos se ha ejercido esta atribución en sintonía con la intención de precautelar los intereses del país.

Cea Egaña dice que la potestad reglamentaria en sentido clásico y estricto es la atribución especial del presidente de la República para dictar, unilateralmente, normas jurídicas generales o especiales destinadas al gobierno, administración del Estado y ejecución de las leyes. Agrega, que los reglamentos

²⁶³ Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*.

²⁶⁴ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, tercera sección.

deben ser permanentes y obligatorios.²⁶⁵ García de Enterriá define a los reglamentos como toda norma escrita dictada por la administración, sosteniendo que como característica propia de éstos se encuentran los sentidos de ser “(...) secundarios, subalternos, inferiores y complementarios de la ley (...)”.²⁶⁶

Los reglamentos son manifestaciones realizadas por el ejecutivo para la correcta aplicación de la ley, con carácter general y objetivo. Hay también reglamentos que no ameritan la existencia previa de ley. A los primeros, se los conoce como ejecutivos; y a los segundos, como autónomos, independientes o espontáneos.²⁶⁷

Los reglamentos autónomos no abarcan ni agotan el campo de dominio legal, es decir lo que sea abordado por una ley, permitiendo que el jefe de gobierno los dicte en virtud de su facultad para reglar. Quienes defienden la vigencia del reglamento autónomo sostienen que éstos permiten un presidente realmente gobernante.

Con los reglamentos autónomos se tiende a decir que el presidente deja un rol de ejecutor o ejecutivo, para pasar a una actividad de mayor protagonismo y eficiencia respecto a los retos de la administración, convirtiéndose en un *auténtico* gobernante, gobernador y responsable de gobierno. Moncada Zapata en defensa de la autonomía del reglamento y la no sumisión de éstos a la ley, manifiesta que el reglamento produce Derecho y no se puede reducir su papel a una mera ejecución legal.²⁶⁸ Estos reglamentos también son conocidos como *praeter legem*, independientes o autónomos.

²⁶⁵ José Luis Cea Engaña, «Dominio legal y reglamentario», *Revista Chilena de Derecho*, 11 (diciembre de 1984). 426.

²⁶⁶ Eduardo García de Enterriá, *Curso de Derecho Administrativo* (Colombia: Temis, 2008). 155.

²⁶⁷ Hernán Salgado, *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho* (Quito, 2010). 118.

²⁶⁸ Juan Carlos Moncada Zapata, *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia* (Bogotá: Temis, 2007). 60.

En esta línea, la ley ya no es un presupuesto habilitador del reglamento y la relación reglamento ley se convierte en una de tipo negativo.²⁶⁹ Finalmente, los reglamentos autónomos no pueden irrumpir el campo del dominio legal o reserva de ley.

Por su parte los reglamentos de ejecución, cumplen precisamente un rol de ejecución, aplicación y realización de la ley. Salgado apoya este criterio sosteniendo que son reglamentos útiles para la aplicación legal; en consecuencia su deber y espacio de existencia responden a una relación con la ley.²⁷⁰ Agustín Gordillo dice que estos reglamentos no pueden violar la letra de la ley, así como tampoco su espíritu.²⁷¹

El reglamento ejecutivo tiene por consiguiente que cumplir con el criterio: *secundum legem*. Si se recuerda, los reglamentos autónomos con el criterio: *praeter legem*. Y es que la naturaleza no es suplir, remplazar, completar o sustituir la ley, sino acompañarla, si se quiere, auxiliarla a fin de que su entrada en vigor sea acertada. Cumpla efectos jurídicos adecuados. Buscan orientar fehacientemente a los funcionarios de la administración pública para que sepan a qué atenerse y cómo proceder en la aplicación legal.

El reglamento ejecutivo, genera mayores limitantes respecto de su regulación. Pues, bajo el pretexto de reglamentación no se puede llegar a dictar normas nuevas, ampliar o restringir el alcance de la ley, o establecer, por ejemplo, formalidades distintas a las previstas legalmente.²⁷² Entonces, el reglamento de ejecución amerita la existencia de una ley previa como obligatoria condición para complementarla. Toscano señala que sin la habilitación de una ley previa, no se puede desarrollar el reglamento.²⁷³

²⁶⁹ Francisco Toscano Gil, «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Casilla y León*, n.º 30 (mayo de 2013), 11.

²⁷⁰ Salgado, *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho*, 118.

²⁷¹ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo* (Medellín: Fundación Derecho Administrativo, 1988), 64.

²⁷² Tulio Enrique Tascón, *Derecho Constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional* (Colombia: La Gran Colombia, 1993), 235.

²⁷³ *Ibid.* 11.

Ahora bien, hay que decir que el reglamento de ejecución no necesita -siempre- una expresa autorización legal para su nacimiento, esto por cuanto la fuente de su existencia está en la Constitución. Entonces, el presidente puede reglamentar una ley aún sin la remisión directa de ésta.

A manera de conclusión, la potestad reglamentaria con la que cuenta el poder ejecutivo de Estados Unidos, es la de realizar reglamentos de ejecución.²⁷⁴ Esta potestad no la ejerce directamente el presidente, sino los órganos, departamentos o dependencias que son lideradas por éste. Conforme manifiesta Loewenstein, en Estados Unidos el legislativo utiliza su potestad para delegar en la ley la posibilidad de dictar reglamentos que lleguen a detallar la generalidad y flexibilidad legal; de hecho, se sostiene que la ley debe ser amplia y contener principios generales y fáciles de reconocer con la finalidad que el reglamento jurídico realizado por el presidente o sus funcionarios, se convierta en un cúmulo de disposiciones de ejecución para la correcta vigencia de la norma legal.²⁷⁵

Bajo el principio de respeto a la Constitución, no se puede dejar de señalar que sobre la potestad reglamentaria existirá control judicial. Luego, pese a ser responsabilidad del poder ejecutivo la generación de estos reglamentos, los mismos no pueden arrastrar arbitrariedad o antijuridicidad.²⁷⁶

Finalmente, el rol de los jueces en control de estos actos reglamentarios se convierte en fundamental. Su actuación garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto a los límites en los cuales se debe encasillar la tarea ejecutiva.²⁷⁷

²⁷⁴ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 45.

²⁷⁵ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 275.

²⁷⁶ Ibid. 275.

²⁷⁷ En el año de 1976 la Suprema Corte de Estados Unidos, cerró esta línea de análisis desde la comprensión que el presidente de los Estados Unidos puede realizar actos normativos que desarrollen y amplíen la ley, siempre, con la intención de lograr la correcta ejecución de la ley; y en consecuencia con ello, permitiendo que el poder legislativo pueda delegar atribuciones de regulación al presidente del Estado. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 256 – 257.

Queda claro entonces. De la disposición constitucional que determina que el presidente debe velar por el pleno cumplimiento de la ley, se ha establecido la potestad conforme con ello para que éste pueda generar reglamentos. Será necesario la existencia de una ley previa. Además, en este sistema presidencial puro, la potestad reglamentaria descansa en aquellos reglamentos para la ejecución de la ley y puede ampliarse a más del jefe de gobierno, a los jefes departamentales o ministros.

Decretos y órdenes ejecutivas

La Constitución estadounidense deja también espacios sin regulación, los cuales han habilitado que se vaya configurando al presidencialismo puro desde las acciones que han sido tempranamente desarrolladas. Los presidentes estadounidenses han solventado límites y vacíos constitucionales mediante el uso de diferentes instrumentos, en este caso de análisis, de las resoluciones u órdenes ejecutivas que permiten llevar a cabo acciones propias a la administración.²⁷⁸

No es exagerado sostener que la evolución del sistema presidencial ha ido de la mano de los perfiles, ideologías y convicciones de los ejecutivos. Esta realidad es así, al nivel que Riccards manifiesta que existen diferentes modelos de presidencialismo en Estados Unidos atendiendo a las connotaciones o particularidades de quienes ostentaron la magistratura presidencial.²⁷⁹

Aunque la Constitución ha servido como un referente para el estudio de varias potestades que se han encomendado al presidente de la República, no se puede desatender a que ésta también en cierta medida es “(...) vaga y ambigua acerca de los

²⁷⁸ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?». 16.

²⁷⁹ Riccards en sus estudios determina que los estilos y enfoques que cada presidente entregó al Estado, fueron el sustento suficiente para desarrollar modelos presidenciales en Estados Unidos; así sostiene que existen los siguientes: Federalista, Jacksoniano, Whing, de Lincoln y de Roosevelt. Respecto a este tema puede verse: Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*.

deberes efectivos del Presidente. De hecho, no dice nada acerca de las tareas cotidianas del cargo.”²⁸⁰

En el marco de las atribuciones presidenciales naturales a su cargo de administración y gestión del Estado, hay potestades con influencia en el ordenamiento jurídico del Estado. El presidente puede expedir decretos u órdenes ejecutivas que tienen rango de ley, aunque en su forma o procedimiento de creación no cumplan precisamente con la jerarquía de norma legal. Estos decretos al igual que otras normas al interior del país, deben ser controlados por parte de los tribunales de justicia en lo relativo a su juridicidad.

Los decretos u órdenes ejecutivas han permitido celeridad en la actuación del gobierno, permitiendo un presidente que a través de órdenes ejecutivas pueda otorgar respuestas a la población.²⁸¹

Los defensores de esta atribución sostienen que aunque no esté detallada constitucionalmente, tampoco está prohibida y son varios actos judiciales los que la han reconocido y permitido su vigencia al interior del Estado, llegando a ser ejercida inclusive por el primer presidente de Estados Unidos.²⁸²

La potestad de dictar decretos con rango de ley, es una de las facultades más potentes con las que cuenta el presidente de Estados Unidos.²⁸³ La estructura de estas órdenes presidenciales atiende a la sistematización de un acto unilateral que cuenta

²⁸⁰ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 29.

²⁸¹ Ibid. 58.

²⁸² Las órdenes ejecutivas han sido muy comunes en la administración de los Estados Unidos. Los presidentes han hecho de ésta, una herramienta importante para la gestión del gobierno; así se ha destacado su administración por introducir importantes regulaciones que habilitan a un protagonismo de la política central del gobierno. Por ejemplo, en la sistematización realizada por el gobierno estadounidense, se puede observar el uso de las órdenes ejecutivas que llegan en muchos gobiernos a ser en un significativo número. El presidente Roosevelt durante todos sus mandatos realizó 3.721; Kennedy 214; y Obama 276. El primer presidente de los Estados Unidos George Washington hizo 8 órdenes ejecutivas. Fuente: Estados Unidos Presidency U.S.A., *Executive Orders: Washington - Trump*, 12 de julio de 2018, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>.

²⁸³ Clifford Lord, ed., *Presidential Executive Orders*, vol. I (New York: The Mayor of the City of New York, 1944). V - VII.

con una numeración ordenada cronológicamente para que se puedan diferenciar de otros actos que provengan de la voluntad del ejecutivo.²⁸⁴

El decreto u orden ejecutiva es una estrategia jurídica utilizada por el presidente para evitar el control o dificultades propias a la dinámica del proceso legislativo.²⁸⁵

Las órdenes ejecutivas se instaurarían como documentos más óptimos para la concreción de la política pública gubernamental, mas su rango de jerarquía normativa siempre ha provocado controversia respecto a las competencias presidenciales.²⁸⁶ Incluso hay autores que sostienen que esta potestad presidencial permite apelar a los electorados políticos, en el sentido que a través de ésta se puede contentar, modular o dirigir intereses de específicos grupos sociales. Rottinghaus dice que “(...) a pesar de un uso poderoso potencialmente peligroso de las órdenes unilaterales de los presidentes para establecer, implementar o dirigir una política pública, los presidentes también usan estas órdenes para asuntos políticos: apelar a los electorados políticos.”.²⁸⁷

Como se puede colegir, es la orden ejecutiva una atribución que ha nacido de la mano de la costumbre e interpretación a la Constitución de Estados Unidos y que entrega un mecanismo político y jurídico para el gobierno. Las razones que pudiesen motivar la creación de este acto unilateral pueden ser varias, las que inician desde la necesidad del Estado por obtener respuestas con celeridad a una demanda social justificable, hasta la urgencia

²⁸⁴ John Woolley y Gerhard Peters, «The contemporary presidency. Do presidential memo orders substitute for executive orders? New data», *Presidential Studies Quarterly*, 47, n.º 2 (junio de 2017). 387 – 388.

²⁸⁵ Brandon Rottinghaus y Jason Maier, «The power of decree: Presidential use of executive proclamations, 1977 - 2005», *Political Research Quarterly*, junio de 2007. 338 – 339.

²⁸⁶ Kelly Tzoumis, Susan Bennett, y Elizabeth Stoffel, «The executive order in the United States: a policy tool used that has shaped environmental policy and decisions from Presidents Franklin D. Roosevelt to Barack Obama», *Environ Syst Decis*, 35 (2015). 401 – 402.

²⁸⁷ Brandon Rottinghaus y Adam Warber, «Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, 45, n.º 2 (junio de 2015). 290.

de la expedición de estas disposiciones como herramientas para el consenso social en donde no se excluya el atender a las necesidades y palear situaciones de tensión al interior; pues efectivamente, la potestad de generar decretos ejecutivos hace que el presidente entregue respuestas inmediatas y acapare así la atención social a las soluciones que éste plantea. Los decretos ejecutivos son también vistos como una fórmula que aumenta la influencia del presidente en el Estado.²⁸⁸

Con claridad. No es una atribución reglada en la Constitución y no puede quedar a un lado del estudio de este libro, pues los órganos jurisdiccionales del país la han habilitado y vienen controlando permanentemente su ejercicio, entendiéndose su existencia y potestad en la vida jurídica del Estado.

Enmienda constitucional

En la revisión del sistema presidencial, especial atención requiere los mecanismos que se han establecido para la modificación a la Constitución. Fundamental importancia será entonces determinar el funcionamiento de la “(...) interrelación entre las tres ramas del Estado, pero sobre todo entre las ramas ejecutiva y legislativa (...)”²⁸⁹ en lo referente a modificación del texto constitucional.

²⁸⁸ Watson sostiene al respecto: “El papel del presidente en una crisis no se limita a los asuntos militares o exteriores. Cada vez más, el pueblo norteamericano ha exigido que el gobierno federal *haga algo* respecto de las depresiones económicas, a los problemas sociales como son las relaciones raciales, la difícil situación de las ciudades y otros problemas apremiantes. También esas expectativas han hecho que aumente la influencia de la presidencia, porque un presidente puede actuar con rapidez y autoridad para contrarrestar el desempleo masivo, enviar tropas que ayuden a integrar las escuelas o hacer frente a los grandes motines, como los que tuvieron lugar hacia finales de los años sesenta en algunas ciudades de los Estados Unidos. De manera que la presidencia ha aumentado su poder e influencia a medida que el pueblo norteamericano ha aceptado el concepto de estado positivo, es decir, aquel en que el gobierno, particularmente el federal, desempeña un papel principal haciendo frente a las diferentes crisis de la agitada sociedad norteamericana”. Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 377.

²⁸⁹ Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 29.

Al ser la Constitución un instrumento político y jurídico para el freno al poder político y la delimitación de las atribuciones que se encargan al poder, se puede sostener que así se busca -entre otros principios- tutelar los derechos y libertades de la población. Luego, no es un instrumento cualquiera y por ello el valor del análisis de las fórmulas que se hayan establecido para el cambio constitucional como algo trascendental.

Si se parte de la premisa que Estados Unidos se nutrió de inmigrantes ingleses que llegaron a su territorio en búsqueda de libertad para sus prácticas religiosas; es coherente señalar que la preocupación continua que se tuvo, por parte de las antiguas Colonias, fue garantizar tanto libertades y derechos de sus habitantes en el texto constitucional.²⁹⁰ La Primera Enmienda que se introdujera en la Constitución de los Estados Unidos muestra el valor y graduación que entrega el Estado a las libertades de expresión y la lucha contra el lenguaje de odio, entendiendo que las mayores preocupaciones de la época de la Convención de Filadelfia giraron en torno a proteger el atributo mayoritario de la sociedad a expresarse y que cada ciudadano pueda defender sus opiniones; enmienda que a propósito, supuso el nacimiento de un derecho negativo de abstención o no hacer por parte del Estado.²⁹¹

Toma sentido aquí sostener que una de las preocupaciones más importantes en la época, fue determinar los límites jurídicos y políticos para la realización de modificaciones a la Carta de unidad y federación que se habían dado los estadounidenses: la Constitución.²⁹²

Aunque como se ha mencionado en el inicio, será importante determinar las competencias con las cuales cuenta el presidente en el diseño constitucional del presidencialismo puro, no se puede dejar de lado las dinámicas propias a la

²⁹⁰ Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Primera (Quito: Ediciones Legales, 2012). 26.

²⁹¹ Andrés Gascón Cuenca, «La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Protección del Discurso Racista», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47 (2013). 163 – 164.

²⁹² Tocqueville, *La democracia en América*. 277 – 286.

institucionalidad y realidad política que se habilita en esta misma Constitución. Observar el funcionamiento interinstitucional y los controles inter orgánicos permiten apreciar el grado de influencia de un poder sobre otro en el marco del cumplimiento de los ideales de equilibrio y balance entre los detentadores del poder.²⁹³

La Constitución de Estados Unidos es un reflejo de los intereses, preocupaciones, objetivos y valores de los grupos sociales y políticos que inspiraron su origen; aún más, si se parte de sostener que una constitución es la base suprema de todo el ordenamiento jurídico, de cuyas bases se derivará otras regulaciones y relaciones hacia el interior como norma integrativa.²⁹⁴ Luego, como propia realidad de las democracias y la dinámica de las fuerzas políticas al interior del Estado, surgen también grupos sociales que no precisamente pueden permanecer conformes a un texto constitucional primario u original; así que, establecer los mecanismos para la modificación constitucional es una cuestión no menor y a la vez necesaria en el tratamiento.

En esta sección del libro, será de interés verificar la influencia del ejecutivo u otros ostentadores de poder en el procedimiento de modificación constitucional, obteniendo insumos para la profundidad del análisis sobre el presidencialismo originario, su alcance y funcionamiento.²⁹⁵ García de Enterría señala que a la Constitución como norma jurídica hay que dotarle de protecciones suficientes que permitan asegurar su eficacia y permanencia en el tiempo; entonces, el entendimiento de los mecanismos que pueden generar un cambio de la constitución es sustancial.²⁹⁶

La Constitución estadounidense con la denominación de enmiendas, configura el mecanismo constitucional para la modificación de su texto. Quienes participaron en el proceso de nacimiento de la Constitución, determinaron la importancia que el cambio o reforma constitucional no sea un proceso fácil con

²⁹³ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 232 - 234.

²⁹⁴ Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional* (Madrid: Cívitas S.A., 1994). 52 - 53.

²⁹⁵ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 61.

²⁹⁶ García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 176.

un débil control. Autores han llamado a esta preocupación de rigidez constitucional, como la búsqueda por evitar “enmiendas mal concebidas y aprobadas de forma precipitada.”;²⁹⁷ También se presentan en la discusión quienes expresan la necesidad de cambios constitucionales como necesidad ineludible, calificada de revolución constitucional.²⁹⁸ Los Padres Fundadores que inspiraron el desarrollo constitucional estadounidense, señalaron en defensa de la Constitución, que el arreglo de ella hacia nuevas realidades y miramientos de modificaciones es una parte consustancial a la experiencia que se puede ir adquiriendo en la vida del Estado y en el funcionamiento y puesta en marcha de la Constitución.²⁹⁹

La Constitución estadounidense respecto del procedimiento para las enmiendas constitucionales dispone:

Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma

²⁹⁷ Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 21.

²⁹⁸ Ackerman manifiesta que, los Estados Unidos no pueden ser un territorio de estricto liderazgo desde lo formal y nada más; sostiene la importancia de interpretar los deseos de la población y sus percepciones; así, que sea el poder político capaz de sintonizar con ellos y encontrar respuestas a sus necesidades y urgencias, muchas precisamente pueden ser resueltas desde una visión que permita un desarrollo constitucional con la modificación de la Carta Fundamental, al respecto con precisión dice: “los defensores del orden establecido logran ganar el reto, ningún régimen constitucional dura para siempre. (...) deshonramos a nuestros ciudadanos cuando les contamos la historia que trata a sus padres y abuelos como pigmeos en comparación con los gigantes constitucionales de un pasado que se aleja cada vez más”. Véase en: Bruce Ackerman, «La Constitución viva», *Themis Revista de Derecho*, 1965. 73.

²⁹⁹ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 187.

las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.³⁰⁰ (cursivas son del autor)

Como se ve, la Constitución al prever el mecanismo para su modificación, desde la concepción republicana del principio de representación, atribuye al poder legislativo federal y local, la potestad de presentar la iniciativa para el cambio de la Constitución; es decir, si se quiere, desde la visión republicana son los órganos con mayor pluralidad en su conformación y representación democrática los que están legitimados para reformar a la Constitución.

Lo que se ha denominado enmienda formal,³⁰¹ pasa por un procedimiento detallado que podría ser dividido en dos mecanismos. El primero es por el cual ambas Cámaras Legislativas con la votación de las dos terceras partes pueden realizar la propuesta de enmienda que deberá ser tramitada al interior del congreso. El segundo mecanismo, implica la necesidad de instaurar una convención nacional que se activa por petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los estados periféricos. Las enmiendas tendrán lugar exclusivamente en cuanto exista

³⁰⁰ Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 5.

³⁰¹ Los estudios sobre la modificación a la Constitución de Estados Unidos, detallan que el procedimiento establecido en su art. 5, cumple con la función de ser una regulación formalista para el proceso de cambio constitucional, sin embargo advierten la existencia de modificaciones permanentes, como sucede en los Estados, a través de las interpretaciones realizadas por los tribunales de justicia e incluso, por el poder político legislativo o ejecutivo, que en un momento determinado pueden llevar la batuta de la coyuntura local y ejercer actos que cambian o alteran el sentido de la Constitución. A esta realidad se ha denominado como otros mecanismos *no formales* para la modificación constitucional. Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67. En el mismo sentido, Loewenstein destaca que en la historia de Estados Unidos se han ido generado modificaciones a la Constitución que por sobre todo atienden a las permanentes interpretaciones que el Poder Judicial viene dando a ésta; así, el “(...) uso constitucional no escrito que los padres de la Constitución de 1787 tendrían realmente que hacer un gran esfuerzo para reconocer su creación”; aquello, claramente refiriéndose a las distintas dimensiones y alcances que la justicia estadounidense ha dado a disposiciones constitucionales. Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 167.

una posterior ratificación que se logra con la aceptación de las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados periféricos o por las convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los estados periféricos, siempre, previo establecimiento por parte del Congreso del método de ratificación que será adoptado.³⁰²

Siempre es necesaria la ratificación por las legislaturas o convenciones que para este fin se conformen en los estados periféricos; mostrándose de esta forma una participación de los actores políticos de manera descentralizada. Ahora bien, dicha participación se encasilla en una actuación de los órganos y personeros en la dinámica del principio de representación política, sin que intervenga en forma directa la población, sino que ésta más bien lo hace, como sucede en la democracia representativa o indirecta, a través de intermediarios.³⁰³

Del pensamiento de Madison se desprende que la intención que se impregna en la Constitución es señalar un mecanismo que sea capaz de proteger “(...) por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos.”,³⁰⁴ en consecuencia, desde la visión de la tutela del tenor constitucional pero que también permite modificarla cuando las circunstancias marquen esta necesidad.³⁰⁵ Sin embargo, pese

³⁰² Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67.

³⁰³ Corwin es categórico en mostrar diferentes problemas respecto al procedimiento de enmiendas constitucionales. Entre sus estudios muestra las dificultades que éstas plantean, la ambigüedad y dificultad de la redacción constitucional y la tensión democrática de su regulación. Así, señala que en el caso de establecerse convenciones constitucionales, éstas en realidad no suponen el nacimiento de un órgano popular deliberativo, sino que más bien se conforman con representantes que desde su campaña anuncian su anuencia o no con el proyecto de enmienda; así, son electas personas que llevan una consigna a la convención y que no proponen un tratamiento o proceso dialógico mayor hacia enfocar las preocupaciones sociales. De hecho, el autor llega incluso a sostener que el proceso de enmiendas constitucionales es, “(...) prima facie, sumamente antidemocrático”. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 350 -351.

³⁰⁴ Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 187.

³⁰⁵ Grau señala respecto a quienes realizaron la Constitución que: “Sus autores habían reconocido que, si pretendían que su obra perdurase en el

a esta afirmación, autores han establecido sus criterios sobre que en Estados Unidos la reforma a la Constitución “(...) está sujeta a un procedimiento especialmente difícil.”.³⁰⁶

Entonces, más allá de verificar que se ha diseñado en la Constitución un procedimiento reglado para la modificación constitucional, entendiendo a ésta como un texto vivo que puede ser adaptada a los tiempos, cabe decir que los mecanismos que se han configurado para este fin pueden ser analizados desde varios entendimientos en la línea de señalar quién ostenta la potestad de iniciar la reforma constitucional y a la vez, la graduación democrática de este procedimiento.³⁰⁷

El presidente no tiene facultad alguna para incidir, jurídicamente, en el desarrollo de la modificación constitucional; pues, la potestad recae exclusivamente en otros actores de la organización política como son el congreso y las legislaturas de los estados periféricos. En el caso del primer método, el procedimiento de adopción del texto está limitado al documento o alternativa propuesta, sin que los estados periféricos puedan realizar variaciones a ésta. Serán los congresistas o senadores quienes patrocinen y apuesten sus esfuerzos por convencer de su proyecto de enmienda que deberá ser aprobado por ambas cámaras, sólo entonces, se pasará a los estados periféricos para la ratificación de éstos ya sea por convención o legislatura conforme disponga el congreso o cámara baja de los Estados Unidos.³⁰⁸

El segundo método, por petición de los estados periféricos, también es una opción. Ante la petición que éstos hagan con el cumplimiento del requisito constitucional de constituir dos tercios de los estados periféricos, el poder legislativo nacional no puede negarse y debe inmediatamente convocar a una

tiempo, ésta tendría que poder modificarse en el futuro para adaptarse a las circunstancias propias de cada momento. Para que la nueva Constitución fuera perdurable no podía ser inamovible. Luis Grau, *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas, 1787-1992* (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2010).

³⁰⁶ Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 65.

³⁰⁷ Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67.

³⁰⁸ Grau, *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos*. 107.

convención nacional con el fin de modificar a la Constitución. Esta convención “(...) ha de estar formada por delegados de los estados que, una vez reunidos, podrían decidir la enmienda o enmiendas que desearan incluir (...)”.³⁰⁹

Pese a lo que se ha señalado hasta aquí, es preciso anotar que la opinión pública y las exigencias sociales pueden incitar a la realización de una enmienda constitucional a través de los representantes de los estados periféricos o incluso de los nacionales; pero, no es una atribución que se ha detallado en la Constitución como potestad de la población para activar los mecanismos de cambio constitucional.

En el mismo sentido, pese a que los presidentes no cuentan con una atribución para iniciar procesos de enmienda constitucional, aquello no inhabilita a que su influencia política y social en medios de comunicación y a través de distintas vías y mecanismos de tipo político lleguen a exigir o implantar el debate sobre la iniciativa de reforma constitucional que podría llegar a incidir en la opinión pública logrando que el legislativo active el procedimiento de cambio constitucional.³¹⁰ Carey en la línea de

³⁰⁹ Ibid. 107.

³¹⁰ Riccards sostiene que el presidente Jackson fue parte de un modelo demócrata pero que buscó ante todo incidir en la cercanía directa con la población, así señala: “Él, y en menor medida sus discípulos, empleó una visión populista de una presidencia en comunicación directa con el pueblo y afirmó el dominio del ejecutivo sobre el partido y el Congreso sobre la base de iniciativas programáticas específicas.” (traducción es del autor) Señalando de esta forma la clara influencia que éste pudo tener en la opinión pública desde la sintonía con el electorado y logrando de esta manera influencia directa en los destinos del Estado con un significativo respaldo popular. Texto original: “He, and to a lesser extent his disciples, employed a populist view of a presidency in direct communication with the people and asserted the executive’s dominance over party and Congress based on specific programmatic initiatives”. Véase en: Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy: a History of the American Presidency*. En este mismo sentido, Ortiz señala que Jackson llegó a tener una influencia tan significativa, al proponer una enmienda constitucional para establecer la reelección popular directa del presidente sin que ésta sea a través de un colegio electoral; influencia ésta que la fijó en el escenario político desde su primera intervención ante el Congreso. Misma influencia tuvo el expresidente Roosevelt, quien auspició directamente que el cargo presidencial quede formalmente limitado para dos mandatos, cuestión que se estableció en la Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución realizada en el año de 1947 y ratificada en 1951. Ortiz, «La presidencia de los

lo mencionado dice que: “(...) aún cuando la facultad de agenda del ejecutivo incluye limitaciones a las enmiendas o influencia del legislativo respecto a lo que se refiere esa política, o cuando la legislatura no apoya la propuesta del ejecutivo, éste puede ejercer una enorme influencia sobre los resultados de las políticas.”.³¹¹

Finalmente, desde una visión del texto vivo de la constitución, la enmienda constitucional se convertiría en una herramienta que permite la modificación constitucional para la actualización de los destinos del país, logrando que no exista un estancamiento en las instituciones y reconocimiento de los derechos y libertades. Es una eficaz fórmula política y jurídica. El diseño de esta atribución en la voluntad legislativa, ya sea federal o periférica, hace ver el espíritu representativo de la Constitución estadounidense; a la vez, anuncia una clara limitación en potestades del presidente del Estado, quien únicamente podría por medio del uso de herramientas de persuasión o presión política, lograr incidir en los llamados a generar el proceso de enmienda constitucional, mas no estará en sus facultades, ser el portador de la iniciativa de reforma constitucional.

Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», 41- 59.

³¹¹ John Carey, «Presidencialismo versus parlamentarismo», PostData, abril de 2006, 121-61. 141.

El presidencialismo puro cobijado por la República, los controles y los límites

Este ha sido un repaso por el sistema presidencial puro u originario, el cual es reconocido en la literatura como propio al desarrollo de la Constitución de Estados Unidos. En él se puede identificar elementos característicos que hacen ver a un ejecutivo con amplias competencias en el manejo del Estado y la dirección del gobierno, pero que a la vez, está configurado por balances, equilibrios y dinámicas de freno que reposan en el accionar de otros poderes al interior; estos límites atienden a los intereses republicanos y democráticos que se prefijaron en el nacimiento de Estados Unidos con posterioridad a las guerras de independencia de las Antiguas Colonias Inglesas. El presidente está limitado.

Se han ido precisando necesarios matices respecto de las características que claramente muestran un distanciamiento o diferenciación entre el sistema presidencial y parlamentario, así ha llamado la atención en el análisis la existencia de puntos de contacto y en otros casos diferencias significativas con las construcciones parlamentarias y su sentido mismo en la configuración de instituciones o competencias con las que contarían los órganos ostentadores de poder al interior.

De igual manera, por supuesto que se han encontrado contradicciones; así se ha presentado un acercamiento a los criterios a favor, críticas y puntos de problematización de las distintas atribuciones o regulaciones que se han diseñado en el presidencialismo puro, donde el ejecutivo se convierte en el centro político y administrativo más importante al interior del país.

En el presidencialismo puro u ordinario se podría advertir que existe una construcción y esencia regulativa que inspira la creación de un presidente con amplias potestades al interior, capaz de marcar el pulso de la organización política y territorial con mayor trascendencia frente a otros poderes; pero a la vez, no se pudo dejar de lado que el sentido republicano y democrático se impregna en cada configuración revisada, por la cual se cuida el entregar competencias exclusivas que acentúen poder y más

bien se busca de forma permanente, que sean estas atribuciones compartidas o complementadas con pronunciamientos, ratificaciones y controles por parte del otros poderes, en una dinámica de corresponsabilidad, casi permanente, entre el poder ejecutivo y poder legislativo.

El presidencialismo puro mostraría que hay particularismos en torno al presidente: la elección popular de su cargo y no designación por parte de otro poder; la confluencia de las potestades de jefe de Estado y de gobierno en una misma persona; el nombramiento presidencial y legislativo para un periodo fijo previamente establecido en la Constitución, sin que pueda ser cesado de su cargo por inexistencia del voto de confianza o por voto de censura proveniente del legislativo. La conformación de un gabinete ministerial como una reunión de asesores designados por presidente y que no se constituyen en sí en un órgano sustantivo y autónomo; la potestad que se le otorga al ejecutivo para negociar tratados internacionales cuya ratificación está condicionada a la voluntad del legislativo; la facultad de vetar las propuestas de ley aprobadas en el poder legislativo; la dirección y comando de las fuerzas armadas; la potestad en materia judicial para indultar; la atribución en el nombramiento de los jueces nacionales del poder judicial con confirmación legislativa; las facultades presidenciales en materia de iniciativa legislativa; y la potestad que tiene el ejecutivo para desarrollar reglamentos ejecutivos y órdenes o decretos.

A la par, se han mirado dos instituciones que guardan importancia en la dinámica de las relaciones de poder y la permanencia de un poder sobre otro en el desarrollo de la vida del Estado, mirando y analizando sobre el funcionamiento del *impeachment* o juicio político y las enmiendas constitucionales; anotando a estas dos, como atribuciones detalladas en la Constitución estadounidense que presuponen el funcionamiento institucional y la garantía de respeto a los intereses de la población.

EL HIPERPRESIDENCIALISMO ECUATORIANO:

De la desviación a
la hegemonía

Todos los caminos conducen a la hipertrofia institucional

Interesa el caso ecuatoriano en torno al asentamiento de poder y facultades que se han entregado a favor del presidente de la República. Las atribuciones y potestades conferidas desbordan la comprensión del presidencialismo puro que se ha revisado con antelación; pues en el caso ecuatoriano, su diseño llega incluso a ubicar al Ejecutivo en una especie de mandatario con una desviación hegemónica a su favor.³¹²

Previo al tratamiento del presidencialismo desviado que ha sido diseñado en el Ecuador, es importante anotar que en la Región hay un posicionamiento cada vez mayor hacia la entrega de poder al presidente del Estado, lo cual se ha convertido en una preocupación tratada por autores que señalan las dificultades que trae el presidencialismo hacia alcanzar la estabilidad y gobernanza en los Estados.³¹³ Se podría decir: el presidencialismo trasladado a la región, el cual, a manera de anticipación hay que sostener que no es el mismo que el presidencialismo originario o puro.

Estas consideraciones han llevado a que ingrese en el debate los problemas de estabilidad, participación y funcionamiento institucional al interior de los Estados, además no ha perdido notoriedad los análisis sobre la pérdida sustantiva de la democracia en los países, por cuanto la materialización de procesos participativos que vayan más allá de la voluntad

³¹² Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 109.

³¹³ Al respecto puede verse lo abordado, entre otros autores: Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. Luis Eduardo González y Charles Guy Gillespie, «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay», en *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1998). Santiago Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina», *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 157 (2017). Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina».

presidencial o del monismo Ejecutivo, son carentes o al menos están debilitados por el diseño constitucional.

El presidencialismo ha jugado un rol determinante incluso en la estabilidad del régimen al interior de cada Estado, en donde se ha marcado una distancia entre actores políticos y el Ejecutivo;³¹⁴ en otros casos, han llevado a inestabilidad y distancia con los objetivos democráticos.³¹⁵

El presidencialismo en la Región se ha concretado como un sistema que permanentemente ha tendido, incluso desde las razones históricas del surgimiento de las repúblicas la preponderancia de una persona gobernante por sobre cualquier otro criterio o razón institucional; de hecho, las propias constituciones han abandonado su tarea de limitantes o contenedores del poder, para convertirse en documentos políticos que facilitan el acrecimiento de las potestades presidenciales y el debilitamiento orgánico; lo que Linz denominaría presidencialismo con adaptaciones frente al modelo originario.³¹⁶

De este modo, el presidencialismo que ha funcionado en la región, es un sistema que finalmente organiza y afianza *mayoritarismo*, el cual se concreta en “concentración de poder en manos de una mayoría, y la presidencia al ser la depositaria de este poder, genera un presidente muy poderoso (...)”.³¹⁷

El presidencialismo puro como se miró, cuida la dinámica inter-orgánica y el funcionamiento bajo matices recíprocos de control, si se quiere, tiene una presencia clara de definir y proclamar una forma de gobierno republicana y a la vez una democracia, en mejor medida, representativa. En la región han existido tropiezos en lo referente a este diseño; en el Ecuador, el hiperpresidencialismo es un fracaso democrático y constitucional.

³¹⁴ Hochstetler, «Repensando el presidencialismo». 68 – 69.

³¹⁵ Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 142

³¹⁶ Juan José Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?», en *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1997)

³¹⁷ Arend Lijphart, «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas», en *La crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1997). 162.

El Ecuador ha tenido veinte constituciones, aunque la de 1938 no entró en vigencia. El número de constituciones que ha producido a lo largo de su historia ubican al Estado entre los más llamativos, tan sólo colocándose después de República Dominicana, Haití y Venezuela. Esta producción constitucional podría convertir a ellas en documentos transitorios e inestables cuya consolidación en el Estado no ha llegado. Quizá se pudo haber alejado así del principio de correcta aplicación de las constituciones, como instrumentos respetados y acatados por ciudadanos y, sobre todo, como se verá en el tratamiento, por las autoridades que conforman el poder político. Lamentablemente se puede identificar de manera temprana, un vaciamiento de intereses por concretar y profundizar al constitucionalismo y democracia en el Ecuador.³¹⁸

En el mismo orden, el desarrollo constitucional ecuatoriano mostró desde sus inicios cercanía hacia la forma de organización republicana; sin embargo, se desprende de los textos constitucionales, que el posicionamiento hacia regulaciones que ante todo, servirían al poder político de turno antes que a los intereses de la población, fue una constante.³¹⁹

Hurtado denominaría a esta realidad como una lógica de modificaciones y cambios constitucionales que parecieron atender más a la “conveniencia utilitaria de caudillos triunfadores (...) a medida de sus intereses políticos.”,³²⁰ que a una necesaria Constitución que sirviera para la profundización democrática y social. En la historia del Ecuador hasta 1979 los gobiernos de dictadura superaron a los democráticos y la recurrencia de regímenes autoritarios ya sean civiles o militares, fueron permanentes.

³¹⁸ Osvaldo Hurtado, *Ecuador entre dos siglos* (Bogotá: Penguin Random House, 2017). 230.

³¹⁹ Enrique Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», en *Historia constitucional: estudios comparativos*, ed. Enrique Ayala Mora y Ramiro Ávila Santamaría, Biblioteca de historia 36 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2014). 22 – 24.

³²⁰ Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 230.

El Ecuador ha experimentado en los últimos tiempos un fenómeno potenciado de acreciente entrega de competencias al presidente desde los inicios del Estado. Cabe anotar aquí que, en el desarrollo constitucional republicano hay una medida en el surgimiento de potestades ejecutivas. Pero aquello termina y cambia radicalmente con la Constitución de 2008 en la cual se diseña al hiperpresidencialismo, inobservando medida y se concretando un sistema hipertrófico más cercano a la autocracia que a la democracia.

En este estudio no se realizará un análisis de todas las regulaciones constitucionales que se han ido materializando a lo largo de la historia del país, sino que se miraran aquellas configuraciones institucionales entorno al presidente que demuestran las desviaciones desde el sistema presidencial puro hacia un presidencialismo distinto. Pero, se hará como se anunció, especial énfasis y análisis a la Constitución vigente de 2008 que atendió a un origen constituyente con aprobación de la población y en la cual se pasa de un presidencialismo a un hiperpresidencialismo.

La Constitución de 2008 genera un diseño que muestra la configuración de un sistema de gobierno que rebasa la concepción presidencialista pura u originaria establecida en Estado Unidos, para centrarse en lo que se puede denominar un hiperpresidencialismo excluyente de principios republicanos y democráticos.

El estudio que presenta este libro, estará en torno a las características y razones que motivan señalar que en el caso ecuatoriano hay una desviación presidencial que coloca al Ejecutivo en una hegemonía propia, creando un sistema de gobierno hiperpresidencialista.

La cuestión planteada pasa entonces por la revisión del diseño institucional ecuatoriano y la rigurosidad a la definición del sistema de gobierno: hiperpresidencialismo. En un primer momento fue Nino quien ante el advenimiento de cambios constitucionales en Argentina, señaló que se confluyen cuestiones características a un gobierno *hiper-presidencial*.³²¹

³²¹ Carlos Santiago Nino, «El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia», en *El presidencialismo puesto a prueba*, ed. Carlos Santiago Nino

Ahora bien, la intención de este estudio, es comprender al hiperpresidencialismo y hacer un estudio desde la mirada constitucional de las instituciones y las regulaciones propuestas por la Constitución ecuatoriana que permitan entregar un análisis y posicionamiento sobre lo que debería entenderse por hiperpresidencialismo, desde un distanciamiento de los detalles subjetivos, partidistas o políticos de apreciación sobre los líderes que en un momento pueden haber llegado a estar al frente del gobierno de turno, apartándose de cualidades personales y carismáticas; y solo entonces, desde una estricta mirada jurídica del diseño institucional de la Constitución, determinar la concurrencia de elementos propios para el nacimiento de un hiperpresidencialismo.

Dicho lo anterior, no se niega la variable que se puede presentar en uno y otro sistema de gobierno presidencial entorno a las cualidades de sus líderes que gobiernan; pues, las convicciones democráticas o autoritarias, popularidad o impopularidad, forma de articular su competición política y sus relaciones con las clases políticas y sociedad, llevan a singularizar el ejercicio del poder e incluso a la propia apreciación contextual de la democracia en un Estado;³²² de hecho, las instituciones se vivifican desde la actuación de los agentes políticos.

Al respecto, en el capítulo anterior se decía ya, que dentro del propio país en que se originó el presidencialismo puro, los estilos de los gobernantes profundizaban o debilitaban los principios republicanos y democráticos. Este libro busca revisar exclusivamente al diseño institucional establecido en la Constitución, que permita rebasar, en mayor medida, a cualquier miramiento que se centre en la persona que gobierna por cuanto aquello llevaría a desvirtuar la rigurosidad del análisis que busca un contexto institucional para sostener la existencia de un nuevo sistema de gobierno denominado: hiperpresidencialismo. Mejor: hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.

y Roberto Gargarella (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992). 77 – 78.

³²² Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?» 53.

Fortalecimiento histórico al presidente y desbordado presidencialismo ecuatoriano

Como se dijo, el Ecuador ha tenido veinte constituciones, incluyendo la Constitución de 1938 que no entró en vigencia. En este apartado, se revisará exclusivamente las características o regulaciones que interesan respecto a una profundización del sistema presidencial. En específico y con atención las constituciones ecuatorianas que pudiesen suponer particularidades en la entrega de competencias o limitaciones al presidente dentro de la relación Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

El constitucionalismo ecuatoriano históricamente ha supuesto un diseño por preservar y fortalecer al presidencialismo; además ha tenido modulaciones que en algunos casos han incorporado inclusive a elementos o características propias del sistema parlamentario; aunque estas últimas de forma residual, pues siempre han dominado los intereses del poder político de turno junto al acrecimiento presidencial.

Entre las primeras Constituciones del Ecuador no se estableció la elección popular del presidente, sino que se determinó que éste debía provenir de la voluntad del Congreso,³²³ por ello que a la hora de analizar estas primeras Cartas Fundamentales del Ecuador correspondientes a los años de 1830, 1835, 1843, 1845 y 1851 no se puede definir que haya existido en estricto sentido un presidencialismo puro, mas tampoco se encuentran lejanas a este sistema las referidas Constituciones en razón del diseño que éstas establecen en su contenido sobre el Ejecutivo y su vínculo o relación con el legislativo.³²⁴ En este apartado se revisarán las Constituciones del Ecuador desde al año de 1830 a 1998.

³²³ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 49.

³²⁴ *Ibid.* 49 – 50.

Primer esbozo presidencial: la Constitución de 1830

El poder político marcó la línea del desarrollo constitucional ecuatoriano. La Constitución de 1830 estableció que para ser presidente del Ecuador se requería ser ecuatoriano por nacimiento, aquello como una clara dedicatoria para el general Juan José Flores, quien pudo ser el primer presidente del país por cuanto se consideró ecuatoriano por nacimiento a quienes hayan nacido en el extranjero pero que se encuentren prestando servicios al país.³²⁵ Además la Constitución, configuró el gobierno con separación de poderes, aunque como dice Salgado, en realidad se presentó una hegemonía del titular del Poder Ejecutivo.³²⁶

Se instauró desde un inicio constitucional del país, un diseño conducente a satisfacer los intereses del poder político habilitando las regulaciones que para éste fueron requeridas. El presidente y los legisladores durarían cuatro años en funciones y el primero no podría ser reelecto sino pasados dos periodos de gobierno constitucional. Se diseñó también un Consejo de Estado para auxiliar al Ejecutivo en la administración del Estado y sustituir al Congreso en ciertas materias durante los recesos del mismo; Legislativo que por cierto, era de tipo unicameral.³²⁷

Los magistrados del Poder Judicial eran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Congreso desde una terna que era enviada para este fin por el Consejo de Estado; esto en una cercanía con el modelo presidencial originario o puro y que a la vez muestra los inicios del país hacia determinar la figura presidencial incluso en lo tocante a la administración de justicia. Cabe decir que el Consejo de Estado estuvo definido en la Constitución como un órgano *para auxiliar al Poder Ejecutivo* integrado por el vicepresidente, del ministro secretario y del jefe de Estado mayor general, de un ministro de la Alta Corte de Justicia, de un eclesiástico respetable y de tres vecinos de reputación nombrados por el Congreso.³²⁸

³²⁵ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 24.

³²⁶ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 82.

³²⁷ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 83 – 84.

³²⁸ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1830», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1830 (1830). Art. 42.

Esta Constitución pese a haber sido determinada por la representación política, alternancia en el poder y responsabilidad del gobierno, también diseñó formas muy propias a las tendencias monárquicas que rechazaban de inicio el igualitarismo republicano,³²⁹ incluso desde la naturaleza de su formación en el nuevo Estado, se dice, desde una visión propia de la élite criolla de la época.³³⁰ Fue en estricto sentido una Constitución que sirvió a los fines del poder político y estableció las necesidades y condiciones que las élites deseaban en la administración y gestión del país.

Como se puede colegir, la primera Constitución ecuatoriana siempre encontró configuraciones por las cuales el presidente era el que mayor incidencia tenía al interior del país, pues entre sus facultades contaba con atributos para mantener el orden interno, la seguridad exterior, dirigir el ejército, o decretar estado de sitio. En esta última atribución, se sostiene que el presidente obtuvo “enorme poder”³³¹ que le permitiera gobernar y prácticamente remplazar al monarca que previamente gobernaba la antigua colonia ecuatoriana.

Un entorno de poder: la Constitución de 1835

En la Constitución de 1835 se diseñó que el presidente pueda ser reelegido después de un período constitucional, situación regulatoria que perduraría en el país como una suerte de comprensión constitucional durante las siguientes constituciones. Además, determinó la posibilidad que el Ejecutivo pueda decretar los denominados estados de excepción. El Congreso pasó a nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el presidente, y el Consejo de Estado se denominó Consejo de Gobierno que estaría integrado por el vicepresidente

³²⁹ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 22 – 23.

³³⁰ Marc-André Grebe, «Ciudadanía, Constituciones Y Relaciones Interétnicas En La Sierra Ecuatoriana (1812-1830)», *Procesos; Quito*, n.º 36 (2012), <https://search.proquest.com/docview/1638685770/citation/33682C3680D1423DPQ/6.89>.

³³¹ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

de la República, secretarios de despacho, el ministro de Alta Corte y un eclesiástico, todos, nombrados por el Poder Ejecutivo; de esta forma, este órgano se convirtió en uno de tipo subordinado al presidente de la República.³³²

Igualmente, se encuentran regulaciones que mostrarían la inobservancia a los grandes grupos de la población por cuanto la mayoría fue excluida de los procesos democráticos y sociales, por ejemplo, al prohibir que los indígenas puedan ejercer directamente sus derechos, y que para hacerlo deban requerir de tutores o padres naturales; misma situación sucedió con afrodescendientes, quienes carecían de derechos. Se estableció el censo por fortuna o voto censitario.³³³ Respecto al reconocimiento de derechos en estricto sentido no existe más allá que un aporte en algo interesante sobre la propiedad intelectual de los ecuatorianos.³³⁴

Fue una Constitución que siguió existiendo para el poder político y las minorías, no amplió su configuración hacia la población y aún menos buscó atender a la realidad social que en el momento se iba perfilando. Como dice Ayala se trataría en realidad de un documento que generaba un entorno de poder a favor del Ejecutivo.³³⁵

Carta de la Esclavitud: la Constitución de 1843

La Constitución de 1843 también conocida como *Carta de la Esclavitud* fue el instrumento por el cual el general Flores, buscó continuar en el poder y ejercerlo con un diseño normativo que permitiera no tener frenos o trabas a sus intereses políticos. Ayala señala que esta Constitución puso en vigencia “una dictadura

³³² Ecuador, «Constitución de Ecuador 1835», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1835 (1835). Art. 73.

³³³ Álvaro R. Mejía Salazar, «El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano», *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 21 (2014), <https://search.proquest.com/docview/1707841448/citation/EEE63F71688348F8PQ/4>. 24.

³³⁴ Ibid.14.

³³⁵ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

perpetua”,³³⁶ denotando así la configuración institucional que se hiciera para favorecer al poder político de turno y en especial, a quien ostentaba la presidencia de la República en la época.

Amplió el periodo de gobierno a ocho años para el presidente y los miembros del Congreso, y a doce años para los senadores. También sostuvo que el Congreso tenía que reunirse cada cuatro años favoreciendo al Ejecutivo de la época quien pudo gobernar sin que sea sujeto de control o fiscalización. Los nombramientos a los magistrados de la Corte de Justicia la harían el Senado de una terna enviada por el presidente;³³⁷ esto último que mostraría cercanía al diseño institucional del presidencialismo puro.

Designación judicial en dos tiempos: la Constitución de 1845

La Constitución de 1845 se destaca por determinar que los magistrados de la Corte Suprema durarían seis años en funciones y su nombramiento provendría del Congreso reunido en pleno sin la intervención de tipo directo o indirecto del Ejecutivo; empero los ministros de las Cortes Superiores serían nombrados por el presidente de la República por las ternas que para el efecto prepararía la Corte Suprema de Justicia.³³⁸

Efímera: la Constitución de 1851

La Constitución de 1851 fue muy efímera, tan sólo tuvo vigencia durante cinco meses. Su desarrollo fue novedoso, puesto que en alguna medida llegó a reestructurar al Consejo de Estado haciendo que éste tenga independencia del Poder Ejecutivo al designar a sus miembros el Congreso.³³⁹ De igual forma esta Constitución,

³³⁶ Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2012).

³³⁷ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 85.

³³⁸ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1845», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1845 (1845). 93.

³³⁹ La Constitución ecuatoriana de 1851, señalaba que el Consejo de Estado estaría compuesto por tres consejeros, un ministro de la Corte Suprema y un

mostró un interesante papel en la intención de limitar el poder del presidente, pues fijó que el Ejecutivo no contaría con vicepresidente y en caso de su ausencia lo sustituiría el presidente del Consejo de Estado.³⁴⁰

Los miembros de la Corte Suprema serían designados por el Congreso en pleno. La Constitución estableció interesantes límites como el hecho que el estado de excepción deba atender a condiciones que hacían que el Ejecutivo actúe en esta circunstancia excepcional con el Legislativo y el Consejo de Estado.³⁴¹

Ahora bien, pese a todo lo que se ha establecido aquí, lo cual mostraría la configuración de un significativo rol a favor del presidente de la República con un cúmulo de atribuciones y particularidades que muestran el acrecimiento de sus competencias, no se puede afirmar en estricto sentido según Pachano y Freidenberg que estas Constituciones revisadas (1830, 1835, 1843, 1845 y 1851) establecieran un régimen presidencial puro, pues la elección del Ejecutivo siempre provendría del Congreso de la República, como en efecto se verifica del texto de estas Constituciones;³⁴² sin embargo pese a que la designación presidencial depende de la voluntad del Poder Legislativo, hay en éstas particularidades y mecanismos de un sistema presidencial

eclesiástico; todos ellos designados por la Asamblea Nacional a través de la “(...) pluralidad absoluta de votos (...)”. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1851», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1851 (1851). Art. 75.

³⁴⁰ Ibid. Art. 52.

³⁴¹ La Constitución que se revisa diseñó al poder político de tal manera que se presentara una participación conjunta entre el Ejecutivo y el Legislativo en diferentes actos que requerían el pronunciamiento conjunto de ambos. Entre ellos destaca la limitación en la declaratoria y competencias del presidente en el Estado de excepción; pues el presidente requeriría de autorización de la Asamblea y en su receso del Consejo de Estado para realizar diferentes facultades como: establecer autoridades militares, imponer empréstitos, cerrar puertos y otros. Ibid. Constitución de 1951. Art. 61.

³⁴² Al respecto las Constituciones establecen que es competencia del Congreso la elección del presidente de la Repúblicas. La Constitución de Ecuador de 1830 lo determina en el art. 26.12. La Constitución de Ecuador de 1835 lo determina en el art. 34. La Constitución de Ecuador de 1843 lo señala en el art. 27. La Constitución de Ecuador de 1845 lo dice en el art. 31. La Constitución del Ecuador de 1851 lo señala en el art. 30.31. Además se puede revisar: Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 49 – 50.

al interior de las Constituciones. En todo caso la doctrina las mira como constituciones presidenciales, aunque la aclaración es pertinente en materia del análisis que se viene revisando.

Asambleas populares: la Constitución de 1852

La Constitución de 1852 también fue una Constitución en torno a la conveniencia del poder político de turno;³⁴³ realizó una diferenciación significativa con el sistema presidencial estadounidense en cuanto llegó a reducir las características puras de éste. Con sucintas variaciones del esquema constitucional de 1845, sostuvo que el presidente y vicepresidente provendrían del Legislativo eligiéndose éstos mediante la instauración de asambleas populares de manera previa y perfeccionándose la elección por parte de la reunión de ambas Cámaras del Poder Legislativo.³⁴⁴ Es decir, llegó a matizar de alguna manera la selección del presidente a través de las denominadas asambleas populares que se integrarían por representantes de los tres departamentos que al momento existían en el país: Guayaquil, Quito y Cuenca, pero cuyo efecto real a la final supuso que sea el Poder Legislativo quien finalmente haga la selección del nuevo presidente.

Por esta caracterización aún no se puede hablar en estricto sentido de una participación plena de la población y consecuentemente materialización del sistema presidencial originario en la selección del presidente de la República, pues como se advierte lo hace indirectamente por medio del diseño de asambleas populares.³⁴⁵

³⁴³ Juan Carlos Riofrío, «Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente», *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 23 (2015): 27-52, 163-164. 32.

³⁴⁴ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1852», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1852 (1852). Arts. 27 y 59.

³⁴⁵ *Ibid.* Art. 59.

Elección directa, descentralización y presidencialismo: la Constitución de 1861

La Constitución de 1861 ha sido estudiada como una Constitución que avanza en la concepción democrática e institucionalización del Estado, por cuanto en ella se amplió el número de electores al eliminar requisitos censitarios para ser ciudadano y elector, aunque se mantuvo la capacidad económica para ser elegido.

Se introdujo el sufragio directo para elegir a los miembros del Congreso, presidente, vicepresidente y autoridades seccionales; además, se dispuso que las provincias debían tener representación proporcional en la Cámara de Diputados.³⁴⁶ Cabe también indicar que en la Constitución se diseñó que los gobernadores provinciales debían provenir de elección popular, cuestión ésta que en la actualidad no se mantiene por cuanto los mismos dependen directamente de la designación que el presidente realice para ocupar este cargo.³⁴⁷

Por las regulaciones constitucionales anotadas, esta Constitución ha sido vista como un importante documento en la limitación al poder del presidente; aunque no se abandonaron las características generales del presidencialismo y tampoco la entrega de competencias y atribuciones al Ejecutivo;³⁴⁸ sí se muestra como un documento que trazó un importante camino por mantener débil o limitado al presidente como una consecuencia y razón necesaria para conservar las libertades de la población.³⁴⁹

³⁴⁶ Al respecto, cabe indicar que la Constitución revisada rompió con las configuraciones constitucionales anteriores que se venían manteniendo, en las cuales se entregaba a los tres Departamentos existentes en el Ecuador idéntica representación, beneficiando a las tres capitales respectivas en perjuicio de las demás ciudades y provincias que quedaban relegadas. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1861», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1861 (1861).

³⁴⁷ Ibid. Art. 95.

³⁴⁸ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 87 – 88.

³⁴⁹ Peter Henderson, «La Constitución ecuatoriana de 1861», en *Historia Constitucional: Estudios comparativos*, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014). 201.

Así también entre otras virtudes en la regulación orgánica de esta Constitución, se encuentra el hecho que se buscó establecer una interesante descentralización, por ejemplo, al determinar una nueva reglamentación sobre la administración permitiendo que las regiones puedan desarrollar su propio control en materia de impuestos y educación, además fue una Constitución de un importante rastro conservador que estableció la exclusividad de la religión católica romana.³⁵⁰

En el mismo sentido de los cambios modulados y a la vez estructurales que esta Constitución propuso, se configuró que el presidente provenga de la elección popular, así en este momento se fijó en estricto sentido un sistema presidencial más cercano al originario estadounidense por el cual es desde este momento en donde la población elige al presidente; cambio que sin duda supuso una transformación en la estructura del sistema político ecuatoriano.³⁵¹

Carta Negra de aceptación plebiscitaria y reforzamiento presidencial: la Constitución de 1869

La Constitución de 1869 o Carta Negra, es identificada como aquella que más controversia y dificultades en la comprensión del constitucionalismo trajo. Ayala señala que este documento político introdujo una serie de atribuciones y competencias a favor del presidente, que lo hizo “llegar a ejercer un poder incensurable”³⁵² en razón de la suerte de facultades extraordinarias que se diseñaron a su favor, a tal punto que se vio como un documento *extremista* que ha sido causa de polémica en todo análisis del desarrollo constitucional del Ecuador.

La Constitución configuró a un Ejecutivo “(...) fuerte y autosuficiente (...)”,³⁵³ con una clara influencia de la religión católica misma que se prefijó como requisito para ejercer la ciudadanía y se introdujo en la estructura estatal a tal punto que llegó a ser un valor constitucional.

³⁵⁰ Ibid. 65 – 66.

³⁵¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 1861. Art. 58.

³⁵² Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 34 – 35.

³⁵³ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 89.

La Constitución determinó la preponderancia del presidente al disponer que éste duraría seis años mientras que la Constitución inmediata anterior de 1861 definía un periodo de cuatro años; además se determinó que el Ejecutivo podía contar con inmediata reelección cuando la Constitución anterior de 1861 mencionaba que debía mediar un periodo para reelegirse. También eliminó la vicepresidencia de la República a fin que el ministro del interior sea quien subroga al Ejecutivo. Se dice que esta última caracterización sin duda que supuso un retroceso en el desarrollo democrático que el Estado había mantenido en la creación de sus Constituciones, por cuanto se quitó la elección de la población o del órgano mayormente representativo del Estado como es el Legislativo en la selección del vicepresidente de la República para que ocupara este cargo un ministro que era directamente nombrado de la voluntad del Ejecutivo.³⁵⁴ Quizá por ello el concepto de ser una de las Constituciones más polémicas de la historia constitucional del país.³⁵⁵

Igualmente, la Constitución permitió que exista un espacio de amplias atribuciones a favor del presidente para la declaratoria de estados de excepción o de sitio, así se llegó a facultar al primer mandatario para disponer que se juzgue militarmente a los autores, cómplices y auxiliares de crímenes que se perpetúen contra el Estado.³⁵⁶

El Consejo de Estado dependía directamente del presidente por cuanto su conformación provenía de él.³⁵⁷ Respecto al Poder Judicial, los magistrados de las Cortes Superiores del Poder Judicial eran designados por el presidente de ternas que enviaba la Corte Suprema.³⁵⁸

³⁵⁴ Ecuador, Constitución de Ecuador 1861. Art. 60.5.

³⁵⁵ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 39.

³⁵⁶ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1869», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1869. (1869). Art. 61.

³⁵⁷ La Constitución estableció que el Consejo de Estado estaba presidido por el Presidente de la República, un ministro de la Corte Suprema, un ministro del Tribunal de Cuentas, un eclesiástico y un propietario, todos designados por el Ejecutivo. Ibid. Art. 69.

³⁵⁸ Ibid. Art. 60.3.

Es esta Constitución la que eliminó la elección de los gobernadores provinciales para que sean designados directamente por el presidente; el Congreso disminuyó la vigilancia sobre el Ejecutivo eliminándose la obligación del presidente de informar al Congreso periódicamente sobre sus acciones. Se eliminó la potestad de los ministros de Estado para concurrir a las sesiones legislativas.³⁵⁹

La Carta Negra fue el resultado de los intereses del gobernante de turno, en la época García Moreno quien fungía como presidente en la época. Afirman los historiadores, que el presidente de la época, vio en la Constitución de 1861 dificultades para imponer su plan de gobierno y las intenciones de su proyecto centralizador de poder; así, “(...) se preocupó de hacer dictar una Carta Política que estableciera en último término una dictadura legal.”³⁶⁰

La Constitución sirvió como un instrumento para el poder antes que como un documento que implique un freno a éste, alejándose de la tutela de los intereses de la población. Como señala Lezama, realmente fue una Constitución que permitió y facilitó el establecimiento de un Ejecutivo fuerte, con una especie de “(...) régimen de opresión política (...) y Ejecutivo todopoderoso”³⁶¹ que como tal pasó a la historia más allá de las causas legitimadas o no de la conveniencia de su diseño constitucional.

Es en consecuencia una Constitución que se revisa como la productora, en importante medida, del asentamiento del presidencialismo en una lógica desbordante de las atribuciones con las que contó el presidente. Finalmente, respecto a esta Constitución, se debe señalar que sería la primera que fue

³⁵⁹ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 34.

³⁶⁰ Enrique Ayala Mora, *García Moreno: su proyecto político y su muerte: viejas cuestiones, nuevas miradas*, Primera edición, El Curso délfico, XVI (Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador: Paradiso Editores, 2016). 56.

³⁶¹ Migdalia Lezama, «El pensamiento político de Gabriel García Moreno: En busca del orden», *Anales de la Universidad Metropolitana* 1, n.º 2 (2001), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4005188>. 275.

aceptada por la población por vía de un plebiscito que se hiciera para este fin.³⁶²

Entonces, los criterios sobre esta Constitución muestran que existió un punto de inflexión significativo en la tradición constitucional del país y las regulaciones que se conocían hasta la época; haciendo que el presidencialismo ecuatoriano se fortalezca al punto de entregar un rol decisivo y protagónico para el presidente.

Cautela judicial: la Constitución de 1878

La Constitución de 1878 desarrolló derechos y garantías; además, buscó mecanismos que confieran al Poder Judicial independencia a través de configuraciones sobre la designación de sus miembros que supusieran una protección para que se lo haga desde su propio seno ante el receso en el que pudiera encontrarse el Congreso Nacional.³⁶³ Respecto al Poder Ejecutivo, no existieron mayores variaciones aunque se introdujo con claridad la responsabilidad de los ministros ante el Legislativo por cuanto se definía la obligación de los ministros de Estado de informar a la sede legislativa como también el hecho de ser censurados por el pleno del Congreso.³⁶⁴

Retorno de vicepresidente y no enunciación de ministerios: la Constitución de 1884

La Carta Fundamental de 1884 suprimió requisitos económicos para ser candidato y ocupar cargos en determinadas funciones del Estado. Restableció la vicepresidencia de la República más allá del cargo de un ministro de lo interior que sucedió con la anterior Constitución. El Ejecutivo de la República duraría

³⁶² Enrique Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?: derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional* (Quito: La Tierra, 2015). 69.

³⁶³ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1878», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1878 (1878).

³⁶⁴ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

cuatro años en funciones y no podría ser reelegido sino después que medie un periodo.³⁶⁵

Igualmente cabe mencionar como una notoria característica a favor del Ejecutivo que muestra un intento por acrecentar su poder al interior del Estado, pues en esta Constitución no se estableció por primera vez a las diferentes carteras de Estado o ministerios, dejando así que sea atribución directa del presidente de la República la especificación del número de ministros y su consiguiente designación.³⁶⁶

Supremacía constitucional: la Constitución de 1897

La Constitución de 1897 no supuso variaciones notorias. Volvió a establecer en su redacción el número de cinco ministros de Estado, y además señaló disposiciones normativas que consagraron la supremacía constitucional y el consecuente respeto por parte de los servidores públicos y gobernantes a las regulaciones constitucionales que estaban vigentes.³⁶⁷

Es de esta forma como ingresaría al Ecuador el concepto de supremacía constitucional, reflejándose una clara intención por hacer que el poder político sea respetuoso y observador del marco constitucional vigente en el país sin que la discrecionalidad y voluntad del poder marquen la hoja de ruta del qué hacer gubernamental.

Así, como se puede apreciar, las Constituciones ecuatorianas del siglo XIX presentaron atención, por, sobre todo, a la forma organizativa del poder hacia el interior del país; de ello que dedicaran especial importancia a diseñar el proyecto

³⁶⁵ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 90.

³⁶⁶ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

³⁶⁷ La Constitución determinó expresamente: “La Constitución *es la Suprema Ley de la República*, y cualesquiera leyes secundarias, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones o tratados públicos que estuvieren en contradicción, o se apartaren de su texto *no surtirán efecto* alguno.” (cursivas son del autor). Ecuador, «Constitución de Ecuador 1897», Pub. L. No. Registro Oficial 272. (1897). Art. 132.

orgánico y el plan político de los gobernantes, antes que un miramiento a la población y sus necesidades.

En este espacio temporal de diseño constitucional, la discusión y esfuerzo giró en torno a la adopción de un sistema presidencial y su concreción, implicación que mantuvo la configuración de un jefe de Estado y gobierno que conserve notorio poder al interior del Ecuador.³⁶⁸

Fortalecimiento presidencial: la Constitución de 1906

En el siglo XX la Constitución de 1906 forma parte de lo que se denominaría constitucionalismo clásico. Su principal aporte es la configuración de una orientación laica en el Estado; suprimió la vicepresidencia de la República una vez más y fortaleció al Consejo de Estado.³⁶⁹ Esta Constitución hizo énfasis en el sistema presidencial llegando a concretar más atribuciones para el Ejecutivo en detrimento del Legislativo.³⁷⁰ Cabe decir, que esta Constitución duró diecinueve años; un mayor periodo frente a lo que se revisó en el siglo anterior.

En esta línea de análisis es pertinente sostener que todo fortalecimiento Ejecutivo supuso a la par el debilitamiento del Poder Legislativo, es decir se convierte en una permanente en la configuración. Hay la entrega de mayores competencias al presidente que no precisamente vienen acompañadas de un equilibrio o diseño de mayores controles o a la vez, es decir más potestades al Legislativo ecuatoriano; sino que contrariamente a lo que sería una intención democrática y republicana, se fortifica al Ejecutivo en detrimento o reduccionismo del Legislativo.

³⁶⁸ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

³⁶⁹ La Constitución establecía que el Consejo de Estado se integraría por: presidente de la Corte Suprema, presidente del Tribunal de Cuentas, secretarios de Estado, dos senadores, dos diputados y tres ciudadanos que tangen las cualidades para ser senador, éstos últimos siete, electos por el Congreso. Además, se determinó un campo de amplias atribuciones en la administración del Estado. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1906», Pub. L. No. Registro Oficial 262. (1906). Arts. 97 y 98.

³⁷⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 53 – 54.

Esta realidad debe ser revisada a la luz de comprender que el Poder Legislativo, a este momento, era de tipo bicameral conformado por senadores y diputados.³⁷¹ Aunque existió una reducción de atribuciones legislativas con esta Constitución, cabe mencionar que, ante la necesidad de subrogar al jefe de Estado, se diseñó que quien lo haría sería el presidente del Senado y a falta de éste el de la Cámara de Diputados.³⁷²

No puede quedar aislado de la revisión de esta Constitución, que ella fue fruto del pensamiento y acompañamiento ideológico del expresidente ecuatoriano Eloy Alfaro, quien perteneció a una línea liberal en donde entre otras intenciones tuvo, la de una transformación de Estado.³⁷³ Se sistematizaron derechos y garantías, abarcando preceptos como prohibición por deudas con excepción de casos legales y libertad de conciencia.

Nuevamente fue una Constitución motivada por el poder político y con intenciones claras de establecer los deseos o visión de éste en la redacción y diseño constitucional; luego, efectivamente materializó una Constitución que atiende a la comprensión presidencial y del gobierno de turno, antes que a los reclamos sociales.

Derechos sociales y sistemas concurrentes: Constitución de 1929

Trajo enunciados normativos de previsión social a favor de la población. Es la Constitución que se introduce en el contexto del constitucionalismo social, protegiendo o mostrando interés sobre las libertades de la población al elevar al habeas corpus como un recurso constitucional.

En lo que interesa, respecto a la estructura o diseño orgánico, se establecieron algunos elementos propios del sistema parlamentario. Se configuró un Consejo de Ministros,

³⁷¹ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 83 – 84.

³⁷² Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 57.

³⁷³ Tatiana Hidrovo Quiñónez, «La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro», *Procesos*, 2002, 97-115. 111 – 112.

la responsabilidad solidaria y el voto de confianza, lo que claramente implicaría una desvirtuación del presidencialismo originario, generando de esta forma confusiones en el diseño institucional y funcionamiento del poder político en el Estado. Pero hubo mezclas que mostraron un camino ausente de purezas institucionales. Así, por ejemplo, aunque se introdujo el voto de confianza para los ministros, no se implementó una configuración propia al sistema parlamentario que sería la potestad del jefe de gobierno para poder disolver al Legislativo.³⁷⁴

Las preocupaciones de la Constitución sobre la regulación de fórmulas parlamentarias fueron tan significativas que se determinó la figura de los senadores electos de forma indirecta por consejos provinciales y la existencia de senadores funcionales que provengan de distintos sectores como universidades, profesores, industria, campesinos, militares, obreros, agricultura, comercio, cultura y periodismo. Importaba el Poder Legislativo, o si se quiere, era una preocupación su diseño.

Esta Constitución determinó que, si un presidente electo no llegaría a tomar el cargo y tomar posesión, lo remplazaría el presidente del Senado y en su defecto los demás dignatarios del Congreso en el orden jerárquico que correspondiera; también ante el abandono de la función presidencial se encargaría la jefatura de Estado al ministro del interior o los restantes ministros en línea de sus nombramientos.³⁷⁵

Autores sostienen que entre toda la historia constitucional del Ecuador, en realidad fue ésta la Constitución que en mayor medida debilitó el poder del Ejecutivo frente a los otros poderes;³⁷⁶ y tal como se aprecia de la breve descripción de regulaciones que se incorporaron, en esta Carta Fundamental hubo una notoria intención por desarrollar competencias a favor del Legislativo e incluso, incorporar diseños de naturaleza propia al sistema parlamentario.

³⁷⁴ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 54.

³⁷⁵ Ibid. 57.

³⁷⁶ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 93.

Ausente promulgación: la Constitución de 1938

No supuso en realidad una norma que implicara cambios notorios, aún menos era una nueva Constitución, tan sólo realizó reformas sobre la anterior. Respecto de la relación Poder Legislativo y Poder Ejecutivo configuró a una Comisión Permanente de Legislación que tenía como atribución codificar las leyes y preparar proyectos normativos de este rango.³⁷⁷ Determinó también, que no podía ser elegido presidente del Ecuador quien sea abogado defensor o agente de compañías extranjeras.

Ahora bien, el estudio de esta Constitución se queda reducido por cuanto la misma no llegó a entrar en vigencia pese a que sí fue aprobada. No rigió en el país ante un golpe de Estado que puso en vigencia nuevamente a la Constitución de 1906 con algunas reformas.³⁷⁸

Tribunal de Garantías Constitucionales: la Constitución de 1945

Estableció la continuidad y vigencia de la Comisión Legislativa Permanente en el Poder Legislativo, el cual por tercera ocasión, era unicameral. Esta Comisión Permanente tenía atribuciones para realizar decretos-leyes en tiempo de receso del Congreso, pero siempre que exista acuerdo con el presidente. Además, se elimina el Consejo de Estado y se da paso al Tribunal de Garantías Constitucionales para que realice control de constitucionalidad.³⁷⁹

Significativo análisis tiene la nueva regulación constitucional respecto a los poderes del Estado que abandonan la denominación de poderes para convertirse en funciones en razón que el poder público, a criterio de Ayala, es uno solo y en consecuencia no puede existir una división.³⁸⁰

³⁷⁷ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 55.

³⁷⁸ Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 69.

³⁷⁹ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1945», Pub. L. No. Registro Oficial 228. (1945). Art. 159.

³⁸⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 53.

Llama la atención de esta Constitución el hecho que se determine la posibilidad de expedir decretos ley, pero desde el propio órgano de naturaleza legislativa a través de la Comisión Permanente, la cual debía además llegar a un acuerdo con el Ejecutivo para la producción de ésta, sin duda una cualidad de equilibrio de poderes hacia el interior que le hacía partícipe al Ejecutivo de la competencia natural del órgano legislador.

Vicepresidente dirige al Legislativo y presidente de la Corte de Justicia preside Senado en caso de fiscalización: la Constitución de 1946

Reincorpora en su texto a la vicepresidencia de la República cuyo titular era electo conjuntamente con el presidente de la República, sosteniendo además que será el vicepresidente quien a su vez presida el Congreso Pleno es decir del Senado y del Congreso. Igualmente aparece un diseño propio del presidencialismo puro por el cual quien preside el Senado en caso de enjuiciamiento al presidente o vicepresidente de la República, es el presidente de la Corte Suprema de Justicia.³⁸¹

Reaparece el Consejo de Estado. Hay una Comisión Legislativa para elaborar proyectos normativos y editarlos.³⁸² Se faculta al presidente para que elabore decretos leyes de emergencia en materia económica durante el receso del Congreso. Además, se mantiene la designación de los magistrados de la Corte Suprema por el Congreso de la República.³⁸³

En esta Constitución se aprecia el equilibrio entre el Legislativo y Ejecutivo, pues al ser el vicepresidente de la República quien dirige al Legislativo, de alguna manera se acercaría al presidencialismo originario guardando una sintonía de colaboración entre los poderes, no por ello un diseño perfecto

³⁸¹ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1946», Pub. L. No. Registro Oficial 773. (1946). Art. 45.

³⁸² Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 55.

³⁸³ Ecuador, Constitución de Ecuador 1946. Art. 80.

sino precisamente sujeto a cuestionamientos en el país, por el concepto mismo de no injerencia externa de poderes.³⁸⁴

Sobre el control y fiscalización que el Senado tuviera de las acciones del Poder Ejecutivo, es fundamental decir, una vez más regresando al presidencialismo originario, que es el presidente de la Corte Suprema quien debe tutelar este procedimiento a través de la dirección del Senado al momento que este órgano ejerza su potestad fiscalizadora.

Reforma constitucional con venia presidencial: la Constitución de 1967

Esta Constitución, conservó la vigencia de la Comisión Legislativa Permanente, el estado de sitio se estableció como una institución extraordinaria cuya declaratoria se reguló a fin que se encuentre como una atribución del presidente de la República con cumplimiento estricto de las detalladas potestades que se prefijaron para su ejercicio. Al mismo tiempo, se mantuvo el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema por parte del Congreso, pero a su vez la Corte Suprema elegía a quienes integrarían las Cortes Superiores al interior del país.

Esta Constitución determinó que el Congreso debía reunirse cada seis meses por un tiempo de sesenta días improrrogables, así mientras no sesionaba sería la Comisión Legislativa Permanente la encargada de dictar leyes que no fueran de exclusiva competencia del Congreso, además la facultada para la preparación de proyectos y codificación de leyes.³⁸⁵ Fue una Constitución que configuró al bicameralismo en el Poder Legislativo. Dispuso que, ante el silencio del legislador, respecto a la sanción del presidente, la ley entra en vigencia con las observaciones realizadas por el Ejecutivo.³⁸⁶

³⁸⁴ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 502.

³⁸⁵ Ibid. 82.

³⁸⁶ Ibid. 83.

La Constitución diseñó un novedoso candado constitucional para su reforma. Disponía que ambas cámaras pueden aprobar un proyecto de reforma constitucional que deben remitírselo al presidente para que lo publique con su opinión; de ser su opinión favorable a la reforma, el Congreso ordinario, en Pleno y con la concurrencia de los ministros jueces y fiscales de la Corte Suprema de Justicia -con derecho a voz y voto- aprobaría o negaría total o parcialmente la reforma en un solo debate y con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros. Cuando el presidente no entregue criterio favorable, total o parcialmente, se someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales hubiera desacuerdo.³⁸⁷

Una vez más hay una notoria participación del Ejecutivo en la estructura del diseño constitucional, pues su pronunciamiento es fundamental al momento de cambiar la Constitución del Estado, es decir no se trata en estricto sentido de una atribución en torno al Ejecutivo sino más bien de un acrecentamiento de su participación y rol en la vida de la República por cuanto el órgano de mayor conformación plural, representativa y democrática como es el Legislativo, se ve limitado pese a una representatividad democrática para poder generar una reforma constitucional en cuanto no obtenga el consentimiento del presidente.

Cabe además señalar que este diseño muestra también una Constitución si se quiere, equilibrada o al menos, conducente a buscar un ajuste entre los poderes al interior, aunque como se ve, siempre, entregando una preminencia notoria al monismo presidencial que implica una sola voluntad frente al Legislativo en donde hay la comunión de distintos actores, fuerzas y sectores de la sociedad ecuatoriana.

³⁸⁷ Ecuador, «Constitución de Ecuador de 1967», Pub. L. No. Registro Oficial 133. (1967). Art. 258. También puede verse sobre el mismo tema: Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», 95.

Retorno a la Democracia: la Constitución de 1978

Entró en vigencia luego de un referéndum aprobatorio realizado en el año de 1979. A esta Constitución se la conoce como la Constitución de 1978, en otros casos, Constitución de 1979.³⁸⁸ En este apartado se la identificará simplemente como Constitución de Ecuador de 1978.

Esta Carta Fundamental estableció la prohibición de reelección del presidente. El Ejecutivo no necesitaría autorización del Legislativo para declarar el estado de emergencia, y éste podía contratar deuda pública sin necesidad de asentimiento del Congreso. La Constitución tuvo varias reformas en materia de administración de justicia y designación de jueces, quienes pasaron a ser nombrados desde su mismo seno ante la necesidad de llenar vacantes. Se facultó a que el presidente pueda enviar proyectos de ley urgentes que debían ser tramitados en un plazo no mayor a quince días por parte de la Legislatura.³⁸⁹

La Constitución de 1978 es vista como una más de aquellas que “incrementaron el poder del presidente de la República, no siempre con el necesario control y balance. La Legislatura perdió peso y el Ejecutivo adquirió más poder efectivo (...)”,³⁹⁰ situación, que se presentó en mayor medida por la serie de decretos de estado de emergencia que acrecentaban las competencias del Ejecutivo al interior del país. Este análisis no puede estar aislado de la comprensión del momento de transición que se vivía en el Estado al terminar los procesos de dictadura militar y dar paso, con la naciente Constitución, a una democracia civil y electoral.

En materia de reforma constitucional, se habilitó que sea la legislatura quien pueda realizarla con la mayoría de dos tercios,

³⁸⁸ Por ejemplo, Oyarte en su obra *Relaciones Ejecutivo – Legislativo*, parece cuidar la redacción y análisis de la Constitución de la época y la denomina como Constitución del Ecuador 1978 – 1979. Rafael Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo», en *La nueva Constitución del Ecuador*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009).

³⁸⁹ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1979», Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979). Arts. 78 y 101.

³⁹⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 86.

también se estableció que lo pueda hacer el presidente con una convocatoria a consulta popular y se detalló a un mecanismo de iniciativa popular.³⁹¹

La Constitución de 1978 detalló con precisión que no puede ser elegido presidente de la República quien “(...) haya ejercido la Presidencia de la República”.³⁹² Aunque la Constitución mostraba un rostro en estas características de intención por reducir el ejercicio exagerado de competencias a favor del presidente, no fue del todo así; pues se diseñaron a la par atribuciones que notoriamente acrecentaron su poder, por ejemplo desde esta Constitución se determinó que a falta del vicepresidente de la República será el Legislativo quien designe al nuevo vicepresidente, pero de una terna que para el efecto realice el presidente del Estado.³⁹³ Consecuentemente, se diseñó un mecanismo distinto a lo que se conocía en el Ecuador y que implicaba el remplazo de esta autoridad por parte de los dignatarios del Poder Legislativo,³⁹⁴ o como en el caso de la Constitución de 1967, por personas electas desde la misma Legislatura; pues con la Constitución de 1978 esta facultad correspondería al mismo Poder Legislativo, pero de quienes hayan sido enviados por parte de la terna presidencial.³⁹⁵ La evaluación en este tratamiento no es sobre la conveniencia o inconveniencia, sino la reducción de atribuciones Legislativas y acrecentamiento de las Ejecutivas.

La Constitución estableció el sistema monocameral dentro del Poder Legislativo.³⁹⁶ Además, diseñó que las atribuciones, que antes eran del Legislativo, respecto a los

³⁹¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 1979. Art. 143.

³⁹² Ibid. Art. 79.1.

³⁹³ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 87.

³⁹⁴ La Constituciones del Ecuador normalmente realizaron un diseño constitucional similar respecto de quién debía ocupar el cargo de la vicepresidencia de la República ante la ausencia de su titular electo. Así por ejemplo en la Constitución de 1946 se detalló que se lo haría en el siguiente orden: 1. El presidente de la Cámara de Diputados; 2. El Vicepresidente de la Cámara del Senado; y 3. El Vicepresidente de la Cámara de Diputados. Ecuador, Constitución de Ecuador 1946. Art. 89.

³⁹⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador de 1967. Art. 183.

³⁹⁶ Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 46.

ascensos de altos jefes militares y nombramiento de embajadores, pasarían a ser potestad del presidente. Los legisladores contaban con rubros presupuestarios o como determina Ayala, *cuotas* de asignación presupuestaria cuya ejecución dependía directamente de la voluntad del Ejecutivo, por lo cual se hacía imprescindible *la buena relación* de legisladores con el presidente a fin de canalizar y materializar los ofrecimientos que los primeros realizaban a diferentes sectores de la sociedad.³⁹⁷ Cabe mencionar que esta regulación se mantuvo hasta la reforma constitucional de 1997.

Respecto a las atribuciones del vicepresidente de la República, quien no tenía en anteriores constituciones una determinación específica de competencias, se estableció que se encargaría de la presidencia del Consejo de Nacional de Desarrollo.

Rediseño: la Constitución de 1998

Finalmente, el desarrollo constitucional ecuatoriano, previo a la vigente Constitución de 2008, contó con la Carta Fundamental de 1998 que a criterio de autores es contextualizada como una reforma de la Constitución de 1978. Provino de un proceso de Asamblea Constituyente que tuvo la finalidad de realizar una modificación constitucional, aunque en la práctica surgió como una nueva Constitución que en extenso, modificó a la anterior.³⁹⁸ Un rediseño.

La Constitución de 1998 reconoció a los derechos sociales y de pueblos indígenas; detalló con precisión al *impeachment* o juicio político; y los ministros de Estado podían ser destituidos por parte del presidente de la República, mas no por el Congreso Nacional debilitando de esta manera una vez más al Poder Legislativo como órgano de control y fiscalización al interior del país. Pues, la disposición constitucional determinó específicamente la posibilidad del Congreso de la destitución

³⁹⁷ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 85.

³⁹⁸ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 98 – 99.

de diferentes funcionarios, pero expresamente sostuvo que en el caso de los ministros de Estado su facultad es censurarlos, pero la destitución solo quedaría como atribución del presidente de la República.³⁹⁹

Sin embargo, una aún más notoria reducción de la capacidad de control o fiscalización del Poder Legislativo se presenta sobre la capacidad de realizar un juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República. La Constitución señala que se mantiene la atribución legislativa con el efecto de destitución, pero se restringe a que ésta sólo opere ante la existencia de delitos realizados por éstos que atenten a la seguridad del Estado, supongan concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. Antes, señalaba en general, por infracciones. Consiguientemente, hay un diseño constitucional que resta las atribuciones del Legislativo y establece protecciones a favor del presidente que lo convierten en un Ejecutivo, llamémoslo, menos controlado.

Ahora bien, se podría sostener que es coherente la limitación para evitar la discrecionalidad del Legislativo aliviando de alguna manera una corriente de enjuiciamientos políticos que generaron destituciones de los gobernantes en Latinoamérica a finales del siglo XX,⁴⁰⁰ sin embargo como se ha dicho, interesa el diseño constitucional que se hiciera y así mal se haría en omitir decir que la redacción normativa indica un presidente con menos controles respecto de su actividad y función, lo que a la vez hace un Legislativo con menos atribuciones respecto a su naturaleza como órgano fiscalizador.

En el mismo orden, la Constitución de 1998 redujo las competencias del Poder Legislativo en materia presupuestaria; de este modo las definiciones y sus rubros quedaron limitados a una fuerte configuración por parte del Ejecutivo a diferencia de otras constituciones en donde se establecía que el Legislativo conocería

³⁹⁹ Ecuador, «Constitución de Ecuador 1998», Pub. L. No. Registro Oficial 1. (1998). 130.

⁴⁰⁰ Aníbal S. Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Primera edición en español, Sección de Obras de Política y Derecho (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009).

a detalle el presupuesto elaborado a través de comisiones técnicas hasta que se apruebe y sea acatado por el presidente.⁴⁰¹

La Constitución de 1998 entregó un plazo fatal para el tratamiento y aprobación por parte del Legislativo, indicando además que el presupuesto debía ser conocido por el pleno del Congreso Nacional eliminando la redacción que facultaba a la conformación de órganos técnicos para su tratamiento.⁴⁰² Sin duda la redacción, una vez más, es clara hacia debilitar al Poder Legislativo y entregar mayor jerarquía, notoriedad o preeminencia al Ejecutivo en la definición del presupuesto general; condiciones éstas que sin duda muestran un asentamiento de poder a favor del presidente.

Esta Constitución diferenció al tipo de leyes entre ordinarias y orgánicas estableciendo una reserva legal respecto de las materias que debían ser abordadas por el Legislativo y también por el Ejecutivo. Amplió la iniciativa legislativa a otros actores del poder político, nuevamente limitando al Legislativo. A la vez, señaló que exclusivamente es el presidente quien puede presentar proyectos de ley en materia de creación, modificación y supresión de impuestos; aumento de gasto público; y modificación de la división político administrativa del Ecuador.

Hay que notar que desde esta Constitución se quitó la figura de subrogación por ausencia temporal del presidente.⁴⁰³ Se eliminó el requisito que el Ejecutivo obtenga permiso del Congreso para ausentarse del Estado.⁴⁰⁴ Balda manifiesta que la Constitución de 1998 muestra “(...) un reforzamiento del presidencialismo a través del aumento de potestades para influir en las políticas legislativas de forma proactiva y reactiva”⁴⁰⁵ por parte del Ejecutivo; sin embargo anota el autor, que el acrecentamiento de atribuciones

⁴⁰¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 1979. Arts. 70 y 71.

⁴⁰² Ecuador, Constitución de Ecuador 1998. 258 y 259.

⁴⁰³ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», 87.

⁴⁰⁴ Ibid. 87.

⁴⁰⁵ Rafael Balda Santistevan, «Hacia un nuevo sistema de gobierno», ed. Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva (Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008). 188.

constitucionales del presidente vinieron acompañadas de un singular fortalecimiento de los controles al interior que permitían un balance armónico entre poderes.⁴⁰⁶

De hecho, esta Constitución que fue la inmediata anterior a la que se encuentra vigente en el Ecuador, supuso el nacimiento de un diseño que contribuyó, por un lado, a reducir al aparato estatal, pero a la vez, “ganar en gobernabilidad (...) fuera del control democrático de la población (...)”.⁴⁰⁷ Un diseño que fortaleció al presidencialismo dificultando a la participación de la población.

La Constitución de 1998 estableció la imposibilidad que el Congreso Nacional pueda destituir a los jueces de la Corte Nacional de Justicia, en este sentido se ayudó a mejorar la estabilidad del propio Poder Judicial,⁴⁰⁸ cuestión por cierto fundamental que no puede pasar desapercibida.

Un accidentado y entusiasta constitucionalismo ecuatoriano

Como se ha visto hasta aquí, el constitucionalismo ecuatoriano ha transitado por distintos movimientos en el fortalecimiento del presidencialismo y así, en concreto, del presidente de la República frente a otros poderes. No se puede desatender que este fortalecimiento, o mejor dicho, todo intento de fortalecimiento y materialización de más atribuciones a favor del presidente, supone a la par el permanente o sustantivo debilitamiento al Poder Legislativo, es una síntesis: no existe fortalecimiento de las competencias ejecutivas sin el consecuente quebrantamiento o disminución de las competencias legislativas.

⁴⁰⁶ Ibid. 188.

⁴⁰⁷ Santiago Ortiz, «Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional», *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 32 (2008), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318231>. 14.

⁴⁰⁸ Mauricio Jaramillo Jassir, «Las altas Cortes y la consolidación democrática en Ecuador luego de las reformas de 1998, 2008 y 2011», *Colombia Internacional*, n.º 79 (2013), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4729444>. 137.

En este sentido, el desarrollo constitucional del país muestra residuales intentos de limitar al Ejecutivo y configurar frenos hacia éste, pues primó siempre desde el inicio de la República intenciones por acrecentar competencias a favor del presidente. Cabe indicar que si la elección presidencial directa desde la población no se estableció en las primeras Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845 y 1851; fue más que por un intento de diseñar un sistema aproximado al parlamentarismo, una intención por crear un mecanismo para dejar a un lado a la población en la selección de su presidente y así permitir que las élites políticas que a la vez eran sociales y económicas, puedan definir al líder de la República.

Por otro lado, como se ha determinado, fueron varias las Constituciones que alcanzaron reconocimientos a favor del presidente so pena de la disminución de facultades del Legislativo.

Ahora bien, en el mismo orden de ideas, no se puede negar que existió un periodo de profundización, o intento de materializar condiciones cercanas al parlamentarismo,⁴⁰⁹ pero nunca aquello supuso un esbozo siquiera, de restructuración del sistema de gobierno o determinación que se había adquirido en el Estado respecto al presidencialismo. En todo caso, queda claro que las Constituciones del desarrollo histórico del país siempre fijaron elementos conducentes al acrecentamiento del presidente y que con mayor claridad se ven en las constituciones de 1869, 1906, 1979 y 1998. Es decir, siempre hubo un presidencialismo atenuante del Legislativo, un desbordado presidencialismo que fortificaba al presidente ecuatoriano.

⁴⁰⁹ La Constitución a la que se la analizó y la doctrina mira con mayor acercamiento al diseño parlamentario al introducir instituciones y configuraciones propias a este sistema es la de 1929.

Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana: sus mañosas características (Constitución de 2008)

El hiperpresidencialismo ecuatoriano fundamenta su desarrollo en una hegemonía presidencial y fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado. Se convierte en una especie de máximos y mínimos. La presencia de máximas atribuciones y facultades en torno al presidente de la República a detrimento o deterioro de la naturaleza del funcionamiento y razón de ser del Poder Legislativo, que se ubica en los mínimos. Este hiperpresidencialismo claramente se diseña en la Constitución del 2008.

Las competencias con las que cuenta el presidente ecuatoriano muestran un “sistema fuertemente presidencialista y la consecuente subordinación de todas las instancias subnacionales de gobierno al gobierno central.”.⁴¹⁰ Parece existir una especie de robusta primacía, del presidente, “sobre la totalidad del aparato estatal al igual que sobre el sistema económico y la sociedad.”.⁴¹¹ El punto de mayor tendencia hacia el fortalecimiento del presidente se alcanza en el propio diseño constitucional que genera una relegación del Legislativo.⁴¹²

Hurtado menciona que para que el presidente ecuatoriano pueda conseguir sus pretendidos *objetivos políticos* “basta con usar sus amplias facultades que le habría entregado la Constitución, sin preocuparse que la Asamblea Nacional o los órganos de control pudieran vigilar, desautorizar, impedir o sancionar los actos ilegales en los que pudiera incurrir.”.⁴¹³

⁴¹⁰ César Montúfar, *¿Vivimos en democracia? análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*, Primera edición, Biblioteca de ciencias sociales, volumen 81 (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016). 17.

⁴¹¹ Ibid. 29.

⁴¹² Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 58.

⁴¹³ Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano* (Quito: Paradiso, 2012). 73.

En este hiperpresidencialismo a la ecuatoriana existe una concentración de poder entorno al Ejecutivo quien llega a ostentar formas de control directo e indirecto a los poderes del Estado y órganos de control, al punto de incrementar velozmente el deterioro de variables democráticas.⁴¹⁴

La Constitución configura un sistema presidencial desde la influencia del pensamiento del propio Simón Bolívar como sucede en toda la región Andina, además de una tradición del constitucionalismo republicano estadounidense y los antecedentes históricos de la Colonia. Pero a ello se suma una particularidad más: la entrega al Ejecutivo de poder, mucho poder,⁴¹⁵ lo que conlleva a que sea el jefe de Estado y de gobierno, quien tenga la última palabra en el sistema político.

Ecuador siempre realizó diseños que fortalecieron al Ejecutivo desde una concepción equivocada del presidencialismo originario o puro, llegando a generar *frustraciones institucionales* y bajo rendimiento democrático.⁴¹⁶ Pero el hiperpresidencialismo va más allá.

El sistema político ecuatoriano implica una fusión entre hiperpresidencialismo y neopopulismo, capaz de generar una hegemonía que da lugar al surgimiento de un poder dominante al interior entorno al presidente y ruptura del esquema de equilibrio de poderes.⁴¹⁷ Dinamita el sentido republicano al punto de materializar una especie de autoritarismo excluyente y arbitrario con destrucción de la organización social.⁴¹⁸ Hay un profundo debilitamiento del pluralismo y la comprensión de diversidad.

El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana es más cercano a una especie de *hipertrofia presidencial*. Claramente es una desvirtuación del presidencialismo originario que da paso a un Ejecutivo que absorbe y concentra potestades en debilitamiento de otros órganos de poder, control y participación.⁴¹⁹

⁴¹⁴ Montúfar, *¿Vivimos en democracia?* 30.

⁴¹⁵ Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino* (Quito, Ecuador: Huaponi Ediciones, 2016). 246 – 247.

⁴¹⁶ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 72 – 75.

⁴¹⁷ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 101.

⁴¹⁸ Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 24.

⁴¹⁹ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 74 – 75.

Balda Santistevan menciona que el sistema político del Ecuador constituye una desviación de tal grado y nivel, que incorpora instituciones, mecanismos y elementos propios del parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo.⁴²⁰ Pero el autor nada dice, como en efecto es, que el hiperpresidencialismo ingresa los elementos e instituciones de los sistemas citados, con una clara finalidad: ubicar a los poderes y órganos estatales en detrimento. Se trata de incluir figuras y elementos ajenos al presidencialismo puro, para procurar un esquema que anula principios democráticos, republicanos y constitucionales. Es una convicción por convertir a la presidencia de la República, en el Estado.⁴²¹ Y para aquello, todo vale.

Esta configuración del hiperpresidencialismo, incluso lleva a que el gobernante tome la forma de un acérrimo funcionario protagonista en la actividad del Estado, convirtiéndose en el centro gravitacional y trascendental, como cuando la institucionalidad fracasa y se vuelve a un momento anterior: el personalismo.

Basabe llama al sistema ecuatoriano *presidencialismo imperial*.⁴²² Y su denominación podría ser correcta desde una variable del presidencialismo puro. Sin embargo, el hiperpresidencialismo supone el rechazo de los principios que inspiraron la república estadounidense, la democracia y equilibrio de poder. Así, la Constitución ecuatoriana está llena de una estructura de contradicciones, entre derechos y garantías constitucionales, pero a la vez con una promoción de autoritarismo, ésta última en ningún caso favorable para el cumplimiento de derechos y la tutela de sus garantías.⁴²³

De este modo, las afirmaciones que se han posicionado en la literatura sobre el sistema de gobierno ecuatoriano, dejan ver acrecidos criterios sobre la tradición analítica del presidencialismo

⁴²⁰ Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 176.

⁴²¹ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 73.

⁴²² Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 13 – 14.

⁴²³ Enrique Ayala Mora, *Historia del Ecuador: Época Republicana* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015). 178 – 179.

en Latinoamérica, en la cual se establece un predominio del presidente sobre otros poderes al interior del Estado,⁴²⁴ sin embargo, en el caso del Ecuador parece presentarse un mayor fortalecimiento de éste, llevando a tensiones democráticas y de principios republicanos.

Es así como aquí se plantea una visión analítica que imponga rigurosidad en el tratamiento del *hiperpresidencialismo a la ecuatoriana*. Como se ha dicho, interesa el diseño institucional ecuatoriano sin introducir al estudio cuestiones estrictamente subjetivas o de apreciación entorno al perfil de uno u otro gobernante. Sin embargo, hay que aclarar algo. Incluso en el presidencialismo originario estadounidense, las particularidades y estilo de quien gobierna, pueden llegar a imprimir una profundización o empeoramiento del sistema político. En el caso del hiperpresidencialismo aún más ante la dependencia, como se verá, casi exclusiva de la voluntad o actividad del presidente.

En esta sección se revisarán los elementos que muestran el nacimiento de un nuevo sistema de gobierno: hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.

Primera: La Constitución como fuente para el hiperpresidencialismo

La ruta de instauración, o si se quiere, de desarrollo del sistema de gobierno hiperpresidencialista en el Ecuador, es la propia Constitución. Sí. A distancia de lo que ésta debe ser, un instrumento de freno del poder, se convierte en la hoja de ruta para el hiperpresidencialismo. La Constitución ya no frena,

⁴²⁴ Como ya se ha visto en este trabajo, en Latinoamérica han surgido varios análisis y estudios respecto al presidencialismo que se ha configurado en la Región en virtud del cual, se constata una entrega de significativas competencias al Ejecutivo; y a la vez, un permanente conflicto de las relaciones de poder entre otros órganos del Estado. Pérez Liñán, insiste en este conflicto como un hecho de constante evaluación y análisis politológico por el cual se ha fortalecido y tensionado al propio presidencialismo en una suerte de *pugna de poderes*. Aníbal Pérez-Liñán, «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?», *Latin American Research Review*, 38, n.º 3 (2003). 158.

ahora auspicia al poder, lo que supone profundas tensiones democráticas, pues “un poder que no tiene frenos se transforma fácilmente en despotismo o tiranía.”⁴²⁵

La Constitución ecuatoriana de 2008 establece un diseño que configura una serie de competencias y facultades en torno al presidente convirtiéndose en la fuente directa del hiperpresidencialismo. Jurídicamente, la Constitución del Ecuador pertenece a un modelo constitucional denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano.⁴²⁶

La Constitución promueve “un presidencialismo exacerbado (...) que concentra todo el poder real en el Ejecutivo (...)”⁴²⁷ con contenidos antidemocráticos que rebasan los ideales del equilibrio y armonía en la gestión. Se aleja de la democracia constitucional en la que no se busca una concentración de poder, sino que al contrario se procuran límites y controles a éste.⁴²⁸ Luego, en ella se detallan las características y condiciones para el hiperpresidencialismo.

⁴²⁵ Rafael Jiménez Asensio, «Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)», Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 99-100 (diciembre de 2014). 1759.

⁴²⁶ Cabe señalar que el nuevo constitucionalismo latinoamericano, ingresa en su tratamiento teórico a las constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia, señalando que éstas guardan características y elementos en común, entre los cuales se rescata una amplia extensión regulativa que permite la comprensión de la voluntad del constituyente; además, provienen de procesos de activación del poder constituyente; establecen el retorno al poder constituyente; son principalitas; desarrollan principios económicos en la propia constitución; establecen una rigidez constitucional que ya no se trata de un proceso por el cual la constitución se mantenga en vigencia, sino que todo cambio o modificación a ésta debe provenir de la voluntad de la población. Véase al respecto: Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano», en *Política, justicia y Constitución*, ed. Luis Fernando Ávila Linzán (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011).

⁴²⁷ Ayala Mora, ¿*Por qué la Asamblea Constituyente?* 24 – 25.

⁴²⁸ Rubén Martínez Dalmau y Rubén Martínez Dalmau, «El debate sobre la naturaleza del poder constituyente: elementos para una teoría de la constitución democrática», en *Teoría y práctica del Poder Constituyente* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014). 71.

Si bien es cierto se puede afirmar que el contenido dogmático de la Constitución ecuatoriana impone una amplia gama de derechos con regulaciones que llegan a constatar una extensión y ampliación de lo que podría denominarse derechos sociales y de la diversidad; a la vez, hay contradicciones en la forma en que se ha organizado al poder político y el diseño institucional.⁴²⁹ Esto implica la entrega de competencias al presidente de la República, en donde se produce una naturaleza hegemónica “(...) auspiciado, desde la propia Constitución.”⁴³⁰ poniendo en riesgo los derechos y garantías que pudieran haberse listado en el texto constitucional.

La Constitución así, llega a ser el instrumento que formaliza al sistema hiperpresidencial dando paso a una especie de rectoría del presidente de la República en el Estado.⁴³¹

Entonces, no es un camino desconocido. La Constitución es el instrumento fuente en el cual se establece el sistema hiperpresidencial. Olvida el sentido del pacto social y avala un auspicio monista, antidemocrático, vertical o de grupo.

Pero puede ser aún peor. Lo es. La actual Constitución 2008, entró en vigencia de manera posterior a la instauración de una Asamblea Constituyente, la cual obtuvo sus fundamentos, entiéndase sentido de legitimidad, en el discurso de reflexionar sobre la necesidad de *refundar al Estado*.⁴³² Así, pese al marco

⁴²⁹ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 74 – 76.

⁴³⁰ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 102.

⁴³¹ Cabe indicar que el término rectoría implica: empleo, oficio o jurisdicción de rector; oficina del rector; casa donde vive el rector. Ello para evocar a quien ejerce el mando o gobierno respecto de una comunidad o totalidad desde un estricto sentido vertical. En el caso ecuatoriano, parece no haber sido suficiente la utilización de las categorías políticas en la denominación que el Ejecutivo será jefe de gobierno; así, se incluyó pese a no haber estado en otras constituciones en expresa denominación que éste será quien debe cumplir con sus atribuciones de “(...) *rectoría*, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas naciones y planes que se creen para ejecutarlas.” (cursivas son del autor). Ecuador, «Constitución de Ecuador 2008», Pub. L. No. Registro Oficial 449. (2008). Art. 141.

⁴³² El origen de la Asamblea Constituyente que surge como canal para el tratamiento y desarrollo de una nueva Constitución, propone un interesante análisis y reflexión desde la ciencia política y el derecho constitucional; aquello,

discursivo que acompañó al proceso constituyente ecuatoriano, lejos del sentido de una constitución que limite o frene, es una Constitución que hace un hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.⁴³³

Segunda: El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir para el verticalismo estructural

Vertical, por la naturaleza de su conformación y origen que hace que se centre todo en la esfera presidencial y las directrices del Poder Ejecutivo. No existe discusión. Tampoco debate o deliberación entre los actores de la sociedad. La creación, articulación ejecución y puesta en práctica del Plan Nacional, depende exclusivamente del criterio, conceptos y consecuente decisión que el Ejecutivo emita.

El Plan Nacional de Desarrollo, desde la propia Constitución, toma una dimensión que distancia a las regulaciones que el Ecuador conocía. Es un plan de relevancia para el buen vivir de los ciudadanos o el *sumak kawsay* entendido como el concepto utilizado para enmarcar las políticas públicas del Ecuador desde una construcción y adaptación de la comprensión indígena kichwa que en un mayor -pero no definitivo- acercamiento a su contenido, puede ser entendido como vida limpia y armónica en comunión o plenitud con la naturaleza.⁴³⁴

A esta concepción o construcción de un imaginario social y político que se traduzca en la formulación de políticas

en virtud del mecanismo por el cual se llegó a establecer en el ordenamiento jurídico del país a la misma. La Constitución de 1998 no establecía la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente para hacer una nueva Constitución, pues exclusivamente se podía reformar a la vigente a través del Poder Legislativo o respecto a textos específicos que se hicieran por consulta popular que la aprobara previamente el Congreso del Estado. Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 102 -103.

⁴³³ Ayala Mora, ¿Por qué la Asamblea Constituyente? 22 – 25.

⁴³⁴ Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara, «Orto Y Ocaso Del Buen Vivir En La Planificación Nacional Del Desarrollo En Ecuador (2007-2021)», *América Latina, Hoy; Salamanca* 78 (2018), doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>. 41.

públicas y las ejecutorias del gobierno, se sumaron posiciones que apoyaron la propuesta señalando que un eje medular del Estado y lo que atravesaría a toda participación del aparato estatal, sería la armonía social y plenitud de la vida desde la búsqueda del buen vivir.⁴³⁵ Igualmente, surgieron críticas a esta visión que alertaron y la llamaron como una cuestión *meramente discursiva* y utópica que llegaba al Ecuador para caer en una lógica de indigenismo a través de la fuerza de la ilusión para finalmente introducir un proyecto político del gobernante de turno que impulsó la Constitución de 2008 con el propósito de generar un ejercicio abusivo del poder desde la instauración de un autoritarismo constitucional.⁴³⁶

Por su parte para Grijalva, esta incorporación del valor buen vivir, implicaría que el régimen de desarrollo sea un sistema económico que se configure de la mano del objetivo y condición del buen vivir, pretendiendo que la economía y los derechos entre seres humanos y el universo generen una sinergia suficiente.⁴³⁷ Pues, claramente el valor *sumak kawsay* llegaba como insumo para pensar en nuevos modelos organizaciones desde una perspectiva andina.⁴³⁸

No hay duda. Se trata de un valor que invoca una comprensión de integralidad en la vida del ser humano en armonía. Implica un vínculo directo entre la cosmovisión de la vida en dignidad, pero con una relación indestructible entre derechos y desarrollo; pues no se puede entender la materialización de derechos sin la vigencia de instituciones que posibiliten a los ecuatorianos esta consecución. Pero no se trata

⁴³⁵ Ramiro Ávila Santamaría, «Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de derechos y justicia», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009). 428.

⁴³⁶ La Constitución del Ecuador del año 2008 fue iniciativa política del ex presidente Rafael Correa.

⁴³⁷ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador* (Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012). 46.

⁴³⁸ Francisco Salgado Arteaga, «¿Universidad o Uniformidad? Sumaq Kawsay, Diversidad e Isomorfismo Bajo La Lupa», *Anales*, n.º 56 (2014), https://www.researchgate.net/publication/272815788_Universidad_o_uniformidad_Sumaq_Kawsay_diversidad_e_isomorfismo_bajo_la_lupa. 57,

de un vínculo aislado. Debe ser armónico con el fin de alcanzarlo desde lo dogmático y por supuesto, para ello, desde lo orgánico. Desde la institucionalidad.

Sí. Esa es la visión real de la introducción del concepto del buen vivir en la Constitución ecuatoriana, en consecuencia, una mirada hacia la configuración del desarrollo con una participación decisiva y notoria de la población y las diversas formas de manifestación de la realidad social. Es decir, se inspira en la diversidad, no en el monismo. Su convicción es de integridad, no de verticalismo.

Se trata de la comprensión de un acompañamiento del Estado por potenciar y avivar la plenitud de la vida en todo espacio, inclusive en la institucionalidad del país, aún más, precisamente, de este valor de plenitud y diversidad en la planificación de las políticas públicas. ¿El diseño constitucional ecuatoriano lo permitió? La respuesta es no.

En teoría, el Plan Nacional de Desarrollo es un programa que “asegura el desarrollo simultáneo y balanceado de todos los sectores esenciales (...)”;⁴³⁹ se trata de un instrumento que se convierte en norma respecto a los objetivos nacionales a alcanzar.⁴⁴⁰ Es un lazo articulador al interior de todo el país que puede definirse inclusive como un documento orientador para concretar una visión a largo plazo que defina el horizonte hacia donde deben avanzar los sectores del Estado y las acciones que para ese fin, se han de ejecutar por parte de sus órganos. Implica por definición, la formulación de procesos sistemáticos.⁴⁴¹

La Constitución del Ecuador determina que el Plan Nacional de Desarrollo es “el instrumento al que se sujetarán

⁴³⁹ Luis Lorente, «El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo», Apuntes del CENES, 23, n.º 35 (2003). 73.

⁴⁴⁰ Horacio Sabando Garcés, Olga Pérez Soto, y Silvia Odrizonla Guitart, «El desarrollo local del cantón Manta y sus conexiones con el Plan Nacional para el Buen Vivir en Ecuador», Revista ECA Sinergia. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, 9, n.º 1 (junio de 2018). 90.

⁴⁴¹ Darwin Ordóñez y Susana Hinojosa, «La política exterior del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir», Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 4, n.º 8 (2014). 153.

las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.”.⁴⁴² Pero el Plan Nacional se elabora y aprueba desde la presidencia de la República, disminuyendo así cualquier tarea que el Legislativo u otros órganos de participación o representación democrática, puedan requerir o mirar. No existe debate o deliberación respecto al Plan Nacional de Desarrollo dentro del órgano de mayor representación de la población como es el Legislativo. Hay una ausencia del principio democrático.

El órgano que aprueba este instrumento de planificación es el Consejo Nacional de Planificación que está presidido, precisamente, por el presidente. Con claridad. Es una especie de presentación para aprobación del Plan Nacional al mismo promotor del Plan Nacional, quien a su vez realiza y exhibe éste como obra de su planificación. La situación se agrava si se mira que el Plan Nacional tiene una “importancia capital (...) en todos los niveles” al interior del país.⁴⁴³ No es menor.

La centralización de funciones y atribuciones se avizora así. Pues, es un poder proactivo y activo, encomendado al presidente.⁴⁴⁴ En la historia ecuatoriana, los directorios de los órganos de planificación han estado integrados por representantes de la sociedad como son las universidades, los trabajadores, las cámaras, los colegios profesionales o las asociaciones estudiantiles. En la actual Constitución, simplemente se anuló.

La Constitución niega cualquier posibilidad que la sociedad autónoma y espontáneamente organizada se encuentre presente en la planificación de las políticas públicas del Estado; pues la estructura centralizadora en torno al presidente es la consigna constitucional. Se dispone que el Consejo Nacional de Planificación sea el responsable de la aprobación del Plan Nacional y a la vez, el presidente es quien lo preside, en esta

⁴⁴² Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 280.

⁴⁴³ Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 181.

⁴⁴⁴ Ibid. 181.

lógica debe presentarse a sí mismo la propuesta para su posterior aprobación.⁴⁴⁵

La Constitución no detalla la conformación y funcionamiento del Consejo de Planificación, entregando de esta forma una amplia potestad a que sea el presidente, quien lo integre y diseñe su conformación de acuerdo con las autoridades o funcionarios que éste considere a través de la normativa jerárquicamente inferior que se expida y como en efecto ha sucedido.⁴⁴⁶

El texto constitucional, de una forma muy sucinta, establece que existirán consejos ciudadanos como instancias de deliberación y consenso, sin que se establezca su rol, periodicidad, conformación, ni funcionamiento.⁴⁴⁷ Quedó así, a discrecionalidad del Ejecutivo la determinación de los puntos medulares de la integración y trabajo del Consejo Nacional de Planificación. La Constitución, así lo quiso.

Es importante reflexionar que el valor otorgado constitucionalmente al Plan Nacional en el Estado, es muy potente; al tal punto que, *cualquier* -no se exagera al decirlo así- interrupción reiterada e injustificada para su cumplimiento por parte del Poder Legislativo, a discrecional y sólo criterio del presidente, es causal para que éste disuelva a la Asamblea Nacional.⁴⁴⁸ Este fenómeno jurídico constitucional -conocido

⁴⁴⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 147.4 y 279.

⁴⁴⁶ El presidente de la República del Ecuador, en razón de la Constitución vigente y de conformidad con las regulaciones que al respecto se hicieran sobre el Plan Nacional de Desarrollo y en específico, en virtud de la amplitud regulativa sobre la conformación del Consejo Nacional de Planificación, realizó un Decreto Ejecutivo en el cual se determina los integrantes de este órgano estatal señalando además que los mismos serán funcionarios directamente dependientes del Ejecutivo, así: secretario nacional de planificación y desarrollo; ministros coordinadores de la Función Ejecutiva; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales; un representante de la Asociación de Municipalidad; y un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales. Ecuador, «Decreto Ejecutivo 1577», Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 535 (2009). Art. 2.

⁴⁴⁷ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. 279.

⁴⁴⁸ La Constitución establece: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable

también como muerte cruzada- se lo explicará en lo posterior, pues es una característica más del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana; siendo en este momento exclusivamente relevante apreciar la centralidad que la Constitución otorga al Plan Nacional entorno al Ejecutivo, a tal punto que, a más de su monista formulación, permite la disolución por parte del presidente a otro poder del Estado.

Como se insiste, el diseño constitucional tiene regulaciones sustanciales en torno al presidente de la República a detrimento de otros poderes. La Constitución no hace reparo alguno. Si hay que disolver el poder del Estado más democrático y representativo -Legislativo- se lo permite.⁴⁴⁹ Al final, lo que importa es un hiperpresidencialismo a la ecuatoriana. Más grave. Parece importar una suerte de autoritarismo constitucional.

Se configura entonces una clara influencia del Ejecutivo en todo el aparato estatal y en los órganos que se pudiesen encontrar de alguna manera destinados a subordinarse al presidente. El Plan Nacional de Desarrollo es transversal a toda actividad al interior. Son varias materias y campos los que deben estar armonizados con este instrumento de planificación: la distribución de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados; el presupuesto general del Estado; la política comercial; el ahorro e inversión; el goce y disfrute de los derechos del buen vivir; el sistema integral de educación; la ciencia, tecnología e innovación; los tratados internacionales; y cualquier política pública o acción proveniente del gobierno central. Es un instrumento que se ubica no en las fronteras, sino en la centralidad del país.

En el Ecuador la planificación fue regulada desde la Constitución de 1967; mas es la Constitución vigente de 2008 la que revalorizó la planificación al punto de establecerla como eje transversal del régimen de desarrollo. Sin embargo, como se ha visto, se ha definido que la planificación tiene que ser desarrollada con la conformación de un órgano público de dirección del

de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada *obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, o por grave crisis política y conmoción interna”. (cursivas son del autor) Ibid. Art. 148.

⁴⁴⁹ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

Ejecutivo que llega a deformar el sentido de una armonía con el buen vivir y participación de la población, pues excluye al pronunciamiento del Legislativo y la discusión ciudadana en el seno del directorio del Consejo Nacional de Planificación.⁴⁵⁰

Mientras la Constitución ecuatoriana señala una serie de derechos y anuncios sobre pluralismo y revalorización de la diversidad, es la misma Constitución, sujeto de profundas contradicciones. Por un lado, hay el pleno reconocimiento a la diversidad, armonía de la vida, buen vivir y plenitud de las relaciones humanas y naturales; pero, por otro lado, se detalla una estructura de control y centralización hacia el monismo ejecutivo.⁴⁵¹

A contraposición del reconocimiento constitucional del pluralismo e interculturalidad, se anulan estas categorías para dar paso a un controversial diseño institucional que muestra, que lo que cabe, es exclusivamente la posición proveniente del Poder Ejecutivo a menoscabo de los criterios que pudiesen presentarse en el interior del Estado.

Es innegable que la concentración de poder es la “antípoda de todo pluralismo, transparencia y tolerancia.”⁴⁵² en este caso, respecto del diseño de la planificación al interior del Estado, lo es aún más. Pues, el instrumento de planificación que debe cumplirse, es presentado al presidente, por el órgano planificador del Estado que es integrado por miembros designados por el presidente. Aquello, indiscutiblemente, desvía el sentido de una planificación técnica, consensuada y permanente; dando paso a una planificación ideológico partidista de turno. Luego, vertical.

Tercera: Legislador supremo

En el mundo constitucional el Legislativo tiene dos atribuciones naturales a su funcionamiento: la de legislar y la de fiscalizar o ejercer control. También, por su esencia plural de conformación

⁴⁵⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

⁴⁵¹ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 45 – 46.

⁴⁵² Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 76.

como máximo órgano de representación política de un Estado, goza de tareas de nombramiento a autoridades; ésta última, como función de legitimación indirecta a los funcionarios por la naturaleza plural y democrática que ostenta.⁴⁵³

Sobre la facultad para crear, modificar, derogar e interpretar disposiciones de rango legal, se debe decir que es una competencia esencial o connatural al sentido del Poder Legislativo, es en estricto sentido propia. De esta potestad resulta natural que los legisladores puedan presentar proyectos normativos en diferentes materias que luego serán sometidos al procedimiento ordinario para su aprobación. Además, esta atribución está amparada por la garantía genérica constitucional: principio de reserva legal o de dominio legal, que habilita a que sea el legislador el exclusivo productor de normas en definidas materias que no pueden ser reguladas por otro órgano en el Estado. Hasta aquí se ha presentado el funcionamiento generalizado en el mundo y el deber ser jurídico constitucional en todo Estado republicano.

En el caso ecuatoriano se debilita al Poder Legislativo. Se bloquea una de sus atribuciones más importantes, que como se ha visto, puede ser calificada de una potestad trascendental por la razón y la naturaleza de la configuración legislativa. Se imposibilita que los legisladores puedan hacer un libre tratamiento de lo que al país interesa y debe ser regulado.

La Constitución ecuatoriana señala que la potestad de iniciativa legislativa radica en el Poder Legislativo, pero que además ésta la mantienen el Poder Ejecutivo, la ciudadanía y en cuestiones de su competencia por la materia y actividad: el Poder Judicial, el Poder de Transparencia y Control Social, el Poder Electoral, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública. Hasta aquí parecería, sin mayor duda, una regulación democrática y con lógica. Pero la Constitución dispone que existen materias que los asambleístas no pueden pretender regular, sino que el dominio para presentar proyectos normativos en esa materia, corresponderá exclusivamente al presidente de la República.

⁴⁵³ Miquel Caminal, «Representación y Parlamento», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miquel Caminal, cuarta (España: Tecnos, 2015). 552 – 553.

Plantea así un dominio exclusivo a favor del Ejecutivo, entregándole la potestad para iniciar proyectos normativos en materias de: creación, modificación y supresión de impuestos; aumento del gasto público; y, modificación de la división político administrativa del Estado.^{454 455 456} Ningún órgano, autoridad o ciudadano, más. Ningún legislador. Únicamente, el presidente.

Como consecuencia de lo anotado, se puede afirmar que la actividad natural del Legislativo que es la producción de normas legales, se ve condicionada o restringida, en estricto sentido, a que el legislador puede hacer todo aquello que no sea atribución normativa.⁴⁵⁷

El debilitamiento a la razón o esencia natural del Poder Legislativo no se constriñe únicamente a lo mencionado. El diseño constitucional ecuatoriano incrementa aún más las atribuciones presidenciales y deteriora las del Legislativo.

El Ejecutivo tiene también la atribución para presentar proyectos de ley que son calificados como de *urgencia económica*, los cuales tienen que ser tratados por el Poder Legislativo en un plazo no mayor a treinta días, y si la Asamblea no se pronuncia en este tiempo, el proyecto de ley es promulgado inmediatamente, sin discusión, con la sola voluntad del Ejecutivo.⁴⁵⁸

Tendrá que existir un tratamiento ordinario del proyecto normativo con una reducción de plazos. En principio el presidente solo puede presentar un proyecto de urgencia económica a la vez; salvo -diseña la Constitución- que se encuentre decretado en el país un *estado de excepción*, situación extraordinaria que también

⁴⁵⁴ Hay que señalar que esta atribución, se estableció ya en la Constitución ecuatoriana de 1998, en la cual se detalló el campo de atribución en materia de iniciativa legislativa con la que contaría el Ejecutivo. Ahora bien, lo que interesa aquí, como se ha anunciado ya, es la integridad de los elementos actuales que caracterizan al sistema hiperpresidencial ecuatoriano. Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», 83.

⁴⁵⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 135 y 301.

⁴⁵⁶ Klever Herrera Llive, «Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana», *Revista de Ciencias Sociales*, XXIV, n.º 2 (junio de 2018). 79.

⁴⁵⁷ Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 182.

⁴⁵⁸ Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

es competencia propia del Ejecutivo.⁴⁵⁹ Es decir, por un lado la atribución exclusiva para presentar proyectos calificados como urgentes económicos es del presidente. Y la posibilidad de romper esta regla, de un solo proyecto urgente económico a la vez, también es potestad del presidente a través de decretar estados de excepción; lo que ha llevado a que se decreten en el país varios estados de excepción, no precisamente para dar respuesta a necesidades extraordinarias, sino para poder enviar simultáneos proyectos de ley calificados como urgentes económicos a la Asamblea Nacional, saturando la actividad legislativa, blindando las iniciativas ejecutivas y anulando el debate, la deliberación, los principios democráticos, la participación y la construcción colectiva de una ley.

Entonces, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana se levanta bajo una especie de *viveza institucional*, que conserva intenciones de acrecentar al Ejecutivo a cambio del debilitamiento o reduccionismo al Legislativo. Pero no únicamente al Legislativo, sino además a principios fundamentales para la vigencia de la democracia y república.

A propósito, se verifica entonces un papel predominante del presidente en cuanto es éste quien tiene la competencia exclusiva para declarar un estado de excepción sin que exista un control previo o anterior del cuerpo legislativo o de los órganos de justicia constitucional.⁴⁶⁰ Regulado así el diseño constitucional,

⁴⁵⁹ La Constitución señala: “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de *urgencia en materia económica*. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos *dentro de un plazo máximo de treinta días* a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción. Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo *promulgará como decreto-ley* y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.” (cursivas son del autor). Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 140.

⁴⁶⁰ Richard Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana

nace una dinámica institucional que fortalece al presidente más allá de mínimos, convirtiéndose en un sistema viciado que indica más rastros de hegemonía que de colaboración o equilibrio.

Como se advirtió al inicio del tratamiento de las características del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana, es objetivo revisar el diseño institucional que hace la Constitución, sin embargo no se puede dejar de lado revisar que en el año 2016 por ejemplo, el Poder Legislativo llegó a aprobar una ley en materia de urgencia económica cada dos meses y medio; tiempo éste que llegaría a indicar la frecuencia del uso de esta competencia presidencial y las implicaciones entonces del vigente diseño constitucional.⁴⁶¹ Desde mayo a noviembre del año 2025 (6 meses), la Asamblea ha aprobado ocho leyes en materia de urgencia económica.

Así, la posibilidad que tiene el presidente para declarar a un proyecto normativo como de urgencia económica, es amplísima y a la vez ambigua, por cuanto todo tratamiento por diverso que sea ha sido justificado como cuerpo normativo con impacto económico.⁴⁶²

de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario», *Estudios constitucionales* 16, n.º 2 (diciembre de 2018), doi:10.4067/S0718-52002018000200527. 555.

⁴⁶¹ Las leyes que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, calificadas y enviadas por el presidente como de urgencia en materia económica fueron: Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo; Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana; Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos; y, Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras. Ecuador, «Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 720 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 744 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 759 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 860 (2016); Ecuador, «Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 913 (2016).

⁴⁶² Lo anotado implica una amplia atribución discrecional, pese a lo que la propia Constitución señala sobre política económica y política fiscal, lo cual podría implicar un claro límite para la iniciativa normativa legal declarada

La Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que para la presentación de un proyecto de ley calificado como urgente en materia económica es necesario que éste se refiera a aspectos sustantivos de la política económica del Estado.⁴⁶³ Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, que el control de constitucionalidad sobre estos proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo, debe realizarse con mayor rigurosidad por cuanto socaba el principio de deliberación y discusión democrática propio del parlamento al tener que ser tratados en un tiempo especial de treinta días.⁴⁶⁴

Todo puede llegar a ser de urgencia económica pese a los intentos por delimitar este campo de regulación. De esta forma, el fortalecimiento del presidente al interior del Estado es real, por cuanto es éste quien puede llegar a generar decretos con rango legal acrecentándose sus atribuciones a costo de reducir al Legislativo.⁴⁶⁵

como urgencia económica. El artículo 284 de la Constitución señalan: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.” Por su parte, el artículo 285 de la Constitución dispone: “La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.”. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008.

⁴⁶³ Asamblea Nacional Ecuador, «Ley Orgánica de la Función Legislativa», Registro Oficial Nro. 642 § (2009). Art. 56.

⁴⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 51-25-IN (26 de septiembre de 2025).

⁴⁶⁵ Angélica Abad Cisneros, «El Gobierno», en *El sistema político ecuatoriano*, ed.

La Constitución del 2008, sostiene además la potestad amplia para el presidente en virtud de la disolución anticipada a la Asamblea Nacional con la denominada *muerte cruzada*; pues mientras no se encuentra en funciones el Legislativo que ha sido disuelto, podrá el presidente expedir decretos-leyes como fórmula para gobernar durante este periodo excepcional.⁴⁶⁶ Se le atribuye una amplísima potestad para que pueda ejercer a plenitud y únicamente éste, la más importante de las atribuciones de la legislatura, como es realizar disposiciones normativas con rango de ley, cuestión ésta que podría abocar a que se presente una tensión con respecto a los equilibrios y contrapesos. Sobre el tratamiento de la disolución anticipada de funciones se tratará en lo posterior a detalle, pues es también una característica del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.

El diseño institucional de la Constitución, configura un presidente con potestad de legislar sin Asamblea,⁴⁶⁷ o lo que es aún más sorprendente, un Ejecutivo que desde el monismo jurídico y político de su naturaleza, fija la realidad jurídica y legal de una población cada vez más cercana a los diez y nueve millones de habitantes.

El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana implica entonces esta concentración de potestades que son propias al Poder Legislativo entregadas al presidente en los casos detallados, haciendo que éste intervenga en campos que supondrían fórmula suficiente para demostrar un diseño que favorece a la vigencia de un Ejecutivo exacerbando en sus competencias, que descompone al sistema presidencial puro, tensiona a la democracia, reduce a la república y además, debilita las tareas propias del Legislativo.⁴⁶⁸

Se puede advertir que el poder normativo presidencialista, llega a ser tan trascendental al interior del Estado que se produce una especie de centralización entorno a la decisión de una sola persona, dejando de lado al debate legislativo y su deliberación,

Flavia Freidenberg y Simón Pachano (Quito: FLACSO Ecuador, 2016). 98 – 99.

⁴⁶⁶ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

⁴⁶⁷ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550.

⁴⁶⁸ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 246 – 247.

implicando la limitación del Legislativo en el ejercicio de su actividad; condicionando además las competencias de la Asamblea Nacional en razón de los tiempos y plazos fatales que el diseño constitucional ha fijado, siempre, a favor de las iniciativas del Ejecutivo.⁴⁶⁹

Con las fórmulas que aquí se han revisado, se mira un presidente que ha sido *hegemonizado* en sus atribuciones como colegislador al interior del Estado; pues las facultades legislativas que le han sido encomendadas, posibilitarían que se imponga la orientación presidencial y que en situaciones extraordinarias que se presenten en el Estado, pueda acrecentarse su poder a niveles que marcan una línea distante de jerarquización de funciones respecto a otros órganos estatales, encontrándose todos los otros poderes en las fronteras. Esta realidad se agrava, si por un momento se piensa en que el Poder Legislativo representa, en mayor medida, la diversidad del Estado al ser un órgano plural y democrático. Es decir, en extremo, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana afecta también a las expresiones de la población.

Así las cosas, se podría decir que las disposiciones legales al interior del Estado pueden llegar a responder -en mayor medida- a una visión centralista o monista del Ejecutivo, eliminándose el sentido de los procesos deliberativos; pues si ya se puede acusar de muy bajo rendimiento a la participación ciudadana en la Asamblea Nacional, el hecho que la legislación provenga desde la voluntad del presidente, por el diseño constitucional instaurado, profundiza esta debilidad y consecuente falta de participación y democratización en la formación de la ley.⁴⁷⁰ No es menor.

⁴⁶⁹ Ramiro Ávila Santamaría, «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado Plurinacional», en *El silencio ante un atropello es imposible*, ed. Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional, 2012). 42 – 43.

⁴⁷⁰ Silvana Sánchez Pinto, «Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación», en *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano Tomo II*, ed. David Cordero Heredia (Quito: INREDH, 2010). 219 – 220.

El hiperpresidencialismo contiene varias instituciones y diseños creados para su fin. Un fin de blindaje presidencial y detrimento de otros órganos al interior. El presidente se ha convertido también en legislador. Pues, las atribuciones aquí tocadas lo indican: la iniciativa legal exclusiva del presidente para específicas materias y el desarrollo de condiciones a favor de éste sobre el Legislativo. A manera de repaso: puede llegar a fijar plazos fatales en el tratamiento de una ley (proyectos de urgencia en materia económica),⁴⁷¹ tiene facultad para imponer un proyecto de ley (con el veto total), o la atribución de legislar en ausencia de la Asamblea (ante la destitución recíproca anticipada de funciones o muerte cruzada).⁴⁷²

Cuarta: Veto presidencial, realmente veda legislativa

El sistema presidencial originario desarrolló la potestad para que el Ejecutivo pueda sancionar todo proyecto normativo que provenga del Poder Legislativo; aquello, con la finalidad que en el ejercicio de equilibrio y control entre los poderes, los proyectos legislativos sean retroalimentados con la visión, orientación y criterios presidenciales que puedan nutrir el producto final. En el caso ecuatoriano, esta razón se desatiende. Se configuró más allá, hacia una veda legislativa.

Veda por la imposibilidad de ejercicio de una atribución. Por la ausencia de posibilidades reales del ejercicio de la potestad de legislar que descansa en la Asamblea. Como una metáfora de la veda de los cangrejos⁴⁷³ ecuatorianos, que supone la restricción temporal impuesta por el Estado para impedir la explotación, a fin de tutelar la especie y preservar la biodiversidad.

⁴⁷¹ Como se ha venido tratando para el caso de los proyectos de urgencia en materia económica que deben ser tramitados por parte del Legislativo en 30 días, pues de no hacerlo se faculta la inmediata promulgación y publicación de la ley por el Ejecutivo.

⁴⁷² Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 244.

⁴⁷³ Cangrejo es un crustáceo decápodo, generalmente marino o de ambientes costeros, caracterizado por tener diez patas, un caparazón duro (exoesqueleto), dos pinzas (quelas) bien desarrolladas y un abdomen corto y plegado bajo el tórax.

El veto presidencial que diseña la Constitución de Ecuador incrementa -en un amplio sentido- al monismo decisorio. Es decir, se privilegia una regulación que llega a potenciar el criterio que sobre un proyecto legislativo tiene el presidente frente a la deliberación y proceso de formación de la Ley al interior del Parlamento.

Se convierte en un veto presidencial que hace al Ejecutivo una especie de gobernante imperial a desmedro del trabajo realizado por el legislador, este último, entra en una veda o imposibilidad que sus debates, deliberaciones y proyectos se promulguen como ley. El veto presidencial es tan poderoso, permanente, limitativo a otros poderes y aún más, tan cercano al autoritarismo decisorio, que llega a producir en realidad: una veda legislativa.

La existencia de una sola posición o voz al interior del Estado, que limita, condiciona e incluso anula el trabajo normativo producto de la deliberación y ejercicio legislativo, es real en el diseño constitucional del Ecuador. Se puede advertir que ésta constituye una dificultad porque muestra un desequilibrio de poderes que da lugar a un presidencialismo desbordante.⁴⁷⁴

La potestad con la que cuenta el presidente para objetar proyectos de ley aprobados en la Asamblea Nacional, es potente;⁴⁷⁵ tiene lugar ya sea por inconveniencia para el país o presuntos vicios de inconstitucionalidad;⁴⁷⁶ ambos, a criterio del Ejecutivo, y únicamente el segundo con necesidad de pronunciamiento previo de la Corte Constitucional la cual se activa ante la objeción planteada por el presidente.

La Constitución dispone que una vez que el proyecto de ley sea aprobado en la Asamblea, se remitirá al presidente para la correspondiente sanción. El presidente puede ejercer el veto presidencial en el plazo de treinta días.⁴⁷⁷

La característica más clara del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana se determina en la facultad presidencial para la objeción total al proyecto de ley aprobado en la Asamblea Nacional

⁴⁷⁴ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 535 – 536.

⁴⁷⁵ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 83.

⁴⁷⁶ Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

⁴⁷⁷ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 137.

con las regulaciones y pormenorizaciones que se revisarán, pues el diseño constitucional establece que ante una objeción de esta naturaleza realizada por el presidente, las posibilidades que el Legislativo pueda ratificarse o mantenerse en su texto normativo original, son casi nulas, o al menos, una especie de quimera.

El veto presidencial es una facultad reactiva del Ejecutivo, de aquellas que pretenden mantener jurídicamente: *statu quo*.⁴⁷⁸ En el caso ecuatoriano, se trata además de una especie de anulación a la potestad legislativa de la Asamblea. Rebasa el sistema de controles recíprocos, de equilibrio y de balance. También puede ser vista -fácticamente- como una supresión de la participación ciudadana que fue parte del proceso de creación normativa al interior del Poder Legislativo.⁴⁷⁹ Sobre esta última parte, cabe recordar que, en el caso del veto presidencial, el Ejecutivo no está constitucionalmente obligado a contar con la población en su decisión. Es monismo ejecutivo.⁴⁸⁰ El problema se asienta si esto produce una veda legislativa.

La Constitución del Ecuador señala que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerar el texto, únicamente “(...) *después de un año* contado a partir de la fecha de la objeción.”⁴⁸¹ (cursivas son del autor). Fijándose una limitación a la actividad legislativa que se mira constreñida a la imposibilidad para que pueda ejercer su atribución natural, sino que ésta es suspendida durante un año.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 187.

⁴⁷⁹ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 87.

⁴⁸⁰ La Constitución del Ecuador señala mandatoriamente que en el proceso de creación legislativa, la Asamblea Nacional deberá contar con el pronunciamiento de la población que tenga interés en algún tema específico, con la finalidad que éstos sean escuchados y sus criterios advertidos y tomados en cuenta en el proceso de creación de la norma legal. Así: “(...) Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos (...)”. Respecto del Ejecutivo, no señala esta obligación para el ejercicio del veto presidencial. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 137.

⁴⁸¹ Ibid. Art. 138.

⁴⁸² Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008

¿Acaso no es veda legislativa que el Poder Legislativo no pueda ejercer sus competencias naturales de tipo legislativas?

Esta regulación se convierte en una especie de candado que define una prerrogativa a favor del presidente. Pues, con el ejercicio del veto total puede llegar a *bloquear* el tratamiento de un proyecto de ley o una temática en discusión por el periodo de *un año*, implicando un incuestionable efecto político en la dinámica del Estado por cuanto las fuerzas políticas y tendencias al interior del Legislativo podrían variar y trastocarse durante el transcurso del tiempo señalado. Pero la regulación constitucional no genera únicamente esta tensión para el Poder Legislativo, sino que además determina que luego de transcurrido el año de imposibilidad de tratamiento, sólo entonces, el Legislativo podrá ratificar el texto original que envió al presidente, pero con el voto favorable *de las dos terceras partes de sus miembros*.⁴⁸³ En este sentido se puede afirmar que la voluntad y criterio que predominará, será la del Ejecutivo. Las normas legales que el presidente las quiera.

Para la aprobación de una ley orgánica y ordinaria, se determina constitucional y legalmente, que se requerirá una mayoría absoluta. Para ratificar el texto normativo ante un veto total, se requiere más, dos terceras partes y el transcurso de un año.

El diseño hiperpresidencial se basa en una revisión integral de las atribuciones encomendadas al Ejecutivo y el debilitamiento producido al Poder Legislativo que llegó con la Constitución de 2008. El veto total ha sido analizado, y respecto del veto parcial hay que señalar que hubo una enmienda constitucional que modula su configuración actualmente. Sin embargo, se examinará cuál fue la regulación original que constaba en la Constitución antes de la enmienda producida el 30 de mayo de 2024.

La Constitución señala que si el presidente realizaba una objeción parcial al texto legal aprobado por la Asamblea, tiene ésta un plazo de treinta días para discutirlos y en un solo debate decidir si acepta o se allana con el texto alternativo de origen del presidente de la República, o en su defecto, si prefiere insistir en

y el hiperpresidencialismo autoritario». 235 - 537.

⁴⁸³ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 138.

el texto original que se aprobó en el Legislativo.⁴⁸⁴ Empero, la dificultad estaba diseñada, al igual que en el caso del veto total, respecto a que el Legislativo para insistir en su texto legal aprobado en el seno, necesitaba de una votación de las dos terceras partes de los legisladores, votación calificada no sencilla de obtenerla en la realidad de las fuerzas políticas y cambios propios a la realidad política de los legislativos en un diseño presidencialista.⁴⁸⁵ Hoy, luego de la enmienda constitucional señalada del año 2024, se establece que se requiere mayoría absoluta.

Por su lado, si la Asamblea Nacional quiere acoger la objeción presidencial con su texto alternativo que propone el Ejecutivo, bastará con una mayoría simple. Esta última, notoriamente más sencilla de lograrla al interior del Legislativo, por cuanto implica la mayoría de los asistentes a la sesión.

Así las cosas, para el proceso de veto parcial presidencial la Constitución sostiene la singularidad respecto al asentamiento y efectos de esta atribución en favor al Ejecutivo, limitando o reduciendo la acción de naturaleza legislativa para producir normas de rango legal. Para allanarse al texto alternativo de la objeción presidencial basta con una mayoría de los asistentes a la sesión, mientras que para la ratificación o conservación del texto original, propuesto por el legislador, era necesaria una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea a partir de la enmienda del año 2024, pues en el texto original se establecía a la mayoría calificada de dos terceras partes.⁴⁸⁶ El veto y su dinámica indiscutiblemente suponen una disputa entre los ostentadores formales de poder de veto.⁴⁸⁷

Se llega a dificultar a tal nivel la tarea del Legislativo al facilitar a que, al momento de tratarse de una objeción presidencial, impere el criterio del presidente como una especie

⁴⁸⁴ Ibid. Art. 138.

⁴⁸⁵ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», 83.

⁴⁸⁶ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 138.

⁴⁸⁷ César Ulloa Tapia, «La promesa de la democracia social en Ecuador.», *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 42 (2015), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5479854>. 186.

de voz definitiva en la legislación del Estado,⁴⁸⁸ o si se quiere, de un control presidencial en la actividad legislativa del país.⁴⁸⁹ Hay que ser serios. Lo indicado define al Estado como un país en el cual las atribuciones legislativas se encuentran en una configuración de máximos en torno al presidente de la República.⁴⁹⁰

Sobre el veto por inconstitucionalidad, la Constitución regula que si el presidente presenta un veto u objeción por inconstitucionalidad, de tipo total o parcial, ésta se revisará por dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días. En el supuesto de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante la verificación de inconstitucionalidad parcial, se remitirá a la Asamblea para la correspondiente enmienda; y en caso de no existir inconstitucionalidad, el Legislativo procederá a promulgar el proyecto de ley.⁴⁹¹ Si se tratara de una objeción que contiene razones de inconveniencia para el Estado y de inconstitucionalidad, simultáneamente; siempre, se verificará primero las causas de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Cabe mencionar que el control constitucional tiene sentido en un Estado Constitucional que reconoce al principio de supremacía de la Constitución; sin embargo, hay que notar que el control en este caso, es habilitado por exclusiva voluntad del presidente a través del veto presidencial por razones de inconstitucionalidad.

Es el Ejecutivo, quien coloca en duda la constitucionalidad de un proyecto de ley; siendo el que ostenta la atribución para accionar al máximo órgano de justicia constitucional del Ecuador ante un proyecto de Ley. No se puede dejar de mirar esta atribución,

⁴⁸⁸ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 97.

⁴⁸⁹ Manoel Leonardo Santos, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes García Montero, «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina», *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n.º 3 (2014), doi:10.4067/S0718-090X2014000300001. 531.

⁴⁹⁰ Javier Duque Daza, «¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991 - 2014», *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, n.º 17 (2014). 92.

⁴⁹¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 139.

pues no se trata de un control abstracto de constitucionalidad sobre una norma que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado, al contrario, se refiere a un proyecto normativo -que no es parte del ordenamiento jurídico- que requiere un dictamen previo de la Corte. El presidente tiene la potestad exclusiva de hacer que la Corte Constitucional, active su jurisdicción.

Regresando al diseño del veto total y parcial por inconveniencia de la Constitución de Ecuador, se puede sostener que éste se encuentra entre los más altos niveles de fortalecimiento del presidencialismo que al respecto Basabe lo denomina como parte del presidencialismo imperial.⁴⁹²

Consiguientemente, si el Poder Legislativo es debilitado a tal nivel, que pierde sus atribuciones naturales como legislador para encontrarse en una especie de *órgano condicionado y subordinado* al presidente, entonces hay mayor poder a favor del Ejecutivo. En el mismo sentido, si se analiza en inversa forma y sería el Legislativo quien goza de mayores cualidades para rebasar la objeción del presidente, se pudiera sostener que este último, el presidente, estaría en una especie de debilitamiento frente al Legislativo. El caso ecuatoriano muestra lo primero, hay un fortalecimiento a favor del presidente, imponiendo su voluntad incluso a la actividad natural de la Asamblea Nacional, para que la sola discrecionalidad ejecutiva pueda imponerse a las voluntades de conformación plural como es el Legislativo.

Se presenta una cuestión más a advertir que ya fue tratada con antelación. Los textos normativos aprobados por el Legislativo que son vetados totalmente por parte del presidente, podrían ser proyectos que fueron aprobados por el Legislativo con una mayoría inferior a la que se necesitaría para ratificarlos. Así en la aprobación original o inicial se requirió al menos una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, pero que sin embargo, ante la objeción presidencial se necesitaría de una acreciente mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Legislativo. Situación que como se vio llama aún

⁴⁹² Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 17.

más la atención, pues el Poder Legislativo en realidad estaría necesitando de mayor votación para ratificar o mantener su texto original ante un veto total.

Además, en el caso de un veto parcial para allanarse o atender el texto alternativo enviado por parte del Ejecutivo, se requeriría de una mayoría inferior conocida como simple y que en consecuencia es respecto a los asistentes a la sesión.⁴⁹³

No hay duda. Hay un blindaje presidencial por el cual las razones y atribuciones del Ejecutivo terminan imponiéndose en la realidad política y jurídica del Estado. Se presenta un debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo implicando ello que el presidente de la República asuma una tarea protagónica en la producción normativa del Estado y relativizando, si se quiere incluso, hasta llegar a desnaturalizar, a la actividad natural del Legislativo.⁴⁹⁴

Hay que decir, además, que esta atribución de veto presidencial, claramente indica el amplio poder con el que contaría el Ejecutivo al interior del Estado, mismo que si se revisa con otras atribuciones que éste mantiene por el diseño constitucional ecuatoriano, alarman y apuntan a observar el permanente debilitamiento al rol del legislador y el continuo acrecentamiento al rol presidencial.⁴⁹⁵

Esto no termina en un impase del diseño institucional. Se puede citar la experiencia ecuatoriana en el ejercicio del veto presidencial en materias, si se quiere, sensibles para la participación democrática, reconocimiento de la diversidad y materialización del principio democrático que llegan incluso a influir directamente en la institucionalidad del Estado. Por ejemplo, con el texto original de la Constitución sobre el veto parcial, desde finales del año 2010 se impulsaron varias reformas al Código de la Democracia o Ley Electoral y de Organizaciones

⁴⁹³ El requisito constitucional de esta mayoría calificada, como se vio ya con antelación, es de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. 138.

⁴⁹⁴ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 110.

⁴⁹⁵ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 247.

Políticas del Ecuador,⁴⁹⁶ normativa que fue objeto de veto parcial que se impuso, por cuanto el Legislativo no logró la votación suficiente para mantener el texto original y tuvo que aceptar la sanción presidencial con 42 votos a favor.

En el mismo orden, con el diseño original de la Constitución sobre veto parcial, en enero de 2012 el Ejecutivo vetó parcialmente las nuevas reformas realizadas por el Legislativo al Código de la Democracia entre las cuales se planteó por parte del presidente en el texto alternativo, la posibilidad de realizar durante campaña electoral publicidad por parte del Estado, beneficiando claramente ello a quien ostenta el poder político de turno en época de campaña electoral, cuestión que no había sido permitida en el texto original propuesto por el Legislativo. Respecto de ciertos artículos que fueron vetados parcialmente, la Asamblea se allanó y en otros casos no llegó a pronunciarse, haciendo que el proyecto de ley se promulgue con el texto alternativo contenido en las objeciones del presidente.⁴⁹⁷ Legislando una vez más el Ejecutivo.

La Asamblea Nacional ha perdido su capacidad como órgano legislador por excelencia y se ha convertido en una especie de órgano irrelevante ante la objeción o veto propuesto por el presidente. El Ejecutivo como colegislador pasa a ser realmente un legislador y, además, con privilegios constitucionales en su diseño.

Hay que repasar que las razones que motivaron al diseño de la potestad de veto presidencial en los presidencialismos puros, fue la existencia de retroalimentación y profundización del debate en la legislatura. Con el diseño ecuatoriano se convertiría el veto presidencial en un instrumento a favor del presidente de turno para anular el valor del tratamiento normativo realizado por el Legislativo. Nuevamente, no se puede excluir de la reflexión, que el proceso de formación de la ley realizado al interior del Legislativo -previo a un veto presidencial-, tuvo que contar con las

⁴⁹⁶ Ecuador, «Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 578 (2009).

⁴⁹⁷ Flavia Freidenberg, «Ecuador2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político», *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, n.º 1 (2012), doi:10.4067/S0718-090X2012000100007. 138 – 139.

voces de la sociedad a través de la participación en las comisiones especiales de discusión; realidad que también es rebasada e invisibilizada ante una objeción de origen presidencial.

Se puede entonces afirmar que el diseño constitucional ecuatoriano en realidad convierte al veto presidencial en una suerte de veda legislativa, que llega a trastocar la razón natural del Legislativo para incrementar al poder presidencial y destruir el equilibrio de poderes que busca la República. Es hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.

Quinta: Un Consejo de Participación Ciudadana para tomarse el Estado

Si el diseño constitucional ecuatoriano venía ya siendo propio a un concepto y regulación que propende al fuerte debilitamiento del Legislativo y acrecentamiento del Ejecutivo; la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social va más allá, llevando a tensionar inclusive a la propia teoría del equilibrio de poderes, representatividad, electividad e incluso, sentido del principio democrático en un Estado que atiende a las dinámicas sociales y legitimación de sus instituciones.

Guarda además una particularidad y razón sustantiva en su creación: debilitar al Poder Legislativo por cuanto se entregan al Consejo de Participación Ciudadana competencias que, en una democracia seria, y en la revisión de la tradición del constitucionalismo ecuatoriano, pertenecerían al Legislativo.⁴⁹⁸

Cuando se promulgó la nueva Constitución, se estableció en ella la creación de este Consejo de Participación bajo el discurso de una búsqueda por democratizar y profundizar los mecanismos de acción de la población respecto a las cuestiones propias a la vida y naturaleza del Estado. Hay quienes vieron a este órgano como un ente conveniente y poco advirtieron sobre las dificultades que su institucionalización suponía.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 59 – 60.

⁴⁹⁹ Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

Cabe decir que respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que integra la denominada Función de Transparencia y Control Social, han existido variaciones que atienden a su estructura y configuración frente a la regulación inicial que la Constitución del Ecuador del 2008 hacía. En este sentido, al día de hoy, el Consejo muestra cambios en lo relativo al mecanismo para su integración, mas no en sus competencias y dinámica con relación a otros poderes del Estado. En un primer momento se presentará la regulación inicial para su integración y en lo posterior se determinará el nuevo proceso de selección de los miembros que se estableciera a raíz de la consulta popular del 4 de febrero de 2018.⁵⁰⁰

En la línea propuesta de análisis, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es un órgano que integra y se convierte en el principal ente del nuevo Poder de Transparencia y Control Social,⁵⁰¹ llegando a reunir las mayores atribuciones de todos los órganos que integran este poder, a propósito órganos que son autónomos y tienen atribuciones de control en el Estado, pero que como se ha dicho en realidad es este Consejo el que presenta notoriedad al interior del Poder de Transparencia y Control Social, siendo el que llama la atención por su configuración constitucional que lleva a un sistema hiperpresidencial.⁵⁰²

Cabe mencionar que defensores de esta *innovación* constitucional sostuvieron que su finalidad es incrementar formas

⁵⁰⁰ Los ecuatorianos asistieron a un proceso de consulta popular por el cual se reconfiguró al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respecto del mecanismo constitucional para su conformación. Además, en dicha fecha se estableció un Consejo de Participación de tipo transitorio que sería integrado por ternas enviadas por el presidente de la República a la Asamblea Nacional. Consulta Popular, 4 de febrero de 2018. Reg. Oficial Nro. 180. 14 febrero 2018.

⁵⁰¹ La Constitución del Ecuador establece el surgimiento de dos poderes más aparte de la clásica división tripartita de poder que realizara Montesquieu como base de aseguramiento de los Estados republicanos y democráticos. Así, la Constitución, determina que existirán: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder de Transparencia y Control Social, y Poder Electoral. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008.

⁵⁰² Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91.

adicionales hacia un “enlace entre la ciudadanía y el Estado, complementarias a las ya existentes propias de la democracia representativa (...).⁵⁰³ El experimento, en realidad minó el diseño institucional creando un *súper órgano* con competencias -que como se verán- desbordan al ente plural y representativo de las democracias como es el Legislativo, llevando a rigurosas críticas sobre el retroceso democrático que implica la estructuración del Consejo de Participación Ciudadana, pues parece ser una grotesca *ficción* constitucional de participación.⁵⁰⁴

Regresando al análisis del diseño del Consejo que se estudia, éste se conforma por siete miembros principales y siete miembros suplentes; además en el diseño original de la Constitución ecuatoriana de 2008, sus miembros eran designados mediante concurso público de oposición y méritos. El proceso de selección estaba liderado y organizado por el Consejo Nacional Electoral, el cual es un órgano integrante del Poder Electoral del Ecuador.⁵⁰⁵ El Consejo de Participación se conformaba en la Constitución original, bajo un proceso de meritocracia que llegaba a sustituir al principio de representatividad en la selección de sus integrantes, configuración que parece más cercana a una especie de corporativismo que además debilita a la ciudadanía y partidos políticos.⁵⁰⁶

Sin duda eran indeseados los que provengan de procesos políticos o tengan experiencia en participación activa dentro de la política, así el concurso de merecimiento y oposición fue visto como la fórmula perfecta para lograr un órgano que tenga notoriedad al interior del Estado,⁵⁰⁷ sin embargo la factura

⁵⁰³ Albert Noguera Fernández y Marco Navas, *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 84 – 85.

⁵⁰⁴ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91.

⁵⁰⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 207.

⁵⁰⁶ Juan Pablo Aguilar Andrade, «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción», en *La Nueva Constitución del Ecuador*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 98 – 99.

⁵⁰⁷ Simón Pachano, «Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento»,

que pasaría respecto de la desconexión democrática de su conformación con la población, sería alta.

Aunque varios autores dicen que el Consejo de Participación Ciudadana desde su nacimiento supuso causa de novedad y relevante análisis en razón que con éste estaría presente la idea de “poder popular como control democrático y poder negativo del pueblo sobre los gobernantes (...)”,⁵⁰⁸ en realidad lo que se verificó, desde la fórmula de su composición, es que fue un órgano lejano a la razón y sentido de la participación ciudadana; pues desatendió a los principios de espontaneidad de la participación y la institucionalizó, haciendo que su conformación sea por personas con méritos suficientes, es decir precisamente anulando el sentido de la participación horizontal que no se define por *carpetas* o segmentos sociales que diferencien a la población. Es comprensión mínima de Derecho Político y Constitucional.

En efecto, su conformación desatendió a una integración que provenga directamente de la voluntad popular como fuente legitimadora. Se dejó a un lado la integración de este órgano por representantes de la población, para llegar a producir una estatización de la participación ciudadana a través de lo que se erigió como una institución u órgano estatal, mas no como lo que debe ser: un reflejo directo de la realidad social y de los procesos que tienen origen en los estamentos de la sociedad. Aquello, es causa suficiente para que el Consejo de Participación suponga en su origen un órgano que hace perder el sentido de la espontaneidad, autonomía y dinámica de las iniciativas de la participación ciudadana.⁵⁰⁹

Revista de ciencia política (Santiago) 30, n.º 2 (2010): 297-317, doi:10.4067/S0718-090X2010000200007. 312.

⁵⁰⁸ Albert Noguera Fernández, «Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social», en *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, ed. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva, y Rubén Martínez Dalmau (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008). 152.

⁵⁰⁹ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

La participación ciudadana no se construye desde el Estado, sino desde los procesos inherentes al tejido social, en los cuales hay una conciencia hacia la profundización democrática y generación de espacios de deliberación que miran la realidad, el entorno y las necesidades de una sociedad; pues lo trascendental es que prime, no el número de quienes participan en el Estado, sino de los canales abiertos para la participación de la sociedad en las cuestiones de Estado,⁵¹⁰ y los que no son precisamente sinónimo de: estatización de la participación.

En el discurso político de la época, se sostuvo que el Consejo de Participación Ciudadana, del cual no se concibe antecedente alguno en el constitucionalismo del Ecuador y en la teoría política del Estado; se diseñó en la Constitución con la intención de vigilar la transparencia de los actos de las autoridades públicas, combatir la corrupción, exigir la rendición de cuentas de los funcionarios y profundizar la participación ciudadana. Se creó como órgano facultado para realizar la designación de las autoridades de control del país: procurador general, superintendentes, fiscal general, contralor general, defensor del pueblo, defensor público, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, y miembros del Consejo de la Judicatura, éste último encargado de la administración y vigilancia de uno de los poderes más sensibles al interior de toda república: el Poder Judicial.^{511 512} Estos funcionarios, tanto procurador general del Estado y superintendentes provienen de las ternas que para su nombramiento serán enviadas por el presidente de la República.

Ahora bien, las atribuciones de designación, tanto en la teoría política del Estado y en la mayor parte de la tradición constitucional ecuatoriana, han sido competencia del Legislativo, en razón de su potestad y *función legitimadora* que ostenta por la naturaleza de su origen representativo. Caminal manifiesta que el Poder Legislativo tiene una competencia para intervenir en la

⁵¹⁰ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012). 35.

⁵¹¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 208.10, 208.11 y 208.12.

⁵¹² Pachano, «ECUADOR». 309 - 310.

designación y renovación de las instituciones y titulares de éstas por cuanto se origina de la voluntad popular y es ahí precisamente en donde descansan las razones de la legitimación del órgano Legislativo y la potestad entonces de éste para *ceder* legitimación y así a nombrar a los titulares de órganos estatales.⁵¹³

Luego, la pluralidad de la conformación y representatividad diversa por el número de integrantes del Poder Legislativo, es causa suficiente para entregarle a este órgano la competencia en la designación de autoridades del Estado. En el caso del Ecuador, como se viene revisando, hay una incomprensión de esta realidad y al menos se produciría una confusión entre Estado y sociedad, principio de representatividad, y por supuesto el principio democrático en sí.⁵¹⁴ Estos errores trae el Consejo de Participación.

En el caso de la regulación original que establecía la Constitución sobre el Consejo de Participación Ciudadana, se desatendió a los presupuestos expuestos, dando paso a que sean funcionarios no electos por la población y carentes del principio de representatividad, los que se integren el Consejo; quienes a su vez -como se ha visto- tendrían competencia para designar a las más altas autoridades de control del país,⁵¹⁵ bajo una nueva forma de desnaturalizar al Legislativo al hacer que éste pierda las atribuciones naturales en materia de nombramientos y designación.⁵¹⁶

Así, no únicamente que el Consejo genera las dificultades anotadas con anterioridad, sino que además este órgano absorbe las competencias “centrales de la Asamblea Nacional”,⁵¹⁷ mostrando una intención por limitar, entorpecer y anular en mayor

⁵¹³ Caminal, «Representación y Parlamento». 552 – 553.

⁵¹⁴ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 536.

⁵¹⁵ Santiago Basabe-Serrano, «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas», *Revista de ciencia política (Santiago)* 29, n.º 2 (2009), doi:10.4067/S0718-090X2009000200007. 388.

⁵¹⁶ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 92.

⁵¹⁷ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 538.

medida al Poder Legislativo del Estado. Además, no se puede pasar por desapercibido el hecho que el Consejo de Participación Ciudadana está diseñado constitucionalmente como un órgano para la lucha contra la corrupción; nuevamente, asumiendo una competencia originaria de los legislativos como es: fiscalizar al interior del Estado.⁵¹⁸

Como se ha señalado, el hiperpresidencialismo es por un lado la incorporación de potestades a favor del presidente de la República, pero a la vez y consecuentemente, la reducción y quebrantamiento de atribuciones del Poder Legislativo. Hay que insistir. Siempre diseñando un detrimento legislativo como se verifica en este caso.

La relegación del Legislativo propuesta en la Constitución ecuatoriana supone la pérdida de facultades sustantivas de este poder del Estado, al punto de llegar a ser sustituido por un órgano con vaciamiento de poder, es decir carente de legitimación democrática, cuyos miembros no provienen en el diseño original de elección popular.

Ahora bien, hay autores que al respecto mencionan que esto se trataría exclusivamente de una tensión entre la voluntad del constituyente que se estableció en el diseño institucional y la puesta en práctica de los instrumentos y fórmulas constitucionales que incentivan la participación ciudadana;⁵¹⁹ pero esto no es así, pues se alienta y determina un diseño que imposibilita la real participación y que mantiene mayores vicios en cuanto se instrumentalizan a los conceptos democráticos mínimos de intervención de la sociedad para perpetuar un Consejo que estatiza a la participación y desatiende a criterios de legitimidad democrática. Esto es hipertrófico.

No es todo. El Consejo de Participación Ciudadana mantiene atribuciones, que muchas de ellas pertenecen o han sido otorgadas por la propia Constitución a otros órganos del Estado, lo que llega a indicar que se han fijado competencias meramente declarativas cuyo objetivo es justificar el nacimiento

⁵¹⁸ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

⁵¹⁹ Noguera Fernández y Navas, *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales?* 205.

del Consejo en la Constitución para realmente quebrantar la institucionalidad democrática del Estado.⁵²⁰

También se sostuvo que la necesidad del Consejo de Participación, nace por la vigencia de una especie de sustituto de la fenecida Comisión de Control Cívico de la Corrupción que hubo en Ecuador.⁵²¹ Hay que anotar que pese al ánimo y deseo que pudiera existir porque el Consejo suponga una institucionalización de la lucha contra la corrupción, en realidad lo que implicó fue la creación de un **órgano** que redujo las atribuciones legislativas con una conformación antidemocrática.⁵²²

Y falta: El Consejo de Participación también es competente para organizar comisiones ciudadanas encargadas de llevar adelante los procesos de selección de los concursos públicos de méritos y oposición, comisiones que tendrán una común situación en cuanto implica la dependencia de éstas al **órgano** que las nombra.⁵²³ En muchos casos, determinándose una inicua conformación, o lo que es peor, trayendo deslegitimación absoluta de los procesos de selección de las autoridades más sensibles del país.

Es innegable que, con la facultad de este Consejo para nombrar a las más altas autoridades de control del país,⁵²⁴ el poder

⁵²⁰ La Constitución de Ecuador establece un cúmulo de competencias a favor del Consejo de Participación: Promover la participación ciudadana y estimular procesos de deliberación; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones del sector público; investigar denuncias sobre actos y omisiones que afecten a la participación ciudadana; generar informes que supongan indicios de responsabilidad sobre funcionarios públicos; requerir información a cualquier funcionario o entidad; y otros, de similar naturaleza. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 208

⁵²¹ Aguilar Andrade, «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción». 98 – 99.

⁵²² Luis Fernando Torres, *Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador*, 1. ed (Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica, 2009). 420 – 422.

⁵²³ La Constitución señala que a fin que el Consejo de Participación pueda cumplir con las funciones encomendadas, deberá organizar comisiones ciudadanas de selección que se integrarán por delegados de cada uno de los poderes del Estado e igual número de representantes de las organizaciones sociales y la ciudadanía que se elegirán por sorteo público entre los postulados. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 209.

⁵²⁴ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008

que acumula es inmenso, y por mucho, superior al de la propia Asamblea Nacional. El poder que acumula el Consejo es ejercido por siete miembros que pertenecen al órgano y quienes además carecen, en el diseño institucional originario de la Constitución de 2008, de legitimación democrática.⁵²⁵

Como se ha dicho, los miembros del Consejo de Participación Ciudadana provenían, conforme lo determinaba la Constitución hasta la consulta popular del 4 de febrero de 2018, de un concurso público de merecimientos y oposición, situación que a criterio de los autores, reflejaría la perversidad del diseño constitucional, por cuanto no sólo que se desatiende el sentido democrático de elegir a los miembros de -como se ha visto- tan poderoso órgano; sino además que con ello se anuló las históricas luchas sociales conquistadas para que los gobernantes provengan de elección de la ciudadanía.⁵²⁶ Bobbio critica ya a la meritocracia por constituirse en real abolición de la expresión democrática (*demos*: población y *kratos*: pueblo), y que al contrario, se aleja para convertirse en una desvirtuación democrática que desatiende a la población en el ejercicio de su poder y elección de mandatarios.⁵²⁷

Las democracias y repúblicas han llegado a comprender históricamente, que la población guarda su mayor grado de soberanía y determinación en el Estado en tanto puedan conservar la competencia para ejercer su mandato a través de legisladores electos, quienes a su vez tienen la atribución para legitimar a otros, pues para el ejercicio de una potestad pública es condición mínima la existencia de ciudadanos que sean representantes de la población, representación que en las repúblicas se materializa por el principio de elección; en el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, simplemente hay carencia de esto, pues no existe en el diseño originario de la Constitución de 2008.

De la revisión de la experiencia ecuatoriana se colige que los procesos de concursos *meritocráticos* para la designación de

y el hiperpresidencialismo autoritario». 547.

⁵²⁵ Ayala Mora, ¿*Por qué la Asamblea Constituyente?* 35.

⁵²⁶ Ibid. 33.

⁵²⁷ Bobbio, *El futuro de la democracia*. 41.

los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, fueron el instrumento que permitió dar paso a quienes mantenían afinidades ideológicas o podían ser sujetos -controladores- aliados al Ejecutivo de la época, llegando a generar cuestionamientos en la integración del órgano y en consecuencia a vaciar aún más la ya carente legitimidad con la que se instauró el Consejo de Participación.⁵²⁸

No se puede desatender que “el proceso de selección de sus miembros fue cuestionado por parte de diversos sectores que destacaron las irregularidades y falta de transparencia en el concurso”⁵²⁹ que para este fin se organizara, así los vicios de la selección, la falta de representación y las consecuentes críticas generaron una mayor deslegitimación.

De hecho, se sostuvo que la designación de los propios miembros del Consejo de Participación es ambigua quedando abierta a discrecionalidades, ello, por cuanto la probidad o méritos que puedan demostrar la calidad de *buen ciudadano* no constituye un atributo que se pruebe a través de certificados o diplomas propios a los procesos de meritocracia, llevando a que se imponga entonces, mecanismos poco democráticos que podrían generar confusiones en la designación y vicios que suplanten la voluntad ciudadana.⁵³⁰

Además, pese a que la Constitución determina que este Consejo se conforma por representantes de la sociedad, parece no haberse entendido por los constituyentes que la representación en derecho político siempre supone la entrega de un consecuente mandato o delegación por parte de la población a una persona o grupo de personas,⁵³¹ en este caso ante el concurso referido del diseño original ¿qué representación puede existir?

⁵²⁸ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 102.

⁵²⁹ Pachano, «ECUADOR». 312.

⁵³⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91 – 92.

⁵³¹ Julio César Trujillo, «Sociedad Civil, Estado y participación», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 39.

Se trataría más bien de un órgano que carece en el diseño original de la Constitución de legitimación democrática llegando a ostentar fuerte poder en el Estado.⁵³² Los nombramientos a las primeras autoridades de control y la institucionalización de la participación ciudadana constituirían los vicios principales del Consejo. Por un lado, se retira la competencia del Legislativo para designar a las principales autoridades de control; y por otro, se pretende eliminar la espontánea participación haciendo que ésta atienda a una configuración estatista que desintegra al sentido del tejido social. Y aún más. Inmiscuyéndose en la competencia natural de fiscalización con la que cuenta el Legislativo.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tan sólo es un órgano de los que integran el Poder de Transparencia y Control Social que se integra por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias de control; es decir, precisamente se llega a conformar con otros funcionarios *-precisamente-* nombrados por el propio Consejo de Participación, convirtiéndose así este último en una especie de *súper órgano* dentro del Poder de Transparencia y Control Social que lo cobija.⁵³³

El Poder de Transparencia ha sido visto como uno de creación superflua e innecesaria que conduce a la desaparición del equilibrio de poderes y de la democratización de los procesos al interior del Estado, llegando a ser definido como “(...) un agrupamiento arbitrario de organismos puestos uno al lado de otro sin posibilidad de que conformen una unidad orgánica con atribuciones claras y definidas.”⁵³⁴

Con claridad. Se puede sostener que el Consejo de Participación es el eje gravitacional de los dos nuevos poderes que se generan en el constitucionalismo ecuatoriano, por cuanto designa a los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral pertenecientes al Poder Electoral y también es el órgano que realmente tiene funciones o atribuciones, como

⁵³² Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*, 246.

⁵³³ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 204.

⁵³⁴ Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 34.

se han visto, en la selección de funcionarios dentro el Poder de Transparencia y Control Social.

Pero aún hay más. Este órgano llega a tener influencia también en el Poder Judicial, pues designa a los miembros del Consejo de la Judicatura quienes a su vez son los competentes para desarrollar los procesos de selección de todos los jueces del sistema de justicia ordinaria del Ecuador.⁵³⁵

No es todo. Participa en la conformación de la Corte Constitucional del Ecuador, por cuanto de los seis miembros que integran la comisión calificadora de los jueces de esta Corte, dos pertenecerían al Poder de Transparencia y Control Social, en el cual como se ha visto, el Consejo de Participación es el único órgano que tiene reales competencias articuladoras y prevalece frente a todos los demás que integran este Poder.⁵³⁶

Esto, sin duda, llevando a una advertencia mayor, que, aunque no sea parte de este estudio debe quedar establecido: se podría generar una especie de dependencia hacia el Consejo de Participación del máximo órgano de justicia constitucional que está convocado a ser un Tribunal de cierre del sistema como garantía de la vigencia del marco constitucional del Estado y estabilidad política.⁵³⁷

Como se ve, desaparecería un elemento más que se cuidó en las repúblicas: que los nombramientos y designación

⁵³⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 208. 12 y 181.3.

⁵³⁶ Ibid. Art. 434.

⁵³⁷ Grijalva manifiesta que la independencia de la justicia constitucional es indispensable para la eficacia de la Constitución. Además, detalla que la actividad que realizan los legisladores y administradores debe enmarcarse en un profundo respeto a las reglas, principios y valores constitucionales conducentes a la estabilidad constitucional; así su respeto se alcanza también, con la existencia de una Corte Constitucional capaz de hacer respetar el marco constitucional; también advierte el autor que en el marco de las relaciones interorgánicas es fundamental que exista estabilidad política a razón de la capacidad de la Corte para actuar como ente mediador en los conflictos o impases que se puedan presentar entre el Poder Legislativo y Ejecutivo como es el caso de objeción o veto de un proyecto de ley por inconstitucionalidad, en cuya situación un Tribunal Constitucional independiente podrá resolver en mérito al conocimiento técnico y apego al Derecho. Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 203 - 204.

de las autoridades de control no provengan de un órgano de composición menor o de una sola persona, sino que al contrario, sea el resultado del consenso, discusión, mejores talentos y de legislativos con atribución o naturaleza legitimadora con la finalidad que no se ejerza ningún tipo de presión o injerencia en la actividad de los nuevos funcionarios.

En el caso del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por siete miembros, esto simplemente no sucede. Los riesgos de dependencia directa e injerencia en las autoridades nombradas, es real y la experiencia ecuatoriana así lo demuestra.⁵³⁸

Ahora bien, como se anunció, en el Estado ecuatoriano se desarrolló una consulta popular por la cual se planteó a la población la reconfiguración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respecto de su conformación y la designación de miembros transitorios que puedan integrar el órgano. El 4

⁵³⁸ Este trabajo no pretende ser un análisis exclusivo sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sino mirar a éste en la revisión integral que se realiza, como un órgano que influye en el debilitamiento del Poder Legislativo y la comprensión de un diseño constitucional conducente a establecer un sistema hiperpresidencial. Sin embargo, cabe anotar que son varias las recopilaciones e información que los autores entregan sobre el destino de las funciones del Consejo de Participación en cuanto con la facultad de designación de las autoridades se ha nombrado a personas afines y directamente vinculadas al Ejecutivo. En este sentido, las disposiciones transitorias de la Constitución, como parte integrante de ésta, establece un marco de profundización del hiperpresidencialismo generando además que las características aquí establecidas se lleguen a materializar. En este sentido llega a materializar una conformación sui generis del primer Consejo de Participación Ciudadana que afectaría la imparcialidad y objetividad de las posteriores tareas de este órgano. Torres señala que según el régimen de transición, el primer Consejo de Participación Ciudadana fue integrado por el Congreso que tuvo dominio del presidente de la República. Torres, *Presidencialismo constituyente*. 421. En efecto, el Régimen de Transición de la Constitución del Ecuador estableció en el art. 17 que la Asamblea Nacional Constituyente que generó la nueva Constitución, entre sus miembros, conforme la nueva Comisión Legislativa que ejerza las funciones del Poder Legislativo. Cabe mencionar que la Constitución determinó que esta integración se debió realizar con la proporcionalidad de la conformación del Poder Constituyente, el cual fue de mayoría afín del Ejecutivo. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Régimen de Transición, art. 17.

de febrero de 2018 los ecuatorianos asistieron a las urnas para pronunciarse sobre la consulta de iniciativa del presidente en funciones⁵³⁹ en la cual se plantearía que los miembros del Consejo provengan de un proceso de sufragio universal para un periodo de cuatro años, dejando a la ley orgánica que regule el régimen de su elección. Además, se mantuvo el criterio que los nuevos consejeros deberán ser ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, compromiso cívico y defensa del interés general; sosteniendo también, que no podrían ser afiliados, adherentes o dirigentes de ninguna organización política durante los últimos cinco años.

La consulta popular no contó con el dictamen de la Corte Constitucional, órgano que guardó silencio pese a su obligación constitucional y legal de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la consulta; provocando aquello, sin embargo, la configuración por imperativo legal de un dictamen ficto favorable. Situación jurídica que fuera ratificada expresamente de forma posterior a las elecciones por parte de la Corte Constitucional (de nueva conformación) que señaló que se materializó, en efecto, un dictamen favorable por el silencio de la “(...) anterior Corte Constitucional (...)”.⁵⁴⁰

Hasta el proceso electoral de selección de los nuevos miembros definitivos por parte de la población que se llevaría el 24 de marzo de 2019, se integró un Consejo de Participación Ciudadana de tipo transitorio con siete miembros electos de las ternas que enviaría al Legislativo el presidente de la República. Sobre las acciones que estos consejeros realizaron en el ejercicio de sus funciones se determinó que consistían en atribuciones no ordinarias sino de tipo extraordinario, extinguidas al momento de fenecer la transición, y que los actos realizados tendrían efectos materiales y temporales conforme lo detalla la Constitución del Ecuador.

⁵³⁹ Lenín Moreno Garcés. Presidente del Ecuador 2017 – 2021.

⁵⁴⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 0001-17-CP (18 de marzo de 2019).

Además, en otro dictamen de interpretación constitucional la Corte Constitucional señaló al respecto que el siguiente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo que llegaría en lo posterior (con un proceso de sufragio universal) “(...) no ostenta las competencias extraordinarias que el Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social otorgó al Consejo transitorio. Por tal razón no goza de autotutela para revisar las decisiones tomadas por el Consejo transitorio en ejercicio de aquellas.”⁵⁴¹

Pese a esta modulación respecto de la legitimidad democrática que se entregaría a los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, definitivo, a partir de marzo de 2019, hay que sostener, como se ha mencionado ya, que el hiperpresidencialismo no implica únicamente la captación de competencias entorno al Ejecutivo, sino además el detrimento del Poder Legislativo; así la intensidad que se entrega a otros órganos ajenos al Legislativo para la designación de autoridades y ejercicio de una competencia natural del legislador como es la fiscalización o control, conduce a un debilitamiento que resta potestades del Legislativo, generando de esta forma un desequilibrio de poder llegando a mutilar al Poder Legislativo.

A manera de conclusión se puede sostener que el Consejo de Participación impone una tendencia a limitar la participación ciudadana real a través de distintos mecanismos idóneos para la consecución de estos fines, los cuales a todas luces provienen del propio diseño constitucional y que llegan a constituirse en una estatización de la participación y anulación de las formas de manifestación de ella.⁵⁴²

Así, como se ha visto en la experiencia ecuatoriana, el Consejo de Participación ha permitido el surgimiento de una hegemonía presidencial capaz de captar distintas esferas de poder al interior del Estado y, entonces, anular la efectiva participación y democracia, siendo más cercano a un órgano que inhabilita o

⁵⁴¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-19-IC (7 de mayo de 2019).

⁵⁴² Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

anula al legislador so pena de coadyuvar a incrementar el poder del presidente.

Además, como se ha mencionado en varias ocasiones, el hiperpresidencialismo implica una serie de elementos que permiten una hegemonía del Ejecutivo en donde la anulación al Poder Legislativo, detrimento del principio democrático y entrega de mayores competencias a favor del presidente, muestran la hoja de ruta y asentamiento de esta realidad de un sistema viciado que desborda al presidencialismo convirtiéndose en un desvío *hipertrófico*. No es suficiente la selección democrática de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, todas sus atribuciones y el sentido mismo de su existencia es un vicio que debilita a la democracia y república, elemento deseado por el sistema hiperpresidencial.

Sexta: El presidente no ha muerto: La muerte cruzada

Muerte cruzada es el nombre que ha tomado la atribución establecida en la Constitución ecuatoriana por la cual el Ejecutivo tiene competencia para disolver a la Asamblea Nacional implicando como consecuencia de ello, la convocatoria a elecciones anticipadas tanto de presidente de la República y miembros del Legislativo, ahí la razón de su denominación como muerte cruzada al tener como efecto que los cargos de los titulares de ambos órganos del Estado fenezcan. Esta potestad puede ser también accionada por parte del Poder Legislativo en contra del Ejecutivo, una vez más tomando sentido la denominación como muerte cruzada.⁵⁴³

La incorporación de esta institución en el diseño constitucional podría denominarse como una cesación recíproca de funciones que implica una profundización en el desequilibrio de los poderes al interior del Estado, un quebrantamiento o debilitamiento al Poder Legislativo y por sobre todo, un acrecentamiento de atribuciones y presencia en el país a favor del presidente; pues la capacidad de disolución del Legislativo por parte del Ejecutivo permite que este último mantenga en el

⁵⁴³ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*.

cargo, lo que supone a criterio de Basabe un elemento más hacia entregar al presidente capacidades que llevan al desarrollo de un presidencialismo imperial.⁵⁴⁴

El diseño hiperpresidencial también desarrolla esta potestad cruzada, confusa y suigéneris en donde se configura para que el Poder Legislativo y Ejecutivo fenezcan en funciones, todos, dejan el poder político de forma directa, pero hay uno que no, así el presidente es el único que no muere.

La Constitución señala que el presidente de la República tiene competencia para disolver la Asamblea Nacional *cuando a su juicio ésta*; primero, se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; segundo, si de forma reiterada e injustificada la Asamblea obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; y tercero, por grave crisis política y conmoción interna.⁵⁴⁵ Es decir, el diseño constitucional señala que las causales o razones para que el presidente de la República proceda con el ejercicio de la potestad para disolver al Legislativo, sean el resultado de una valoración o calificación absolutamente discrecional que hace el Ejecutivo, desde el monismo decisorio, pues con claridad la Constitución advierte que se realizará cuando *a juicio del presidente* se determine alguna de las causas anotadas. Igualmente, la Carta Fundamental manifiesta que esta atribución podría ser ejercida exclusivamente durante los tres primeros años de mandato presidencial.⁵⁴⁶

Cabe indicar que el pronunciamiento previo que debe realizar la Corte Constitucional, solamente se requiere ante la determinación que el Legislativo se ha arrogado funciones que conforme a la Constitución no son su atribución, empero abre otras amplísimas potestades a favor del Ejecutivo para que sea éste en cualquier momento quien pueda disolver al Legislativo, cuando *a su juicio*, se presente una reiterada e injustificada obstrucción por parte de la Asamblea Nacional del Plan Nacional de Desarrollo o, por crisis política y conmoción interna; causas éstas, que

⁵⁴⁴ Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 18.

⁵⁴⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.

⁵⁴⁶ Ibid. 148.

serán evaluadas y observadas únicamente por el presidente sin la participación de ningún otro órgano del Estado o contrapoder que lo verifique.⁵⁴⁷ Y aquello, es entregar un profundo poder al presidente, consecuentemente, generar un desequilibrio orgánico al interior.

Inclusive desarrolla la posibilidad que el Ejecutivo pueda llegar a amenazar de forma permanente al órgano legislativo con el discurso que decretará una muerte cruzada si el Legislativo no se ajusta a sus políticas o intereses.⁵⁴⁸ De hecho así había sucedido con el expresidente Rafael Correa quien amenazaba con la utilización de esta atribución presidencial para de alguna manera lograr *disciplinar a los miembros de su partido político*.⁵⁴⁹

La causal relativa a la obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como se vio ya, implicaría una notoria atribución a favor del presidente de la República, por cuanto habilita a que el presidente, desde el monismo decisorio, no sea únicamente quien produce este instrumento de orientación de la política pública del Estado hacia el denominado bien vivir, sino que además es él, el Ejecutivo, quien poseería un mecanismo de protección para que el Plan Nacional realizado por éste, sea acatado, respetado y además ejecutado. Pero no queda ahí, pues la regla constitucional advierte que el presidente puede llegar a disolver a la Asamblea cuando ésta realice cualquier acto u omisión conducente a interrumpir la ejecución del Plan -que como se ve- es elaborado por el presidente. Entonces, la voluntad monista del presidente prevalecería sobre los integrantes del órgano más representativo de conformación plural y democrática que tiene el Estado como es el Legislativo; luego, generaría en esa línea una hipertrofia del sistema presidencial puro y del propio equilibrio de poderes para que una vez más como se viene analizando, prevalezca no sólo el presidente sino sus decisiones y políticas públicas.

⁵⁴⁷ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

⁵⁴⁸ Freidenberg, «ECUADOR 2011». 145.

⁵⁴⁹ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550 – 551.

Respecto de la tercera causal que se establece para facultar al presidente a que pueda éste proceder con la disolución del Poder Legislativo, se dice que debe existir grave crisis política y conmoción interna; prevención constitucional ésta que abarcaría un campo de interpretación amplio y subjetivo por parte de quien la determina, pues la crisis y la conmoción interna se podría producir como resultado de distintos antecedentes y causas que implicarían siempre una determinación subjetiva, o si se quiere, discrecional por parte de quien la realiza.⁵⁵⁰ En este caso una vez más, el presidente de la República aumenta su poder. El monismo decisorio se impone una vez más.

La atribución que se revisa es de tipo proactiva configurada a favor del Ejecutivo. Habría que tener presente entonces, que en las dos últimas situaciones que se han previsto constitucionalmente para disolver a la Asamblea Nacional impera, por sobre todo, el criterio único del presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano que lo verifique o dictamine su correspondencia.⁵⁵¹ No se ha establecido constitucionalmente posibilidad alguna, para que el Legislativo pueda presentar pruebas de descargo o hacer alguna intervención ante el Ejecutivo previo a la disolución que se pretende sobre este poder; cuestión ésta que sí está prevista en el caso inverso cuando sea la Asamblea Nacional el órgano que pretenda destituir al presidente. Sobre esta última afirmación se verá en este mismo acápite.

La disolución del Legislativo por parte del presidente es una atribución propia a los sistemas parlamentarios, en los cuales hay que recordar como se dijo con antelación, que el primer ministro proviene de las fuerzas políticas al interior del parlamento y ahí el surgimiento de una legitimidad recíproca que lo habilita a disolver al Legislativo.⁵⁵² En el sistema parlamentario fenecen las funciones tanto de los miembros del parlamento como del Ejecutivo; además, se queda sesionando con competencias

⁵⁵⁰ Ibid. 550.

⁵⁵¹ Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 182.

⁵⁵² Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina». 139.

legislativas una comisión permanente de legisladores que será la encargada de producir las normas legales del Estado durante el periodo de disolución.⁵⁵³

En este mismo orden de ideas, quienes defienden al sistema parlamentario, han identificado como su virtud, la posibilidad que el primer ministro o canciller pueda disolver al parlamento para así restablecer el orden, gobernabilidad y subsanar cualquier crisis política que pueda sobrevenir, pues son críticos de la característica presidencial del periodo fijo del presidente y legisladores por su rigidez que puede llegar a afectar una solución inmediata de cesación de funciones de uno y otro ante confrontaciones.⁵⁵⁴

El caso ecuatoriano difiere. Tiene otro diseño. Pese a ser una configuración constitucional propia del sistema parlamentario, se trae esta potestad para disolver al Legislativo al estilo presidencial con la clara intención de reforzar e incrementar el poder del presidente.⁵⁵⁵ No sólo respecto de los efectos, sino

⁵⁵³ Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7.

⁵⁵⁴ Juan José Linz en sus estudios sobre el sistema presidencial latinoamericano, señala que la rigidez del periodo fijo por el cual es electo el presidente y los miembros del legislativo en los sistemas presidenciales, implica una característica institucional de mucha trascendencia; pero que a la vez es la causa fundamental de la crisis del sistema, en cuanto ante una crisis de gobierno se imposibilitaría el imponer la estabilidad al interior por cuanto no se puede cambiar a los miembros del parlamento y al Ejecutivo sino respetar los periodos para los cuales fueron electos. En esta línea Linz sostiene: “(...) los presidentes se eligen por un período fijo en el cargo (...) esto supone una rigidez del proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil; un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos que han apoyado su elección no puede ser remplazado, no puede ser sustituido por otra persona con más capacidad de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con violencia (...)”. Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?» Hay que mencionar además, que Linz olvida precisar que en los sistemas parlamentarios e incluso en ciertos presidencialismos que configuran la potestad presidencial de disolver al órgano legislador, se ha previsto que siempre quien se quede legislando será un comité o comisión legislativa de origen legislativo, es decir sin entregar estas amplísimas competencias al presidente; situación que en el caso ecuatoriano, no se verifica.

⁵⁵⁵ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 97.

además de las condiciones en las cuales se encuentra el Ejecutivo para activar esta competencia, es sencillo observar que el presidente siempre está en aventajada situación y con mayores condiciones para proponer la disolución del Poder Legislativo.⁵⁵⁶

En el Ecuador hiperpresidencialista, el presidente de la República es siempre quien se queda gobernando y legislando ante la ausencia del Legislativo que ha sido disuelto, pues al hacer éste uso de la potestad de disolver la Asamblea Nacional, la Constitución sostiene que se deberá convocar a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral tanto para los miembros del Legislativo así como para presidente de la República; pero, en el periodo en el cual no existe Legislativo, es el presidente quien previo dictamen favorable de la Corte Constitucional puede *expedir decretos leyes* de urgencia en materia económica y así, convertirse en gobernante del Estado y también legislador del país. Una vez más, mutilando la actividad del Legislativo y acrecentando las atribuciones del presidente.⁵⁵⁷ Efectivamente el presidente de la República gobierna y legisla, pero la situación de hegemonía presidencial llega a ser tal, que el Ejecutivo ni siquiera es fiscalizado en sus actos de gobierno ante la ausencia de Poder Legislativo. Durante la vigencia de la denominada muerte cruzada.

El tiempo de ausencia del Legislativo por activación de la cesación recíproca de funciones, podría llegar a durar, en el mejor de los casos, ciento veinte días o incluso más hasta que se den las nuevas elecciones y posesión de los miembros del Legislativo y del presidente.⁵⁵⁸

Como se mira hasta aquí, el hiperpresidencialismo que ha sido identificado como un sistema que degenera al presidencialismo puro u originario, tensiona a los principios

⁵⁵⁶ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550.

⁵⁵⁷ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.

⁵⁵⁸ La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia del Ecuador, establece que el Consejo Nacional Electoral debe realizar los calendarios electorales con al menos, ciento veinte días de anticipación a la fecha de votación. Ecuador, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 85.

republicanos y democráticos; es contradictorio al entendimiento del pluralismo y diversidad, pues anula la voluntad del legislador y llega a establecer mecanismos para que el Ejecutivo impere dentro de la organización estatal, a tal punto que se resten o mermen las atribuciones o presencia del Legislativo en el país.

Con los antecedentes expuestos se colige que el diseño hiperpresidencial a la ecuatoriana, favorece la vigencia de un monismo decisorio que inadvierte a la complejidad social y convierte al Estado en el aparato institucional que funciona exclusivamente bajo el criterio de una persona, cuyas políticas y medidas prevalecerían con una notoria jerarquía frente a otros órganos del Estado, incluso al debate legislativo, al resultado de una consulta previa, o los criterios y razones que puedan surgir desde una asamblea o movimiento social.⁵⁵⁹

Es la muerte cruzada entonces, un elemento también experimental traído desde el origen parlamentario para favorecer exclusivamente al presidente y perjudicar al equilibrio de poderes, luego agudiza los problemas del sistema político ecuatoriano por cuanto no conduce a un balance o limitación recíproca de poderes.⁵⁶⁰

Hay que ser serios. El reforzamiento presidencial y a la vez el debilitamiento Legislativo analizado, genera un hiperpresidencialismo que no se lleva con el significado profundo de la complejidad y plurinacionalidad reconocida en la misma Constitución del Ecuador.⁵⁶¹ Este sistema, y como se mira, la potestad entregada al presidente para disolver al órgano de mayor conformación plural del Estado, acto por el cual el presidente llega a gobernar sin fiscalización y a legislar en el período de ausencia del Legislativo; es una atribución contradictoria y ajena al sentido de un Estado que acepta las distintas formas de

⁵⁵⁹ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 252

⁵⁶⁰ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60 – 62.

⁵⁶¹ La Constitución ecuatoriana determina: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La Soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad (...)”. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 1.

manifestación y expresión. De hecho, se pone en el límite mismo de la democracia, y parece ser más cercano a un autoritarismo que muestra que se anulan las diversas formas de expresión y realización de la política real.⁵⁶²

Como se anunció ya, la potestad del presidente para disolver al Legislativo es traída desde el sistema parlamentario como una atribución por acrecentar competencias a favor del primero y por encima del segundo; implicando ello como consecuencia, un aminoramiento significativo del equilibrio de poderes, democracia y principios republicanos, lo que podría traducirse en una situación más cercana al autoritarismo que a la propia democracia. La disolución del Legislativo en el diseño constitucional del Ecuador supone que el presidente de la República rebasa fácilmente a los partidos políticos imponiéndose las competencias ejecutivas por sobre la conformación y legitimación democrática que radica en el Poder Legislativo.⁵⁶³ No importa ninguna elección o conformación electoral previa que el Legislativo pudiese ostentar, lo que interesa es disolverlo desde el monismo decisorio.

Ahora bien, este diseño constitucional posibilita también que el Poder Legislativo pueda destituir al presidente de la República. La Constitución diseña que la Asamblea pueda remover al presidente por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional o por grave crisis y conmoción interna. Para que proceda la destitución será necesaria la concurrencia de una votación de las dos terceras partes de asambleístas.⁵⁶⁴ Además, únicamente puede ser iniciado este proceso durante los tres primeros años de mandato de los miembros del Legislativo. Pero los efectos jurídicos y políticos que ha previsto la Constitución respecto de la iniciativa del Legislativo para destituir al Ejecutivo, como se dijo ya, varía notoriamente frente al caso de disolución de la Asamblea por parte del presidente. Hay que mirarlo.

⁵⁶² Torres, *Presidencialismo constituyente*. 414 – 418.

⁵⁶³ Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 320.

⁵⁶⁴ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 90.

Ante el inicio de un proceso de destitución al presidente por parte de la Asamblea, el Ejecutivo tiene potestad para que, dentro del proceso a iniciarse, presente pruebas de descargo a fin de desvirtuar -ante el órgano Legislativo- la causal que se le imputa como fuente de la destitución. Esto implica una real posibilidad jurídica de protección al presidente, cuestión que no se fija en símil realidad ante el caso que el presidente de la República ejerza su potestad de disolver a la Asamblea Nacional.

Cuando el presidente de la República decreta la disolución del Poder Legislativo, no existe procedimiento alguno por el cual se abra una etapa para que el Legislativo presente pruebas de descargo que permitan la defensa de éste o ejercicio alguno de desvirtuar la causal invocada.⁵⁶⁵ Así, aunque inicialmente autores puedan haber manifestado que el sentido de entregarle la competencia tanto al Ejecutivo como al Legislativo para una *recíproca cesación de cargos* pudo ser visto como un intento por equilibrar a los poderes,⁵⁶⁶ en realidad se convierte en un debilitamiento al Poder Legislativo y una especial protección al presidente en todos los casos, conduciendo a que se establezca una hegemonía presidencial. No hay equilibrio aquí.

Cuando la Asamblea Nacional destituye al presidente de la República fenece inmediatamente el cargo del presidente del Estado, se convoca a elecciones de asambleístas y presidente; empero se quedará gobernado el binomio presidencial, es decir el vicepresidente de la República quien asumirá la presidencia y gozará de competencia para gobernar.⁵⁶⁷ Cabe recordar como se dijo en el caso de disolución del Legislativo por parte del presidente de la República, el tiempo que puede presentarse esta

⁵⁶⁵ Asamblea Constituyente de Ecuador, Constitución de Ecuador, 2008. Arts. 130 y 148.

⁵⁶⁶ Oyarte señala que la potestad de destitución al presidente de la República realizada por parte del Legislativo y de disolución desde el Ejecutivo a la Asamblea, se trataría de una competencia propia a la capacidad fiscalizadora del Legislativo, aunque a la vez, implica un instrumento autónomo que desatiende a la realización del *impeachment* o juicio político. Pero que también, como menciona el autor, se trataría de una “fórmula de equilibrio” entre los poderes. Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 87.

⁵⁶⁷ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60 - 61.

situación de inexistencia de la Asamblea Nacional y acrecimiento de las atribuciones presidenciales podría ser incluso de ciento veinte días o más.⁵⁶⁸

Lógicamente, quien ostenta y venía ostentando el cargo de vicepresidente de la República en la elección ecuatoriana que es en binomio presidencial, sería una persona de confianza y conexión ideológica y política con el presidente destituido, posibilitando aquello que realmente detrás de las ejecutorias del vicepresidente que asume la presidencia de la República de forma transitoria, en realidad se encuentre la voluntad y acciones de quien fue destituido. Entonces, el único que realmente no muere, es el presidente.

La denominada muerte cruzada indica que en ambos casos ya sea por destitución desde la Asamblea Nacional, o disolución desde el Poder Ejecutivo se debe convocar a elecciones presidenciales y legislativas, no obstante, “el presidente se mantendrá en su puesto y tendrá la atribución de gobernar con decretos-leyes cuando ha disuelto la Asamblea. En cambio, es sustituido por el vicepresidente cuando la muerte cruzada se ha producido por iniciativa de la Asamblea.”⁵⁶⁹ Es una herramienta constitucional que produce peligrosas prerrogativas para los liderazgos caudillistas.⁵⁷⁰

Diseño constitucional que ha permitido además un populismo discursivo e incluso la concreción del ejercicio de esta atribución como una dinámica de amenaza y acrecimiento de las atribuciones presidenciales, si se quiere además, fortaleciendo la imagen del Ejecutivo quien con el aparato estatal podría llegar a desgastar e incentivar una impopularidad del Legislativo. Podría entonces hablarse de un diseño constitucional perverso, autoritario e incluso acólito del personalismo del poder.

⁵⁶⁸ La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia del Ecuador, establece que el Consejo Nacional Electoral debe realizar los calendarios electorales con al menos, ciento veinte días de anticipación a la fecha de votación. Ecuador, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 85.

⁵⁶⁹ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

⁵⁷⁰ Carlos Meléndez et al., «Ecuador: Una década de correísmo», *Revista de ciencia política (Santiago)* 37, n.º 2 (2017): 413-48, doi:10.4067/s0718-090x2017000200413. 425.

Se convierte en una regulación que acrecienta el poder del presidente diseñada con el objetivo de favorecer a éste.⁵⁷¹ Es inconveniente para el país. De este modo, esta innovación constitucional termina siendo una característica más de las que llegan a irrumpir la armonía democrática y republicana, en donde se ha reducido aún con mayor profundidad el sentido del Poder Legislativo, colocándolo a éste en una realidad de valor político sin duda inferior al alcanzado por el Ejecutivo.⁵⁷²

En resumen. La competencia del Ejecutivo para disolver a la Asamblea Nacional, la entrega de la potestad a que éste genere decretos leyes en materia de urgencia económica mientras no existe órgano legislativo; son clara muestra de un diseño que fuertemente favorece al presidente.⁵⁷³

La Constitución desarrolla en la configuración integral de la denominada muerte cruzada, incluso ante la competencia del Legislativo para destituir al presidente, una serie de razones por las cuales el Ejecutivo siempre termina fortalecido y es el Poder Legislativo mermado en sus atribuciones naturales. El presidente de la República legisla ante la cesación de funciones de los miembros de la Asamblea Nacional; el Ejecutivo se queda gobernando si es éste quien disuelve al Legislativo; en caso de un intento de destitución de la Asamblea al presidente, este último cuenta con la posibilidad de practicar pruebas de descargo, mientras que, en el caso inverso de disolución a la Asamblea por parte del presidente, la primera no tiene fórmula alguna para presentar dichas pruebas. En el mismo sentido, el presidente es quien se quedaría gobernando al disolver el Legislativo, o el vicepresidente que asume la presidencia en caso de destitución ejercida por la Asamblea, siendo el vicepresidente quien gobernará en la cercanía del presidente destituido o su equipo, inclusive posibilitando la gestión del aparato estatal para una eventual reelección del Ejecutivo destituido. No se puede desatender que la Asamblea Nacional tendrá que contar con “unos improbables

⁵⁷¹ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*.

⁵⁷² Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 111.

⁵⁷³ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 46.

dos tercios de votación para destituir al presidente (...)”;⁵⁷⁴ requerimiento del diseño constitucional que muestra -una vez más- las dificultades que se han fijado al Legislativo para lograr su debilitamiento frente al presidente.

Este no es un diseño que busca equilibrar a los poderes, es todo lo contrario. Se compromete el balance y equilibrio para asumir un estricto monismo ejecutivo que determina la hegemonía presidencial sobrepasando a cualquier mecanismo de control y legitimidad del poder constituido.⁵⁷⁵

En el año 17 de mayo de 2023 el presidente Guillermo Lasso Mendoza estrenó esta potestad a través del Decreto Ejecutivo Nro. 741 invocando la causal de grave conmoción interna y crisis política, lo que provocó la inmediata disolución del Parlamento. Los argumentos que justificaban su decisión, entre otros, fueron:⁵⁷⁶

(...) Existe conmoción interna derivada de la crisis institucional que ha traído como resultado afectación a la convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada de los integrantes de la sociedad (...) Este peligro se configura al existir amenazas directas de movilizaciones que pueden escalar de forma violenta, tal como el Ecuador ya lo vivió en octubre de 2019 y junio de 2022 (...)

Varios legisladores y líderes políticos han manifestado públicamente que, en caso de no conseguir su objetivo de destituir al presidente de la República en la Asamblea Nacional recurrirán a la violencia en las calles. Esto nuevamente demuestra la existencia de una crisis política y conmoción interna por la que atraviesa el país actualmente.

Además, se redactaron distintos hechos de una especie de obstrucción a los proyectos de ley de iniciativa legislativa presentados en los últimos meses y años, así:

⁵⁷⁴ Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

⁵⁷⁵ Torres, *Presidencialismo constituyente*. 416 – 417.

⁵⁷⁶ Presidente de la República, «Decreto Ejecutivo Nro. 741 Disolución Asamblea Nacional», Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 312 (2023).

(...) El 6 de agosto de 2022, la objeción presidencial enviada por el Ejecutivo sobre la Ley de Uso Progresivo de la Fuerza a la Asamblea Nacional fue rechazada casi en su totalidad, poniendo en riesgos una vez más la institucionalidad necesaria para la seguridad de todos los ecuatorianos (...)

(...) el día 25 de enero de 2022, fue remitido a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública, el cual fue tratado luego de más de 10 meses (...) con lo que la Asamblea (...) no contribuyó al combate a la inseguridad.

Conforme se señaló, la potestad diseñada en la Constitución, es tan amplia que los argumentos emitidos por el Decreto Ejecutivo Nro. 741 fueron suficientes, aún pese al desarrollo -en ese momento- por parte de la Asamblea de un enjuiciamiento político al presidente de la República que inclusive, como se ha visto, contaba ya con dictamen previo de la Corte Constitucional que lo habilitaba.

La Corte Constitucional conoció de varias demandas de inconstitucional presentadas al Decreto de disolución de la Asamblea, algunas de ellas, incoadas por asambleístas integrantes del Parlamento disuelto. La Corte inadmitió a trámite y manifestó, entre otros argumentos, al respecto:

La disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna permite al pueblo soberano que arbitre sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección de sus representantes por el resto del período de mandato. En consecuencia, dado que esta institución da paso de forma inmediata al control ciudadano de sus representantes, ni el constituyente ni el legislador establecieron un mecanismo de impugnación judicial de esta causal específica, por parte de la Corte y demás jueces y juezas del país. Por el contrario, privilegiaron el control democrático que deberá ser ejercido por la ciudadanía a través de su voto en las urnas, por sobre el control judicial.⁵⁷⁷

⁵⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Caso N°. 39-23-IN (18 de mayo de 2023).

Lo mencionado hasta aquí permite afirmar que no existe en consecuencia un equilibrio de poderes en la Constitución. Realmente lo que se presenta con la característica revisada, es una especie de colisión entre el equilibrio de poderes y el proyecto presidencialista. Ello, para habilitar un hiperpresidencialismo a la ecuatoriana, que como se ha señalado implica el debilitamiento o mutilación legislativa y el acrecimiento o autoritarismo, de atribuciones del Ejecutivo. Es decir, en la muerte cruzada realmente nunca muere el presidente.

Séptima: El ausente juicio político

Ya se advirtió que dentro de las potestades más trascendentales con las que cuenta el Legislativo en los sistemas democráticos y republicanos, está la de ejercer control o fiscalización sobre los actos de gobierno. La vigencia de un diseño que habilite a este control es sustancial y connatural al equilibrio de poderes y la teoría de pesos y contrapesos.⁵⁷⁸

La Constitución ecuatoriana hace un diseño que erosiona lo señalado llegando a producir una destrucción a los fundamentos del Poder Legislativo, al punto que la atribución de control político y fiscalizador se obstaculiza e impide.⁵⁷⁹ La Constitución señala que la Asamblea Nacional podrá proceder con el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República siempre que exista para ello, dictamen de admisibilidad de un órgano ajeno: la Corte Constitucional.⁵⁸⁰

Es decir, la atribución natural del Poder Legislativo, se ve condicionada a la revisión que para tal fin la realice un órgano ajeno, debilitando de esta forma, una vez más al órgano legislativo. Esta especie de *visto bueno* previo, que debe ser realizado por el Tribunal de Justicia constitucional ecuatoriano,⁵⁸¹ indica un elemento de alteración en el equilibrio de poderes, por cuanto

⁵⁷⁸ Caminal, «Representación y Parlamento». 553.

⁵⁷⁹ Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 110.

⁵⁸⁰ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

⁵⁸¹ Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 557.

llega a *interferir* en una facultad que esencialmente se encuentra asignada al Legislativo.⁵⁸² Luego, todo intento de iniciar un proceso de juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República, no podría ser realizado por imperio de las voluntades de los miembros de la Asamblea Nacional que fiscalizan, sino que se necesitará de la complacencia jurídica que para este efecto sea entregada por parte de la Corte Constitucional.

La Constitución del Ecuador dispone que el juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República puede realizarse en tres casos: Por delitos contra la seguridad del Estado; delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y, por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas o por razones políticas o de conciencia.^{583 584}

Para el llamamiento a juicio político al presidente o vicepresidente, se necesita que exista la solicitud de al menos, una tercera parte de los miembros del Legislativo y a fin de proceder con la destitución la votación conforme de las dos terceras partes de sus miembros.⁵⁸⁵ Para el caso de juicio político a otros funcionarios se requiere la solicitud de la cuarta parte de los miembros del Poder Legislativo y para la destitución con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, salvo para ministros de Estado, miembros del Poder Electoral y Consejo de la Judicatura en cuyo caso se requiere las dos terceras partes.⁵⁸⁶ Además, las causales -para estos funcionarios distintos al presidente y vicepresidente- son otras: el incumplimiento de funciones constitucionales y legales.

⁵⁸² Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 62 – 63.

⁵⁸³ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

⁵⁸⁴ Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 88 - 89.

⁵⁸⁵ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

⁵⁸⁶ La Constitución señala que la Asamblea Nacional puede iniciar un proceso de enjuiciamiento político a solicitud de una cuarta parte de los miembros del Legislativo. El juicio político podrá ser realizado en contra de los ministros de Estado, procurador general del Estado, contralor general del Estado, defensor del pueblo, defensor público, superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, miembros del Consejo de la Judicatura, miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y otras autoridades que determina la Constitución, durante el ejercicio de su cargo y hasta después de terminado. Ibid. Art. 131.

Interesa el caso de juicio político al presidente y vicepresidente de la República, y colateralmente a los ministros de Estado, por cuanto como se ha anticipado, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana supondría un efecto recíproco de reducción de atribuciones al Poder Legislativo a cambio de un incremento y blindaje al Ejecutivo. En este sentido, desde el diseño constitucional ecuatoriano, como se ha manifestado ya, se intenta determinar la comprobación de esta afirmación.

Autores sostienen que la Constitución establece una “confusa distinción entre los trámites de enjuiciamiento y destitución del presidente o el vicepresidente de la República por la Asamblea Nacional”;⁵⁸⁷ pero en realidad lo que configura la Constitución ecuatoriana es la vigencia de dos procedimientos o mecanismos de destitución por parte de la Asamblea al presidente; el primero, que ya ha sido revisado en este acápite relativo a la cesación recíproca de funciones popularmente conocida como muerte cruzada; y el segundo, referente al juicio político que se revisa ahora.

En el juicio político presidencial, el Poder Legislativo debe *consultar* a la Corte Constitucional respecto de la admisibilidad del trámite para lo cual se requerirá de un dictamen previo y vinculante. Aquello, muestra una vez más, el debilitamiento que se produce al Legislativo en el diseño constitucional del Ecuador, afectando las atribuciones propias de la Asamblea para favorecer a una especie de blindaje presidencial que tutela la permanencia del presidente en el cargo.

Pérez Liñán dice que en los regímenes presidenciales, con normalidad los Legislativos y Ejecutivos se encuentran en permanente confrontación por cuestiones de índole político que llevan en muchos casos a procesos de tensión, negociación y acuerdos para la marcha de la gobernanza del Estado; sin embargo, también pueden presentarse, a criterio del autor, situaciones de crisis presidencial por episodios caracterizados por altos niveles de conflicto en razón de la decisión del Legislativo

⁵⁸⁷ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 84.

en destituir al Ejecutivo y generar así una crisis.⁵⁸⁸ Ante el estudio de estas amenazas y surgimiento de inestabilidad gubernamental como causa directa del -también posible- *ejercicio abusivo* de la facultad de juicio político que ostentaría el Legislativo, se justifica el diseño que haría la Constitución del Ecuador de este mecanismo.

Sin embargo, en la revisión histórica de la configuración de esta atribución en el constitucionalismo ecuatoriano, se colige que inicialmente no se determinó un porcentaje de miembros del Legislativo para iniciar un proceso de enjuiciamiento, sino hasta la Constitución de 1998 en la que se introdujo que la solicitud debe ser formulada por la cuarta parte del total de legisladores. En la actual Constitución de 2008 se determina la misma fórmula para iniciar el proceso a las autoridades del Estado, sin embargo, en el caso del Ejecutivo varía y se requiere la concurrencia de un tercio del total de las voluntades legislativas.

Cabe señalar que sobre las razones o causales para la iniciación de un juicio político en contra del presidente o del vicepresidente, se precisa ellas a diferencia de otros funcionarios, en cuyo caso opera tan sólo por incumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley,⁵⁸⁹ sin que estas causales requieran de pronunciamiento de la Corte Constitucional que las califique, sino que este Tribunal exclusivamente se pronuncia sobre las causales acusadas para el enjuiciamiento político en contra del Ejecutivo de la República, lo que sentaría como se ha visto, una protección, convirtiéndose en una novedad que traería la Constitución del 2008.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Primera edición en español, Sección de Obras de Política y Derecho (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009). 84 – 85.

⁵⁸⁹ La Carta Fundamental ecuatoriana señala que se puede iniciar juicio político en contra de las autoridades del Estado distintas al presidente, “(...) a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y *por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley (...)*”. (cursivas son del autor). Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 131.

⁵⁹⁰ Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 88 – 89.

La destitución a los funcionarios, en general, salvo los ministros de Estado, los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura; requiere de mayoría absoluta de los miembros del Legislativo; pues para estos últimos, incluido el presidente y vicepresidente se necesitará el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.⁵⁹¹

Esta fórmula con la que se diseñó al enjuiciamiento político del presidente y vicepresidente de la República, hace que se asiente el poder del Ejecutivo al interior del Estado y se debilite aún más al legislador ecuatoriano,⁵⁹² quien pierde su potestad de iniciativa fiscalizadora, que como se insiste, es fundamental en la comprensión democrática y republicana. En este sentido, la Constitución sirve como un instrumento para un fuerte hiperpresidencialismo por el menoscabo de las atribuciones de fiscalización de la Asamblea Nacional en cuanto ésta se ve restringida y limitada por la admisibilidad que para el ejercicio de sus competencias debe provenir de la Corte Constitucional.⁵⁹³

Se presenta en realidad una limitación de las atribuciones legislativas y de fiscalización de la Asamblea, lo que conlleva a una desnaturalización y desamparo político y legislativo de ésta, impidiendo la coherencia republicana y democrática del sistema.⁵⁹⁴ A la par, como consecuencia de lo anotado, hay un fortalecimiento y blindaje presidencial a nivel de una protección o al menos, en alguna medida, un intento por extender el abanico de posibilidades en beneficio del Ejecutivo con el fin que éste no se encuentre en la mira fiscalizadora del Poder Legislativo.

De este modo, la característica revisada, lleva a la conclusión: que la separación de poderes con el ejercicio de pesos y contrapesos, en el caso ecuatoriano, simplemente no existe bajo un profundo debilitamiento al legislador.

⁵⁹¹ Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 129 y 131.

⁵⁹² Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 545.

⁵⁹³ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 46 – 47.

⁵⁹⁴ Ibid. 112 – 116.

Octava: Un Poder Electoral con vaciamiento de poder

El Poder Electoral ecuatoriano se constituye también como uno de los nuevos poderes que se alejan de la clásica división tripartita del poder.⁵⁹⁵ Está integrado por dos órganos internos: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, elevando a la estructura electoral a ser un Poder del Estado.⁵⁹⁶

El primer órgano que integra este Poder se ocupa de la organización de los procesos electorales, mientras que el segundo goza de competencia jurisdiccional para asuntos en materia electoral.⁵⁹⁷ Esto último ha llevado incluso a que sea causal de inadmisión de una garantía jurisdiccional de acción de protección, aquellas reclamaciones por violación de derechos que deriven de materia electoral y que deberán ser demandadas ante el Tribunal Contencioso Electoral.

El nuevo Poder creado en el constitucionalismo ecuatoriano, conserva el vicio democrático que ya se revisó respecto del Poder de Transparencia y Control Social, por cuanto sus miembros no provienen de un proceso eleccionario en la Constitución, tampoco se encuentra fórmula que acredite su legitimación democrática, sino que son éstos designados por el engendro constitucional: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁵⁹⁸ El Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral están conformados, cada uno, por cinco miembros principales con sus respectivos suplentes, designados para un período de seis años manteniendo, constitucionalmente, una renovación a la mitad de su periodo.⁵⁹⁹

Se dice que la Constitución 2008 surgió como una respuesta, entre otras variables, a las necesidades sociales y rechazo

⁵⁹⁵ Ibid. 45.

⁵⁹⁶ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 80.

⁵⁹⁷ Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

⁵⁹⁸ La Constitución del Ecuador señala que dentro de las competencias con las que cuenta el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, está la de designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, órganos éstos que conforman al Poder Electoral. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 208. 12.

⁵⁹⁹ Ibid. Arts. 218 y 220.

de la población al indebido funcionamiento de varias instituciones que se habían establecido en la República; en este sentido, caló un discurso en contra de los partidos políticos y las organizaciones clasistas, llevando ello a que se elimine cualquier configuración constitucional que implique entregar poder a los partidos políticos.

Hacia finales del año 2007 e inicios del año 2008, por parte del entonces presidente Rafael Correa, en el país tomó fuerza el término de *partidocracia* -que en Derecho Político se la entiende como el gobierno de los partidos políticos y que es propio al sistema parlamentario-, con el fin de que la sociedad ecuatoriana mire a esta palabra como repudio a todo lo relativo a partidos políticos preexistentes en el Estado. Como consecuencia de lo anterior, se elevó la estructura electoral a Poder del Estado generándose profundos cambios en su conformación y en supuesta apariencia *sin partidos políticos*.⁶⁰⁰

El Poder Electoral fundamentado como un Poder del Estado, en realidad es carente de poder. No proviene de un proceso legitimador, las fuerzas políticas al interior del Estado tampoco son parte en su conformación, nadie vota por ellos y tampoco busca una legitimación indirecta. Se excluyó a los partidos políticos de su integración con la finalidad que los miembros provengan de concursos de méritos y oposición realizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ya analizado.

La Constitución determina una forma de composición del Poder Electoral, por la cual se deja de lado al sistema de partidos políticos que la Constitución de 1998 había observado para la integración del extinto Tribunal Supremo Electoral a través de elección desde el Poder Legislativo y entre las principales fuerzas políticas del país.⁶⁰¹

La Constitución actual en un ejercicio premeditado y consciente de debilitación a los partidos políticos (*partidocracia*), así como al Poder Legislativo que era el encargado de la designación de los miembros del órgano electoral; anuló al

⁶⁰⁰ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 92 – 93.

⁶⁰¹ Ibid. 92.

sistema de partidos de la integración del órgano electoral y su legitimación indirecta proveniente de la Asamblea. Surge una pregunta de arranque para el análisis que se viene desarrollando. ¿Acaso la representación política de un Estado, no conserva mayor legitimidad en la designación de funcionarios frente a los concursos de meritocracia secreta para integrar un Poder del Estado? Se insiste. Para integrar un Poder de Estado.

Al igual que respecto del Poder de Transparencia y Control Social, han existido quienes han buscado legitimar conceptualmente a la existencia del Poder Electoral señalando que éste permitiría el objetivo de la Constitución del Ecuador que es profundizar la participación ciudadana,⁶⁰² sin embargo parece no haberse entrado a cuestionar que la participación se hace desde mecanismos democráticos y que como se ha visto, habiliten la presencia directa o indirecta de la población en las cuestiones públicas. Nuevamente: ¿acaso los concursos *meritocráticos* habilitan mayor participación que la designación directa o indirecta que pueda hacer la sociedad?

Salgado anota que ante las *desvirtuaciones* anotadas de imparcialidad ya se vio, respecto a cómo se originó la conformación del Consejo de Participación, es sencillo presumir que al ser este órgano el que lleve adelante los procesos de selección del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, podría aquello no garantizar imparcialidad y severidad en la designación de los miembros de estos órganos de control.⁶⁰³

No se puede desatender que el Poder Electoral, es un órgano de control que ejerce funciones trascendentales en materia de verificación y vigilancia del sufragio y participación política de la sociedad, y que una desviación en su conformación pudiera hacer que éste se ponga a servicio del Ejecutivo, aminorando el estricto cumplimiento de su deber como garante permanente de los procesos electorarios que se lleven a cabo en el Estado.⁶⁰⁴

⁶⁰² Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

⁶⁰³ Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 108 – 109.

⁶⁰⁴ Esta apreciación puede además verse presente en una realidad de constante denuncia por parte de los partidos políticos que no captaron del parte del poder político desde la vigencia de la Constitución ecuatoriana, quienes

Para este análisis se puede mirar varios casos -en el último tiempo- que servirán de estudio por su celeridad, o tardanza, o resolución al margen de la Constitución y la Ley por parte de Consejo Electoral o en el Tribunal Contencioso Electoral y que han sido oportunamente denunciados o cuestionados por mostrar una tendencia en favorecer al Ejecutivo de turno.⁶⁰⁵

El fundamento que sirvió para el nuevo diseño y organización del Poder Electoral fue aquel que se sostuvo desde la búsqueda de una alternativa que excluyera a la *partidocracia* de la administración y dirección de los procesos electorales, pues el desprestigiado sistema de partidos ecuatoriano provocó innumerables discursos conducentes a limitar su rol en esta función.

Pero el mecanismo que se diseñó en la Constitución, de conformidad con lo que anota Ayala, fue peor al anterior; pues el mecanismo de concursos inició y se mantuvo viciado llevando a que no exista una integración de los órganos electorales de forma neutral, sino que al contrario, favoreció a la fuerza política que

permanentemente han venido denunciado que el padrón electoral contiene alteraciones o que éste no ha pasado por un proceso de depuración. En el mismo sentido, expresiones relativas a la incapacidad del órgano electoral para controlar el gasto en publicidad y uso de bienes públicos en las campañas de los candidatos del oficialismo. Ibid. 109. Por su parte Hurtado manifiesta que “las campañas electorales realizadas durante el Gobierno de Correa, como se ha visto, han estado marcadas por las inequidades, las injusticias, los privilegios, las arbitrariedades y las artimañas, que el CNE no ha observado ni sancionado.”. Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 209 – 210.

⁶⁰⁵ El 12 de agosto de 2024, con una mayoría que buscó controlar el órgano, se removió al Presidente del Tribunal Contencioso Electoral Fernando Muñoz a través de una inconstitucional e ilegal resolución. El 28 de febrero de 2025, el Tribunal Contencioso Electoral sentenció en contra de la vicepresidenta en funciones Verónica Abad suspendiendo sus derechos de participación. Varios meses atrás el presidente Daniel Noboa, mantuvo una desgastante lucha institucional y discursos confrontativos con aquella, llegando incluso a sostener que había ausencia en el cargo de la vicepresidenta y manteniéndose impávido ante el cierre de sus oficinas e imposibilidad de ingreso a ejercer su cargo. Realizó un Decreto Ejecutivo enviándola a cumplir una misión para la paz en Israel. Para el proceso electoral de 2025, el CNE y TCE guardaron silencio sobre el uso del aparato estatal y no solicitud de licencia para la reelección del candidato presidente Daniel Noboa. En mayo de 2025, el TCE archivó la cusa iniciada, señalando que no era necesaria la licencia.

controla el gobierno, esto por el nombramiento proveniente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano que a la vez, mantiene vicios desde su conformación inicial afin al Ejecutivo.⁶⁰⁶

Se puede afirmar que el órgano electoral pasó de encontrarse bajo influencia de fuerzas políticas, a la influencia de una sola fuerza proveniente de la voluntad del gobierno de turno. No es menor. Esta afirmación lleva al análisis que el pluralismo político en el Estado ecuatoriano, consustancial a las sociedades democráticas, se ve aminorado e incluso eliminado. Como se mencionó al momento de revisar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, esta realidad debe ser atendida o si se quiere, vista desde la dimensión de las configuraciones que la propia Constitución hace en su régimen de transición, en el cual se permitió como se ha dicho, la afinidad y consecuente dependencia del Consejo de Participación, Consejo Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y más funcionarios de control, al presidente de turno.⁶⁰⁷

⁶⁰⁶ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

⁶⁰⁷ Se había sostenido en este Libro con anticipación que: Este trabajo no pretende ser un análisis exclusivo sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sino mirar a éste en la revisión integral que se realiza, como un órgano que influye en el debilitamiento del Poder Legislativo y la comprensión de un diseño constitucional conducente a establecer un sistema hiperpresidencial. Sin embargo, cabe anotar que son varias las recopilaciones e información que los autores entregan sobre el destino de las funciones del Consejo de Participación en cuanto con la facultad de designación de las autoridades se ha nombrado a personas afines y directamente vinculadas al Ejecutivo. En este sentido, las disposiciones transitorias de la Constitución, como parte integrante de ésta, establece un marco de profundización del hiperpresidencialismo generando además que las características aquí establecidas se lleguen a materializar. En este sentido llega a materializar una conformación sui generis del primer Consejo de Participación Ciudadana que afectaría la imparcialidad y objetividad de las posteriores tareas de este órgano. Torres señala que según el régimen de transición, el primer Consejo de Participación Ciudadana fue integrado por el Congresillo que tuvo dominio del presidente de la República. Torres, *Presidencialismo constituyente*. 421. En efecto, el Régimen de Transición de la Constitución del Ecuador estableció en el art. 17 que la Asamblea Nacional Constituyente que generó la nueva Constitución, entre sus miembros, conforme la nueva Comisión Legislativa que ejerza las funciones del Poder Legislativo. Cabe mencionar que la Constitución

Debe anotarse que la cohabitación de ideologías y formas distintas de pensar se expresa por muchas dinámicas sociales y variables; sin duda, una de ellas es la manifestación o expresión política a través de organizaciones políticas que confluyan al interior del Estado, las que se vieron reducidas a no ocupar ningún papel en la estructura electoral del país, aún más, se las limitó cuando se impidió la potestad que sea el Poder Legislativo quien, como poder legitimador y representativo, pueda nombrar a los funcionarios que integrarían los órganos electorales.⁶⁰⁸

Esta situación se convierte en una mayor dificultad cuando se analiza que de la comunión de distintas fuerzas políticas al interior del Legislativo, se puede haber pasado a la voluntad única de quien ejerce el poder político de turno y aún más de quien puede haber hecho uso de sus atribuciones constitucionales -bajo el régimen de transición- para incidir directamente en la conformación del órgano nominador de este Poder (El Consejo de Participación).⁶⁰⁹

Se presenta entonces una afección al sistema de partidos políticos en la comprensión de la diversidad y pluralismo político así como también a la representatividad que existe en el Poder Legislativo. De este modo, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad en el constitucionalismo ecuatoriano, se quita la potestad de la Asamblea Nacional para la nominación y nombramiento de los miembros del órgano electoral, para entregar ello a un procedimiento que tiene mayores vicios en su selección a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁶¹⁰ Cuestiones estas que parecen, una vez más,

determinó que esta integración se debió realizar con la proporcionalidad de la conformación del Poder Constituyente, el cual fue de mayoría afín del Ejecutivo. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Régimen de Transición, art. 17.

⁶⁰⁸ Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 184 – 186.

⁶⁰⁹ Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

⁶¹⁰ La estructura electoral en el Ecuador, data del año 1945 que pasó por diferentes momentos de transición y suspensión en las épocas de las dictaduras ecuatorianas. La Constitución del año 1967 diseñó que la conformación del Tribunal Supremo Electoral atendería a una composición de siete vocales, de los cuales tres provendrían del Legislativo, dos del Ejecutivo y dos por el Judicial. En lo posterior, hacia el año de 1978 se estableció que el Ejecutivo y Judicial enviarían ternas al Congreso, para que sea este último el encargado de la selección de los vocales a más de los tres que ya provendría del Legislativo. En

tensionar a la democracia, decrecer las atribuciones legislativas y de esta forma, debilitar al órgano de mayor representación y plural conformación del país.

Como señalan autores, se podría decir que el nuevo Poder Electoral que diseña la Constitución ecuatoriana tiene funciones de poder público que atienden a una dudosa justificación, que en realidad parece, haber querido acentuar el poder del Ejecutivo y profundizar el aminoramiento de las atribuciones de la Asamblea Nacional, para obstruir de esta forma el surgimiento de procesos electorales que atiendan a la dinámica política propia de la sociedad.⁶¹¹

Queda claro entonces, el vertiginoso efecto que produce la vigencia de este Poder Electoral, que por su naturaleza en la conformación atropella a principios democráticos y republicanos; pues, con el nacimiento de este Poder y la designación por parte del deslegitimado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, se presenta una profundización de un hiperpresidencialismo a la ecuatoriana en base al monismo decisorio proveniente del Ejecutivo, en donde además nace la exclusión de las fuerzas políticas para la designación de las autoridades electorales del país.

Hay un indiscutible blindaje presidencial en cuanto las fuerzas políticas del Estado no conformarían los órganos de control electoral, eliminándose entonces el pluralismo y las voces disidentes que puedan *incomodar* al Ejecutivo de turno.

1998 se introdujo una regulación constitucional por la cual los siete partidos y movimientos políticos con mayor votación en las elecciones pluripersonales, enviarían ternas al Poder Legislativo para la designación de los vocales. En la actualidad, estos mecanismos de elección han desaparecido, dando paso a una designación por medio de un concurso público de selección. Ibid. 92.

⁶¹¹ Torres, *Presidencialismo constituyente*. 419 – 420.

¿Por qué el hiperpresidencialismo?

El presidencialismo en América Latina y en concreto en Ecuador, no es el mismo que se estableció originariamente, su realidad histórica y social enmarcó la configuración del poder de una forma distinta a las limitaciones y potestades que el presidencialismo diseña en favor del Ejecutivo y Legislativo del Estado.

El presidencialismo en América Latina y en Ecuador tuvo como modelo al de Estados Unidos, pero el tránsito que el continente tomó para el establecimiento institucional de este sistema, no cumplió con la revisión e incorporación de factores de inspiración estricta, si se quiere, muchos elementos que se fijaron en la región provinieron de la realidad y teorización que se pusiera en práctica en cada país, pero también, de los principios y diseños definidos por la influencia política y doctrinaria de corrientes europeas propias a Locke, a la ilustración española y el discurso igualitario naciente de la Revolución Francesa que encontró adeptos y seguidores en América Latina.

El personalismo, carisma y estilo de gobierno en el manejo de la cosa pública se tradujo en una cuestión relevante, llevando ello incluso a que se generen regímenes individualistas y *cuasimilitares*, en cuyos procedimientos administrativos se demostró la influencia y pesado rol que las cualidades de sus líderes marcaron, forjando gobiernos basados en las biografías de los presidentes, antes que en los intereses y decisiones de gobierno.

En este contexto, es posible mirar una desviación hegemónica y monista hacia el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana. En un primer momento el desarrollo constitucional del Ecuador muestra una cercanía con la forma de organización republicana, pero su diseño constitucional ha apostado por preservar y fortalecer al presidencialismo aunque también ha realizado ciertas modulaciones que han insertado variaciones del sistema parlamentario, es decir de forma muy residual se fueron implementando normas propias al parlamentarismo, pero siempre bajo el dominio de los intereses del poder político de turno acompañado del acrecimiento presidencial lo que se ha denominado como un *desbordado presidencialismo ecuatoriano*.

La Constitución del año 2008 trajo el fenómeno de acrecimiento de las atribuciones del presidente, fortaleciéndolo. Se diseñó un sistema hiperpresidencial fundamentado en una hegemonía presidencial y de fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado con el auspicio de la Constitución. Su fuente es la Constitución. Es decir, se establecen máximas atribuciones y facultades en torno al presidente de la República a detrimento o deterioro de la naturaleza del Poder Legislativo ecuatoriano que llega a ubicarse siempre en los mínimos, en base al propio diseño que hace la Constitución.

Se advierte que en el nuevo sistema hiperpresidencial a la ecuatoriana existe una concentración de poder en el que el Ejecutivo tiene control directo e indirecto de los otros poderes del Estado y órganos de control, al punto tal que llega a influir de manera diametral en el deterioro de variables democráticas, pues el diseño presidencial ecuatoriano es más cercano a una especie de *hipertrofia presidencial y autoritarismo* por el cual se asienta una desvirtuación del presidencialismo originario para dar paso a un Ejecutivo que absorbe y concentra en debilitamiento de otros órganos de poder y de la misma participación al interior del Estado. Consideraciones, todas, que son la base de la concepción del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.

Se ha sintetizado y definido a las características del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana en las siguientes: la Constitución como fuente del hiperpresidencialismo; el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir para el verticalismo estructural; Legislador supremo; Veto presidencial. Realmente: veda legislativa; un Consejo de Participación Ciudadana para tomarse el Estado; el presidente no ha muerto: la muerte cruzada; el ausente juicio político; y, un Poder Electoral con vaciamiento de poder.

La Constitución como fuente del hiperpresidencialismo supone el hecho que la Constitución deja de ser un documento político y jurídico convocado a limitar o frenar al poder político, para convertirse en el diseño ecuatoriano, en el instrumento de las atribuciones a favor del presidente y detrimento del Legislativo para de esta forma diseñar un sistema hiperpresidencial a la ecuatoriana que anula la comprensión republicana y del principio democrático.

Igualmente se define un *Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir para el verticalismo estructural*, y es que es vertical, por la naturaleza de su desarrollo y origen que hace que se centre en el afán presidencial y las directrices exclusivas y excluyentes del Poder Ejecutivo. La creación, articulación ejecución y puesta en práctica del Plan Nacional para el país, únicamente depende del criterio, conceptos y decisión que el Ejecutivo plantea. Además, y no menor, es el propio presidente quien podría llegar a disolver, vía decreto, al máximo órgano de representación plural y político del Ecuador: Poder Legislativo ante una interrupción -a su juicio- para el cumplimiento del Plan Nacional, es decir de *su propio proyecto de país*.

Otra característica del hiperpresidencialismo es que el presidente es también *Legislador supremo*, por cuanto conserva exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos – ley, así la Constitución detalla que habrán materias que no pueden ser propuestas por ningún órgano o sujeto con iniciativa legislativa que no sea el presidente de la República, convirtiéndose de dominio exclusivo a favor del Ejecutivo: creación, modificación y supresión de impuestos; aumento del gasto público; y, modificación de la división político administrativa del Estado; lo que implica un deterioro de la actividad normativa del Legislativo como órgano natural para la creación normativa del país. Los privilegios en la creación normativa con rango de ley se instituyen a favor del Ejecutivo y en consecuente detrimento del poder más representativo, plural y democrático convocado a crear la normativa legal del país, como es el Legislativo.

El debilitamiento a la razón o esencia natural del Legislativo no se constriñe a lo que se ha señalado en el párrafo precedente; pues el diseño constitucional incrementa aún más las atribuciones presidenciales y deteriora las propias del Legislativo al determinar que será el presidente quien conserve la atribución constitucional para presentar proyectos de ley que son calificados como de urgencia económica, los cuales tienen que ser tratados por el Legislativo en un plazo no mayor a treinta días y si la Asamblea no se pronuncia en este tiempo el proyecto de ley es promulgado inmediatamente, sin discusión, con la sola voluntad del monismo ejecutivo que determina las normas que el Estado requiere. Además, en caso de haberse decretado un

estado de excepción, por el presidente, éste puede enviar más de un proyecto de ley calificado como económico urgente.

Veto presidencial. Realmente: veda legislativa se establece como una característica por la cual se incrementa la potestad del Ejecutivo para imponer su voluntad sobre un proyecto normativo que sea aprobado en el Legislativo. Entonces el veto presidencial es tan poderoso y a la vez limitativo para otros poderes.

La Constitución señala que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, el Legislativo podrá volver a considerar el texto únicamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción; de esta manera se diseña una restricción a la actividad legislativa que la constriñe para que pueda ejercer su atribución natural bajo el principio de continuidad, pues su atribución de tratamiento del proyecto normativo es suspendida durante un año. Luego de un año, la Asamblea puede insistir con el texto original, pero con una mayoría de dos terceras partes. Este veto presidencial llega a debilitar al Legislativo generándose en el marco constitucional del Ecuador una real *veda legislativa*.

Quando el presidente de la República ejerce la *objeción o veto parcial* también se genera un acrecentamiento de las competencias a favor de éste y en detrimento del Legislativo. La Constitución señala que al presentar el presidente de la República objeción parcial al texto propuesto por la Asamblea, envía un texto alternativo y la Legislatura tendrá un plazo de treinta días para discutirlos y en un solo debate decidirá si acepta o se allana con el texto alternativo de origen del presidente, o en su defecto, si prefiere insistir en el texto original que se aprobó en el Legislativo.

La Constitución sostiene la posibilidad que el presidente de la República presente un veto u objeción por inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso ésta se revisará en primer momento por un dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días; en el supuesto de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante inconstitucionalidad parcial, se enmendará por parte de la Asamblea; y en caso de no existir inconstitucionalidad, el Legislativo procederá a promulgar el proyecto de ley.

Se colige con facilidad que el Poder Legislativo es debilitado con la configuración del veto presidencial, llegando inclusive a perder sus atribuciones naturales de legislador para encontrarse en una especie de órgano *condicionado y subordinado* a la voluntad del presidente.

Hay que mencionar una cuestión más. Los textos normativos aprobados por el Legislativo y que son vetados por el presidente de la República, podrían ser proyectos que fueron aprobados por el Legislativo con una mayoría inferior a la que se necesitaría para ratificarlos. Es decir en la aprobación original se requirió una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, pero sin embargo ante la objeción presidencial total, se necesita de una acreciente mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Legislativo, lo que supone incrementar el requerimiento de su votación para la aprobación aún por encima de lo que se requiere para el ejercicio de su potestad natural de legislar, particular que como se vio, llama aún más la atención en cuanto el Poder Legislativo en realidad estaría necesitando de mayor votación para ratificar o mantener su texto original y para allanarse o atender el texto alternativo enviado en la objeción por parte del Ejecutivo se requeriría de una mayoría inferior conocida como simple.

Así, la Asamblea Nacional ha perdido su capacidad como órgano legislador y se ha convertido en uno irrelevante ante la objeción o veto propuesto por el presidente.

El hiperpresidencialismo construye un órgano experimental para reducir las atribuciones y competencias del Legislativo, *el Consejo de Participación Ciudadana para tomarse el Estado*, que se configura como un ente creado con la intención de debilitar y coartar las atribuciones del Legislativo, por cuanto extrae la competencia legislativa de nombramiento y designación de las principales autoridades de control y fiscalización del Estado, así como la propia atribución de fiscalización para que reposen en este órgano.

Una característica más del hiperpresidencialismo ecuatoriano es que el *presidente no ha muerto con la muerte cruzada*. Aunque pudiera suponer una antítesis, no lo es. El sistema ecuatoriano determina la figura de la cesación recíproca de

funciones del presidente y la Asamblea Nacional, pero siempre a detrimento del Legislativo y triunfo del Ejecutivo.

La Constitución configura que el presidente de la República guarde competencia para disolver a la Asamblea *cuando a su juicio* ésta primero se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; segundo, si de forma reiterada e injustificada la Asamblea obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que como se vio es una obra presidencial; y tercero, por la existencia de una grave crisis política y conmoción interna.

Cabe indicar que el pronunciamiento previo que debe realizar la Corte Constitucional, solamente se requiere ante la determinación que el Legislativo se ha arrogado funciones que conforme a la Constitución no son su atribución, empero abre otras amplísimas potestades a favor del Ejecutivo para que sea éste en cualquier momento quien pueda disolver al Legislativo, cuando *a su juicio*, se presente una reiterada e injustificada obstrucción por parte de la Asamblea Nacional del Plan Nacional de Desarrollo o, por grave crisis política y conmoción interna; causas éstas, que serán evaluadas y observadas exclusivamente por el presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano del Estado o contrapoder que lo verifique.

La Constitución diseña esta atribución con la finalidad que el presidente de la República siempre sea quien se queda gobernando y legislando ante la ausencia del Legislativo que ha sido disuelto. Así, al hacer el Ejecutivo uso de la potestad para disolver a la Asamblea Nacional, inmediatamente cesa el Legislativo y se deberá convocar a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral tanto para los miembros del Legislativo así como para presidente de la República; pero en el periodo en el cual no existe Legislativo hasta las nuevas elecciones, el presidente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional podrá *expedir decretos leyes* de urgencia en materia económica y se convierte en gobernante del Estado y legislador del país; aquello, una vez más mutilando la actividad del Poder Legislativo y acrecentando las atribuciones del presidente.

El presidente gobierna y legisla. Pero la hegemonía presidencial llega a ser aún más fuerte, en cuanto el Ejecutivo ni siquiera es fiscalizado en sus actos de gobierno ante la ausencia de Poder Legislativo que cesó inmediatamente en funciones y se conformará nuevamente cuando exista el proceso electoral; hasta entonces, el presidente gobierna sin fiscalización.

La Constitución permite también que la Asamblea Nacional remueva al presidente por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional o por grave crisis y conmoción interna. Para que proceda la destitución será necesaria la concurrencia de una votación de las *dos terceras partes* de asambleístas. Ante el inicio de un proceso de destitución al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo tiene potestad para que en el proceso a iniciarse al interior del Poder Legislativo, pueda *presentar todas aquellas pruebas de descargo* suficientes para desvirtuar, ante el órgano Legislativo, la causal que se le imputa. Aquello implicaría una posibilidad jurídica diseñada en la Constitución como protección al presidente, cuestión que no se fija en símil sentido ante el caso que el presidente ejerza su potestad de disolver a la Asamblea Nacional. Claramente, una muerte cruzada en donde el único que no muere es el presidente de la República.

El *ausente juicio político* es otra característica del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana, por cuanto pese a ser una de las potestades más trascendentales del Poder Legislativo, este órgano se ve en la imposibilidad jurídica y política de iniciar un proceso de enjuiciamiento al presidente o vicepresidente de la República. La Constitución dispone que la Asamblea Nacional podrá proceder con el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República siempre que exista para ello, dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.

Un Poder Electoral con vaciamiento de poder, se ha diseñado como un poder más en la nueva división que hace el Ecuador de cinco poderes del Estado. Pero en realidad, la estructura rediseñada de este denominado Poder del Estado, es carente de poder. No proviene de un proceso legitimador y las fuerzas políticas al interior del Estado tampoco son parte en su conformación.

Es decir, se excluyó a los partidos políticos de su integración con la finalidad que los miembros provengan de concursos de méritos y oposición realizados, conforme a la Constitución, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es un poder que se aleja de una conformación plural y partidista. En él se excluyen a las fuerzas políticas que existen en el Estado, presentándose una afección y debilitación al sistema de partidos políticos en la comprensión de la diversidad y pluralismo político, así como también respecto de la representatividad del Poder Legislativo al imposibilitar que éste pueda designar a quienes conforman al Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral que son parte del Poder Electoral.

Finalmente, hay que sostener con firmeza que el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana es un sistema de gobierno degenerativo del presidencialismo puro, que conduce a un debilitamiento de la república y principio democrático, por la configuración de ocho características que nacen de la propia Constitución y por las cuales se fortifica la presencia del Ejecutivo a detrimento o menoscabo del Legislativo en el país. Sistema que se convierte en una forma organizativa del poder más cercana a la autocracia que a la democracia.

Un propósito
nacional

El país necesita propósito. Algunos señalan que hay que configurar un acuerdo nacional. Al menos, hay que debatir y configurar un nuevo sistema de gobierno que termine de una vez por todos con el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana. La Constitución actual es inservible para la democracia y república. Hay que comprender de la necesidad de su eliminación por una más coherente en la estructuración del poder. Hay dictámenes de la Corte Constitucional que permitirían que el Ecuador pueda asumir algunos ajustes y cambios constitucionales para desmontar lo hipertrófico desde ya.

Los Dictámenes 8-19-RC/19 y 6-22-RC/22 de la Corte Constitucional son sustanciales en este propósito. Habilitan que por vía de enmienda constitucional, es decir con trámite interno en el Legislativo y sin referéndum aprobatorio, se pueda empezar. Quitar del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la designación de las autoridades del control del Estado y trasladarlas a la Asamblea previo proceso desarrollado por una comisión técnica que se integra con representantes de las universidades, guarda sentido.

Indiscutiblemente es un camino claro. Pero aún faltan más instituciones y características del hiperpresidencialismo a la ecuatoriana que se deben eliminar. Con visión y propósito nacional se puede realizar cambios significativos en la Constitución. Tienen que ser bien proyectados, cumpliendo estándares de la Corte Constitucional que lleven a su correcta realización. Además, una asamblea constituyente que termine con todo el texto constitucional también debe estar en análisis, pero no como un instrumento del poder político de turno o en un momento de narcotráfico, bandas y bandidos que buscan tomarse la institucionalidad del país para delinquir, sino como un proceso de propósito nacional que implique debate y reflexiones constitucionales previas.

No cabe el inmovilismo ni las intenciones de debilitar la comprensión jurídica y ciudadana de lo que sucede en el Estado. Al contrario, el Derecho Constitucional y la Constitución en sí, deben ser de comprensión cercana y permanente, aquello implica una visión pedagógica de cercanía, no de lejanía, para el fortalecimiento institucional y democrático.

A manera de revisión necesaria:

1.- Las sociedades mantienen tareas inconclusas, sin duda entre ellas, la necesidad del mejoramiento de sus condiciones, el encuentro de lo sustantivo con la búsqueda por mejorar los entornos jurídicos y políticos que permitan el reconocimiento y respeto a la dignidad humana. La democracia se convierte así en sustento idóneo para el avance, desarrollo y armoniosa relación al interior de los Estados. Para el florecimiento de la sociedad y su entorno.

2.- Se puede afirmar que la república es para la democracia y a la vez también, que la democracia es para la república. La construcción republicana, sus características y elementos determinantes establecen un marco de protección y respeto al ser humano en garantía de las libertades y autónomo desarrollo de su personalidad; principios y características éstas, que no le son ajenas a la democracia.

3.- El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana se aleja de una visión democrática y plural. Es un sistema de gobierno degenerativo en el cual el principio democrático se anula como principio orientador del qué hacer político y jurídico del país.

Ya no interesa la participación horizontal y dialógica de los miembros del Estado. Importa la posición monista y direccional del Ejecutivo, en donde las instituciones, principios, reglas y desarrollo constitucional están más interesados en entregarle a éste instrumentos de defensa y acrecentamiento del poder, menoscabando el surgimiento de fórmulas que habiliten frenar al poder político de turno. Lo más grave: la Constitución abandona su rol de instrumento de la población, para convertirse en instrumento del poder político de turno.

Las razones republicanas de limitar el ejercicio abusivo del poder en armonía con la democracia y respeto a los derechos, igualdad y libertad se tornan en objetivos cada vez más lejanos. No únicamente que se avizoran dificultades reales en el contexto constitucional, sino que además se anulan las acciones que pueden ejercer los órganos de fiscalización y control más representativos y plurales como es el caso del Legislativo. El hiperpresidencialismo es más cercano al autoritarismo que a la democracia, pues el

monismo ejecutivo imposibilita la comprensión de lo diverso y el miramiento a las minorías, llegando tan solo a importar un grupo mayoritario de quienes han entregado poder al presidente, grupo mayoritario que en las esferas de la decisión, seguramente serán reducidos grupos de cercanía tras el poder.

El principio democrático cada vez camina a menos, no únicamente por la carente formulación de instituciones y garantías suficientes para su vigencia y plenitud, sino por la lógica de producir atribuciones en debilitamiento del Legislativo y fortalecimiento del Ejecutivo. De este modo, la democracia deliberativa simplemente no existe, pues el diálogo es entre quienes tienen al menos condiciones iguales, no condiciones diferentes.

La Constitución se aleja de su sentido por tutelar al principio democrático, para acercarse a proteger los intereses del Ejecutivo; se implanta el verticalismo desde el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir que rechaza las expresiones diversas y se conforma con la visión del Ejecutivo que es quien nombra a la mayoría de sus miembros, imposibilitando entonces el debate.

Se entrega exclusividad para el tratamiento de materias por parte del presidente negando su tratamiento al órgano natural para la creación legislativa del país. Se fortifica al veto presidencial permitiendo que se imponga la visión presidencial frente a la del Poder Legislativo, éste que en realidad llega a ser anulado ante el uso de la objeción total del presidente. Se inventa un engendro constitucional denominado: Consejo de Participación Ciudadana para justificar el debilitamiento y reduccionismo al Legislativo, aquello, entre otros vicios con la estatización de la participación ciudadana. Se configura una denominada muerte cruzada o cesación recíproca de funciones entre el presidente y la Asamblea como una atribución reforzada del Ejecutivo en debilitamiento, una vez más, del Legislativo.

El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana empeora la condición de la Asamblea, al prácticamente impedir el enjuiciamiento político desde el Legislativo hacia el presidente. Finalmente, crea un poder más en el Estado denominado electoral con vaciamiento de poder, pues anula a las expresiones

que vienen desde la sociedad a través de los partidos políticos o el propio Legislativo.

Es decir, no existen principios, características y configuraciones que la democracia, la república y el sistema presidencial originario establecieron con la intención de frenar al poder político y limitar los abusos que puedan presentarse en contra de la población hacia el interior del Estado. Esto no únicamente por razones teóricas o filosóficas, sino pragmáticas de comprensión de la diversidad y los retos que los Estados deben cumplir y mirar.

En este sentido, la democracia y república se ubican en los mínimos, y el sistema presidencial originario y el sentido que se buscó con su nacimiento, es alterado y mutado por uno que llega a funcionar o servir exclusivamente a los provechos del poder político de turno, anulando a lo diverso y entonces, al mismo principio democrático que se tensiona.

El principio democrático está debilitado. La democracia tiene dificultades. La república es cada vez más alterada y reducida por el triunfo de un sistema hiperpresidencialista que altera, degenera y se ha convertido en una lógica hipertrófica para el fortalecimiento de un presidente de turno. Todo, a descrédito del desarrollo y respeto a la dignidad humana de la sociedad. El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana genera un diseño más cercano al autoritarismo que a la democracia. Y es que, ¿cómo sostener que está plenamente vigente la democracia y principio democrático cuando impera el monismo y verticalismo en el Estado?

4.- Las soluciones están en la atención a lo que se olvida con el discurso y euforia electoral. Es decir, en el miramiento a los principios e instituciones que son el sustento del mejoramiento de las condiciones de la humanidad y dignidad de las personas, las cuales se avizoran exclusivamente desde el respeto a la diversidad.

El fortalecimiento del principio democrático se consolida en la comprensión que existen diferentes formas de organización social y entendimiento de la realidad. Así, como se ha determinado en este estudio, no se trata del encasillamiento en el monismo discursivo o la orientación del país desde una

sola visión o forma de pensar, al contrario, hay que diseñar una ampliación necesaria que cubija las aspiraciones de mayorías y minorías, desde rupturas necesarias en la forma de entender la organización estatal y la participación ciudadana.

Recuperar principios y elementos de la república y presidencialismo originario, es sustancial, hacia el equilibrio de poderes y no debilitamiento de uno a beneficio de otro. Los límites al poder político y el control del ejercicio del poder, se convierten en tarea sustantiva. El hiperpresidencialismo a la ecuatoriana está diseñado como se ha visto, con el propio auspicio de la Constitución, su configuración y características se fundamentan en el diseño que se hace para organizar el poder al interior, y como queda claro, su diseño es lesivo para la democracia y pluralismo. No entiende de diversidad sumergiendo al país en una estructura organizativa y funcional autocrática.

El Estado debe apegarse a la teoría republicana en cercanía a sus características: separación de poderes, principio de elección, alternancia en el poder, representatividad y responsabilidad de los gobernantes; aquello implica diseñar al poder político con claridad en el tratamiento del sistema presidencial colaborativo entre los poderes al interior del Estado, capaz de concentrar atribuciones en el presidente sin anular al Legislativo, buscando entonces que se sintonicen armónicamente equilibrios; retornando a la Asamblea su potestad fiscalizadora y de designación a las principales autoridades del Estado; si se quiere, observando las raíces y del presidencialismo que no construyen un sistema direccionado, sino colaborativo y garante de la república y democracia.

No se puede mantener una estructura de poder hipertrófica con cinco poderes al interior del Estado, es necesario retornar a la clásica división tripartita del poder limitando las competencias del Ejecutivo que han sido establecidas en detrimento del Legislativo.

El presidencialismo como un sistema de gobierno tiene que procurar la profundización de la democracia y los límites al ejercicio del poder, en consecuencia, se deben eliminar las características hiperpresidenciales que debilitan y anulan al Poder Legislativo del Ecuador.

Para lo anotado, el camino es una Asamblea Constituyente prevista en la propia Constitución ecuatoriana, la cual permita desarrollar una nueva Constitución audaz en derechos, pero aún más firme y denodada en la protección a las personas a partir del freno al poder político y la corrección de las anomalías orgánicas que han sido revisadas. Mientras tanto, todos los caminos que impliquen interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, modificaciones por vía de enmienda o reforma parcial, serán importantes para el país. Además, se debe mencionar con precisión. No cabe que la Constitución sea un instrumento de ningún poder político de turno. Aún menos, de aquellos que pretenden modificar la Constitución para hacer una propia. Sería una endogamia dañina para el país.

Eliminar al hiperpresidencialismo a la ecuatoriana es una tarea democrática y plural que implica un compromiso decidido con los valores superiores de la ética y democracia por el Ecuador. Se trata de un propósito nacional.

Bibliografía

- Abad Cisneros, Angélica. «El Gobierno». En *El sistema político ecuatoriano*, editado por Flavia Freidenberg y Simón Pachano. Quito: FLACSO Ecuador, 2016.
- Ackerman, Bruce. «La Constitución viva», *Themis Revista de Derecho*, 1965.
- Agozino, Adalberto C. *Política y Estado*. 1. ed. Buenos Aires: Dosyuna Ediciones Argentinas, 2009.
- Aguilar Andrade, Juan Pablo. «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción». En *La Nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Alegre, Marcelo. *Teoría y crítica del derecho constitucional*. Editado por Roberto Gargarella. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. 1. ed. Serie Doctrina jurídica, n.º 88. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de derechos y justicia». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . «Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia». En *Constitución del 2008 en el contexto andino*, editado por Ramiro Ávila Santamaría. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . *El neoconstitucionalismo andino*. Quito, Ecuador: Huaponi Ediciones, 2016.
- . «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado Plurinacional». En *El silencio ante un atropello es imposible*, editado por Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional, 2012.

- Ayala Mora, Enrique. *García Moreno: su proyecto político y su muerte: viejas cuestiones, nuevas miradas*. Primera edición. El Curso délfico, XVI. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador: Paradiso Editores, 2016.
- . *Historia del Ecuador: Época Republicana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.
- . «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». En *Historia constitucional: estudios comparativos*, editado por Enrique Ayala Mora y Ramiro Ávila Santamaría. Biblioteca de historia 36. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2014.
- . *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2012.
- . ¿Por qué la Asamblea Constituyente?: derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional. Quito: La Tierra, 2015.
- Badeni, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. 2a. ed. actualizada y ampliada. Buenos Aires: La Ley, 2006.
- Balda Santistevan, Rafael. «Hacia un nuevo sistema de gobierno». editado por Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.
- Basabe-Serrano, Santiago. «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29, n.º 2 (2009). doi:10.4067/S0718-090X2009000200007.
- . «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina», *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 157 (2017).
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Caminal, Miquel. «Representación y Parlamento». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal, Cuarta. España: Tecnos, 2015.
- Carey, John. «Presidencialismo versus parlamentarismo», *PostData*, abril de 2006, 121- 61.

- Casal Oubiña, Daniel. «La posición política y el estatuto jurídico de los ex jefes de Estado de gobierno. Un estudio comparado: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Portugal, Francia y Canadá», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11 (junio de 2016).
- Cea Engaña, José Luis. «Dominio legal y reglamentario», *Revista Chilena de Derecho*, 11 (diciembre de 1984).
- Chaires Zaragoza, Jorge. «La independencia del poder judicial», *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37 (2004).
- Corwin, Edward S. *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Fraterna, 1987.
- Dahl, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- De Riz, Liliana. «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?» En *Reforma Política y Consolidación Democrática*, editado por Dieter Nohlen y Aldo Solari. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. 1. ed. Instituto de investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 197. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México: Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- Duque Daza, Javier. «¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991 - 2014», *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, n.º 17 (2014).
- Epstein, Lee. «Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior», *William & Mary Law Review*, 57, n.º 6 (2017). doi:h0p://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol57/iss6/3.
- Fernández, Tomás Ramón. «Sobre el control jurisdiccional de los decretos de indulto», *Revista de Administración Pública*, 194 (agosto de 2014).
- Fine, Toni. «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». En *La protección orgánica de la Constitución*, editado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Flórez Ruiz, José. «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina», *Revista*

Derecho del Estado, 25 (diciembre de 2010).

- Freidenberg, Flavia. «Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político». *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, n.º 1 (2012). doi:10.4067/S0718-090X2012000100007.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso, 2016.
- García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Colombia: Temis, 2008.
- . *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Cívitas S.A., 1994.
- García Roca, Javier. «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016).
- Gascón Cuenca, Andrés. «La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Protección del Discurso Racista», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47 (2013).
- González, Luis Eduardo, y Charles Guy Gillespie. «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay». En *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Medellín: Fundación Derecho Administrativo, 1988.
- Grau, Luis. *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas, 1787-1992*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2010.
- Grebe, Marc-André. «Ciudadanía, Constituciones Y Relaciones Interétnicas En La Sierra Ecuatoriana (1812-1830)». *Procesos; Quito*, n.º 36 (2012). [https://search.proquest.com/docview/1638685770/citation/33682C3680D1423D PQ/6](https://search.proquest.com/docview/1638685770/citation/33682C3680D1423D/PQ/6).
- Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Hamilton, Alejandro, Santiago Madison, y Juan Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Henderson, Peter. «La Constitución ecuatoriana de 1861». En *Historia Constitucional: Estudios comparativos*, editado por Enrique Ayala

- Mora. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- Herrera Llive, Klever. «Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana», *Revista de Ciencias Sociales*, XXIV, n.º 2 (junio de 2018).
- Herrero Bernabé, Ireneo. «Antecedentes históricos del indulto», *Revista de Derecho UNED*, 10 (2012).
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis, y Ana Patricia Cubillo-Guevara. «Orto Y Ocaso Del Buen Vivir En La Planificación Nacional Del Desarrollo En Ecuador (2007- 2021)». *América Latina, Hoy*; Salamanca 78 (2018). doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>.
- Hidrovo Quiñónez, Tatiana. «La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro». *Procesos*, 2002, 97-115.
- Hochstetler, Kathryn. «Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur». *América Latina Hoy* 49 (2008): 51-72.
- Hurtado, Osvaldo. *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. Quito: Paradiso, 2012.
- . *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Penguin Random House, 2017.
- Jaramillo Jassir, Mauricio. «Las altas cortes y la consolidación democrática en Ecuador luego de las reformas de 1998, 2008 y 2011». *Colombia Internacional*, n.º 79 (2013): 95-114. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4729444>.
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jiménez Asensio, Rafael. «Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)», *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri- Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 99-100 (diciembre de 2014).
- Lara-Borges, Oswaldo, y Aníbal Perez-Liñan. «Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009». *Política y Gobierno*, septiembre de 2012.
- Lezama, Migdalia. «El pensamiento político de Gabriel García Moreno: En busca del orden». *Anales de la Universidad Metropolitana* 1, n.º 2 (2001). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codi->

go=4005188.

- Lijphart, Arend. «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas». En *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Linz, Juan José. «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?» En *Las crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Linz, Juan José, y Arturo Valenzuela, eds. *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas. La crisis del presidencialismo, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.)*; Vol. 1. Madrid: Alianza, 1997.
- Lleixmá, Joaquim. «Gobierno». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal. España: Tecnos, 2015.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1982.
- Londoño Jaramillo, Patti. *Estados Unidos: una visión básica: historia, presidentes, sistema, documentos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002.
- Lord, Clifford, ed. *Presidential Executive Orders*. Vol. I. New York: The Mayor of the City of New York, 1944.
- Lorente, Luis. «El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo», *Apuntes del CENES*, 23, n.º 35 (2003).
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- Maldonado, Asael Mercado. «Presidencialismo Y Monarquía: Ocaso Y Similitudes». *Nómadas* 29, n.º 1 (2011): 97-113.
- Martínez Dalmau, Rubén. «El debate sobre la naturaleza del poder constituyente: elementos para una teoría de la constitución democrática». En *Teoría y práctica del Poder Constituyente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Meléndez, Carlos, Paolo Moncagatta. «Ecuador: Una década de correoismo». *Revista de ciencia política (Santiago)* 37, n.º 2 (2017): 413-48. doi:10.4067/s0718-090x2017000200413.
- Mocoroa, Juan M. «El juicio político como “Medida de salud pública”». *Cuestiones Constitucionales* 30 (1 de enero de 2014): 123-49. doi:10.1016/S1405-9193(14)70461-5.

- Moncada Zapata, Juan Carlos. *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia*. Bogotá: Temis, 2007.
- Montúfar, César. ¿Vivimos en democracia? análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana. Primera edición. Biblioteca de ciencias sociales, volumen 81. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016.
- Needler, Martin C. *Identity, interest, and ideology: an introduction to politics*. Westport, Conn: Praeger, 1996.
- Nino, Carlos Santiago. «El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia». En *El presidencialismo puesto a prueba*, editado por Carlos Santiago Nino y Roberto Gargarella. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Noguera Fernández, Albert. «Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social». En *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva, y Rubén Martínez Dalmau. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Noguera Fernández, Albert, y Marco Navas. *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Nohlen, Dieter. «El presidencialismo comparado», *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1 (2013).
- Ordóñez, Darwin, y Susana Hinojosa. «La política exterior del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir», *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 4, n.º 8 (2014).
- Ortiz, David. «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», *Espacio*, Tiempo y Forma, 16 (2004).
- Ortiz, Richard. «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». *Estudios constitucionales* 16, n.º 2 (diciembre de 2018). doi:10.4067/S0718-52002018000200527.
- Ortiz, Santiago. «Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional». Íconos: Revista de Ciencias Sociales, n.º 32 (2008). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318231>.

- Oyarte, Rafael. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *La nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Pachano, Simón. «Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento». *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n.º 2 (2010): 297-317. doi:10.4067/S0718-090X2010000200007.
- . «Presidencialismo y parlamentarismo», *Revista Mexicana de Sociología*, 60, n.º 3 (septiembre de 1998).
- Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Primera edición en español. Sección de Obras de Política y Derecho. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- . «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?», *Latin American Research Review*, 38, n.º 3 (2003).
- Pisarello, Gerardo, ed. *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Piza Rocafort, Rodolfo. «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina». En *La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, de Thomas Buergenthal, José Mario García Laguardia, y Rodolfo Piza Rocafort. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.
- Riccards, Michael P. *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. Vol. I. Lanham, Md.: Madison Books, 1995.
- Riggs, Fred. «Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy», *International Political Science Review*, 18, n.º 3 (julio de 1997).
- Riofrío, Juan Carlos. «Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente». *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 23 (2015): 27-52, 163-164.
- Rosatti, Horacio D. *Tratado de derecho constitucional*. 1a. ed. Vol. II. II vols. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2011.

- Rottinghaus, Brandon, y Adam Warber. «Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, 45, n.º 2 (junio de 2015).
- Rottinghaus, Brandon, y Jason Maier. «The power of decree: Presidential use of executive proclamations, 1977 - 2005», *Political Research Quarterly*, junio de 2007.
- Sabando Garcés, Horacio, Olga Pérez Soto, y Silvia Odrizonla Guitart. «El desarrollo local del cantón Manta y sus conexiones con el Plan Nacional para el Buen Vivir en Ecuador», *Revista ECA Sinergia*. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, 9, n.º 1 (junio de 2018).
- Salazar, Álvaro R. Mejía. «El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano». *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 21 (2014). <https://search.proquest.com/docview/1707841448/citation/EEE63F71688348F8PQ/4>.
- Salgado Arteaga, Francisco. «¿Universidad o Uniformidad? Sumaq Kawsay, Diversidad e Isomorfismo Bajo La Lupa», *Anales*, n.º 56 (2014). https://www.researchgate.net/publication/272815788_Universidad_o_uniformidad_Sumaq_Kawsay_diversidad_e_isomorfismo_bajo_la_lupa.
- Salgado, Hernán. *El sistema presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*, 2017.
- . *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho*. Quito, 2010.
- . *Lecciones de Derecho Constitucional*. Primera. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Salgado Pesantes, Hernán. *Lecciones de derecho constitucional*. 4. ed. actualizada. Colección profesional ecuatoriano. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Samuels, David, y Kent Eaton. «Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research». presentado en Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, 2002.
- Sánchez Pinto, Silvana. «Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de intercultural-

- idad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación». En *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano Tomo II*, editado por David Cordero Heredia. Quito: INREDH, 2010.
- Sánchez-Moreno, José Ugaz. «El indulto para procesados y el perro del hortelano», *Themis: Revista de Derecho*, 18 (1991).
- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes García Montero. «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina». *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n.º 3 (2014). doi:10.4067/S0718-090X2014000300001.
- Sanz, Ana. «Administración Pública». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miguel Caminal Badia, Cuarta. Madrid: Tecnos, 2015.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 1. ed. Política y derecho. México: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, 1996.
- Soto Velasco, Sebastián. «El veto presidencial y el Tribunal Constitucional». En *Anuario de derecho público 2015.*, editado por Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2015.
- Sugart, Matthew Soberg. «Elections: The American Process of Selecting a President: A comparative perspective», *Presidential Studies Quarterly*, 3, n.º 34 (2004).
- Targonski, Rosalie, ed. *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. Estados Unidos: Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, 2000.
- Tascón, Tulio Enrique. *Derecho Constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional*. Colombia: La Gran Colombia, 1993.
- Thury-Cornejo, Valentín. «La Independencia Judicial en el contexto de la sociedad de medios: desafíos y estrategias». *Dikaion* 20, n.º 2 (2011): 299-325.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Torres, Luis Fernando. *Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador*. 1. ed. Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica,

2009.

- Toscano Gil, Francisco. «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Casilla y León*, n.º 30 (mayo de 2013).
- Trujillo, Julio César. «Sociedad Civil, Estado y participación». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Tsebelis, George. *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. Traducido por José Manuel Salazar. Primera edición español. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Tzoumis, Kelly, Susan Bennett, y Elizabeth Stoffel. «The executive order in the United States: a policy tool used that has shaped environmental policy and decisions from Presidents Franklin D. Roosevelt to Barack Obama», *Environ Syst Decis*, 35 (2015).
- Ulloa Tapia, César. «La promesa de la democracia social en Ecuador». *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, n.º 42 (2015): 175-189. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5479854>.
- Viciano Pastor, Roberto, y Rubén Martínez Dalmau. «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano». En *Política, justicia y Constitución*, editado por Luis Fernando Ávila Linzán. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- Watson, Richard Abernathy. *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 5th ed. México: Limusa, 1989.
- Woolley, John, y Gerhard Peters. «The contemporary presidency. Do presidential memo orders substitute for executive orders? New data», *Presidential Studies Quarterly*, 47, n.º 2 (junio de 2017).

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Convención de Filadelfia. *Constitución de Estados Unidos* (1787).

Ecuador. *Constitución de Ecuador 1830*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1830 (1830).

———. *Constitución de Ecuador 1835*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1835 (1835).

———. *Constitución de Ecuador 1845*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1845 (1845).

———. *Constitución de Ecuador 1851*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1851 (1851).

———. *Constitución de Ecuador 1852*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1852 (1852).

———. *Constitución de Ecuador 1861*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1861 (1861).

———. *Constitución de Ecuador 1869*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1869. (1869).

———. *Constitución de Ecuador 1878*, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1878 (1878).

———. *Constitución de Ecuador 1897*, Pub. L. No. Registro Oficial 272. (1897).

———. *Constitución de Ecuador 1906*, Pub. L. No. Registro Oficial 262. (1906).

———. *Constitución de Ecuador 1945*, Pub. L. No. Registro Oficial 228. (1945).

———. *Constitución de Ecuador 1946*, Pub. L. No. Registro Oficial 773. (1946).

———. *Constitución de Ecuador 1979*, Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979).

———. *Constitución de Ecuador 1998*, Pub. L. No. Registro Oficial 1. (1998).

———. *Constitución de Ecuador 2008*, Pub. L. No. Registro Oficial 449. (2008).

———. *Constitución de Ecuador de 1967*, Pub. L. No. Registro Oficial 133.

- (1967).
- . *Decreto Ejecutivo 1577*, Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 535 (2009).
- . *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 759 (2016).
- . *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 578 (2009).
- . *Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 860 (2016).
- . *Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 744 (2016).
- . *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 720 (2016).
- . *Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras*, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 913 (2016).
- Estados Unidos Presidency U.S.A. «Executive Orders: Washington - Trump», 12 de julio de 2018. <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC (1 de agosto de 2018)*.
- . *Dictamen No. 2-19-IC (7 de mayo de 2019)*.
- . *Dictamen No. 4-19-RC (23 de agosto de 2019)*.
- . *Dictamen Nro. 0001-17-CP (18 de marzo de 2019)*.

EPÍLOGO

¿Sigue la función a la forma o la forma sigue a la función? El texto constitucional y el test del CU-CO en el Ecuador

Jamil Mahuad Witt

Profesor Harvard Kennedy School

Presidente del Ecuador 1998

Alcalde de Quito 1992 - 1998

Diputado por Pichincha 1986 - 1988 y 1990 - 1992

Me depuso el primer golpe militar del nuevo milenio en el mundo. Fui uno de los 10 presidentes latinoamericanos democráticamente electos que no pudimos concluir nuestros mandatos entre 1997 y 2005. ¡10 presidentes depuestos en ocho años! Me formulé tres preguntas en mis esfuerzos para comprender mejor esta pandemia antidemocrática: ¿qué características comunes tenían esos golpes que sucedían desde el Caribe hasta la Patagonia? ¿existía relación entre estos casos y los textos constitucionales? ¿por qué países como Colombia y Chile, cuyas constituciones eran bastante similares a las de los países afectados, no los tuvieron?

Una devastadora crisis económica fue la característica común que vivimos siete de los 10 presidentes depuestos: Bucaram, 1997; yo, 2000; Fujimori, 2000; De la Rúa, 2001; Sánchez de Lozada, 2003; Aristide, 2004, y Mesa, 2005. Los presidentes Cubas, 1999 y Gutiérrez, 2005, fueron depuestos sin crisis económica y Chávez, 2002, perdió el poder pero encontró el mecanismo para recuperarlo.

La gran mayoría de expertos consultados creen que estos golpes de Estado, sin duda la ofensa mayor que recibe una democracia, ocurrieron por razones independientes de los textos constitucionales y que quizá por ese motivo la pregunta sobre Colombia y Chile no conduciría a clarificar el panorama.

Dos conclusiones resultaban obvias: A) la calentura de las crisis que viven las democracias no está en las sábanas de los textos constitucionales sino en las entrañas de la cultura política que se refleja en la vida cotidiana. B) Aunque algunos cambios constitucionales pueden ser necesarios para ayudar a la democracia y dificultar el fácil rompimiento de sus instituciones, ellos deben de ser aceptados por la sociedad en vista de que calzan con la cultura que los adopta. Dicho en otras palabras, tenemos que desarrollar soluciones “a la ecuatoriana” que pasen el Test del CU-CO, que sean aceptadas porque son CU-lturalmente CO-mpatibles con la realidad ecuatoriana.

Conocía en detalle la sólida formación constitucional y la integridad personal de José Chalco cuando me honró con el pedido de que prologara *Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana*. Le había escuchado varias veces defender que la tarea fundamental de una Constitución es “detener al poder” por lo que se volvía imprescindible eliminar los “cinco poderes de Frankenstein” otorgados al presidente por la constitución de 2008 empezando por el Consejo de Participación Ciudadana y aprobando una propuesta seria de Constitución que no fuera instrumentalizada por el gobierno de turno. Había manifestado también que la prueba fundamental de sostenibilidad de la nueva Carta Política sería que esta apruebe el Test del CU-CO.

Me pregunté cómo podría aportar algunas reflexiones que complementaran el estupendo análisis constitucional que José realiza con el propósito de orientar el debate sobre la próxima constitución ecuatoriana. Me respondí que podría extraerlas de las experiencias de mi vida personal y política. En lo personal, viví por muchos años en una provincia, Loja, y en las dos grandes metrópolis ecuatorianas, Quito y Guayaquil, lo que me dio la inmensa oportunidad de ver a mi país desde tres ópticas diferentes. Obtuve un doctorado en jurisprudencia en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y una maestría en administración pública en la Universidad de Harvard.

En lo político, las lecciones prácticas que obtuve como legislador, alcalde de Quito y presidente de la República, otra vez tres ópticas diferentes, me permiten superar la incompatibilidad entre “la práctica sin teoría que es ciega y la teoría sin práctica

que es muda”. Resulta totalmente necesario tender un puente entre el mutismo de las teorías elaboradas en las torres de marfil y la ceguera de la práctica, tantas veces materializada desde las trincheras políticas. Me es evidente que sin teoría y conocimiento histórico no hay capacidad de predicción y sin práctica, la teoría se vuelve prédica y la prédica no cuestionada deviene en dogma.

Tuve el privilegio de contar con Richard Neustadt como mi profesor consejero cuando estudié la maestría en administración pública en la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard. Dick, como le gustaba que le llamáramos, tenía el prestigio de ser reconocido como el cientista político más influyente en los Estados Unidos pues su libro *Poder Presidencial*, que ya era el más vendido en su campo, alcanzó niveles exorbitantes de popularidad cuando los periódicos publicaron la primera foto del presidente John Kennedy en la Casa Blanca caminando con *Poder Presidencial* en sus manos.

Dick enseñaba un curso basado en *Los usos de la historia en la toma de decisiones*, libro homónimo que escribió con Ernest May, en el que examinan los sistemas usados por los presidentes de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial para tomar decisiones y analizan cuáles fueron los errores de juicio que les llevaron a escandalosas equivocaciones como las cometidas, por ejemplo, por Johnson en Vietnam, Nixon en Watergate y Reagan en Irán-Contra.

En ese curso recomendaba un método para disminuir las posibilidades de errar: primero recolectar evidencias y de inmediato separar aquello que conocemos bien, de lo que aún necesita ser aclarado y de lo que simplemente presumimos. Este ejercicio elimina la tendencia generalizada a confundir los tres tipos de información y darles el mismo valor. Para descubrir posibles sesgos en nuestros razonamientos y protegernos del peligro de aplicar analogías incorrectas, sugería hacerse la pregunta: “¿qué nueva información que pudiera aparecer haría que cambie mi opinión”? Concluía que las más grandes, acertadas, transformadoras e históricas decisiones presidenciales nacían de la feliz combinación de un disciplinado pensamiento estratégico y la voluntad de poner en ejecución claras, firmes y audaces políticas públicas.

Otro profesor inmensamente popular de la universidad era y es Roger Porter, quien combinó sus estudios académicos de PhD en Harvard y de Rhodes Scholar en Oxford con sus experiencias prácticas de funcionario de alto nivel en las presidencias de Ronald Reagan y Gerald Ford para crear el curso sobre *La presidencia americana*, donde explora de qué depende la habilidad presidencial para liderar el sistema político de los Estados Unidos. Examina la evolución de la institución de la presidencia hasta llegar a los tiempos actuales; compara los diferentes estilos de liderazgo presidencial; identifica los procesos de selección de los miembros del gabinete y los diferentes sistemas de toma de decisiones para diseñar y dar forma a las políticas públicas económicas, internacionales y domésticas. Explora con cuidado la relación del poder ejecutivo con otras instituciones como el Congreso, la prensa y los grupos de interés. La variada combinación de esos factores ha dado lugar a múltiples contornos presidenciales que se revelan en los adjetivos utilizados para definir a la principal característica de un ejercicio administrativo. Así se habla de que la presidencia puede ser: viva, estratégica, gerencial, administrativa, moderna, politizada, guiada por una mano oculta, democrática, Imperial, actual, desde la sombra, entre muchas otras.

José Chalco coincide con la visión de Porter cuando, citando a Riccards, sostiene que existen diferentes modelos de presidencialismo en Estados Unidos: “Federalista, Jacksoniano [...], de Lincoln y de Roosevelt” porque “la Constitución ha servido como un referente [...]” y observa que, sin embargo, “no se puede desatender a que ésta también en cierta medida es [...] vaga y ambigua acerca de los deberes efectivos del presidente. De hecho, no dice nada acerca de las tareas cotidianas del cargo”.

La vaguedad y ambigüedad en el texto constitucional americano fue dejada así a propósito, obedeció a un deliberado diseño, añado yo.

De ello se deriva que A) el presidente posee amplísima autoridad para organizar la Casa Blanca como a bien tenga, y que B) los presidentes escogen a sus cercanos colaboradores basados en dos criterios diferentes: nominar “abogados” que defiendan los intereses de sectores específicos de manera abierta en el enfoque de los problemas y las soluciones, prefieren unos;

otros optan por nominar “expertos independientes”, honestos y neutrales, que analicen el problema considerando las diferentes perspectivas de actores múltiples y planteen soluciones basados en ese análisis.

¿Si 1 es lo más bajo y 10 lo más alto, ¿qué importancia entre 1 y 10 le dan ustedes a la geografía como factor explicativo relevante de lo que pasa en un país? — suelo preguntar a los estudiantes en Harvard. El 80% la califican entre 8 y 10. A continuación les averiguo qué valor le dan a la cultura entendida como la manera que tiene una sociedad de verse a sí misma y de explicar su posición en el mundo. Se repite el mismo resultado de la votación.

Mi opinión personal concuerda con esa valoración. Lo expliqué en *Así dolarizamos al Ecuador* (2021) donde subrayé tres características especiales del Ecuador debido a su situación geográfica: A) La bipolaridad urbana. Distinto a la inmensa mayoría de los países de América Latina en donde la ciudad capital es la más grande y representa un porcentaje enorme de la población nacional, Ecuador alberga a Quito y Guayaquil, dos ciudades que compiten por la supremacía, al igual que La Paz con Santa Cruz en Bolivia. B) La diversidad y vulnerabilidad ecológicas. Por ubicarse sobre el cinturón de fuego del Pacífico, Ecuador sufre las amenazas de terremotos, erupciones volcánicas e inundaciones causadas por El Niño y sequías por La Niña. Ecuador es el país más diverso por kilómetro cuadrado de América, que es a su vez, el continente más diverso del mundo. Adicionalmente, por estar situado sobre la línea ecuatorial recibe 12 horas de sol cada día del año, no tiene estaciones ni necesita prepararse para los rigores de los inviernos. La estabilidad es la norma y origina una natural complacencia con el statu quo y una, también natural, desconfianza hacia los cambios. C) El buen uso de sus ventajas comparativas y competitivas. En el siglo XX, emprendedores visionarios junto a trabajadores fuertes, hábiles, dedicados y responsables aprovecharon de la generosa feracidad del territorio, de esa suerte de maná que caía del cielo, e iniciaron procesos de recolección y pesca de productos naturales a los que desarrollaron con tal velocidad y magnitud que convirtieron al Ecuador en el principal exportador mundial de cacao, de banano y de camarón.

Por supuesto fue la geografía el factor exacerbante de dos modos diferentes de vivir (pensar, alimentarse, vestir, producir, celebrar) en la Costa y en la Sierra, lo que influyó poderosamente en la formación de dos manifestaciones culturales vigorosas que se concretan en lo político y social.

En lo político: A) Los caudillos prevalecen sobre los estadistas. Los conductores fuertes y autoritarios han sido mucho más importantes que las organizaciones y partidos que fundaron o dirigen. Preguntados los ciudadanos del Ecuador por los cinco presidentes que más admiran en la historia, García Moreno y Alfaro siempre están en las respuestas a pesar de que sus personalidades e ideologías no sólo son contrarias sino contradictorias. Lo que tienen ellos en común es el ejercicio abusivo de la autoridad. B) Los alcaldes que ganan, ganan; los presidentes que ganan, empatan. Elegimos concejales con la tarea de apoyar a los alcaldes y congresistas con el mandato de frenar a los presidentes. De ahí que la mayoría de los presidentes hayan tenido que gobernar con congresos de oposición. Eso explica en gran parte por qué durante muchos años, en elecciones producidas el mismo día, con candidatos de los mismos partidos políticos, bajo las mismas circunstancias del momento, los alcaldes y prefectos resultaban reelegidos con facilidad y aplauso mientras que entre 1979 y 1998 no solamente que ningún presidente fue reelecto sino que ningún partido político ganó dos veces una elección presidencial. C) También vivimos en la fabulosa tierra del realismo mágico americano. Si en *Cien años de soledad*, la novela más famosa en este género, Remedios, la bella, ascendió en cuerpo y alma a los cielos frente a los ojos de la población de Macondo que lo tomó como algo totalmente natural y no produjo ninguna reacción especial que no fuera la de su prima Amaranta que se quedó furiosa porque Remedios escogió ascender usando las sábanas de mejor calidad, ¿cómo extrañarse de que los electores crean en las palabras de cualquier populista que promete arreglar todos los problemas con “voluntad política” y en cortísimo tiempo? D) La psicología social de buena parte de la población serrana continúa culpando a los “500 años de dominación española” por la recurrencia de varios problemas actuales.

Usando cuadros y cifras demuestro detalladamente en *Así dolarizamos al Ecuador* la situación en la que se encontraba el país cuando asumí la presidencia. La economía era pequeña, concentrada y abierta hacia el exterior; la situación social registraba pobreza, desempleo, desigualdad e inequidad y dedicaba un porcentaje pequeño del PIB al gasto social; la representación política estaba fragmentada en múltiples partidos (sólo Brasil tenía más partidos políticos que el Ecuador), con representación y peso en el Congreso Nacional. Una feroz oposición política fomentaba el bloqueo jurídico e incitaba la protesta social.

Vivíamos en esa realidad geográfica, económica, social y cultural cuando la peor crisis económica del Ecuador en casi 100 años estranguló y asfixió al ejercicio de mi presidencia entre el 10 de agosto de 1998 y el 21 de enero de 2000. Entonces, el 81% de las exportaciones ecuatorianas provenían del banano, el camarón, la pesca y el petróleo, las cuales fueron devastadas por la tormenta perfecta formada por la confluencia de tres circunstancias trágicas imposibles de controlar para el gobierno ecuatoriano o para cualquier otro gobierno. La primera, una tragedia natural: el peor fenómeno de El Niño en 500 años que destruyó la infraestructura de la Costa y sus exportaciones de banano, camarón y pesca. A eso se le sumaron dos tragedias económicas internacionales: el colapso de los precios del petróleo que cayó hasta siete dólares por barril, valor inferior al costo de producción, y el cierre de los mercados de crédito como consecuencia de la primera crisis general de la economía globalizada, que afectó a un grupo importante de países en el sudeste asiático: Tailandia, Malasia e Indonesia, entre otros.

La espiral hacia el desastre siguió una ruta conocida: como colapsaron las exportaciones no ingresaban dólares y no había fuentes de financiamiento a las que recurrir para obtenerlos. Crecía la demanda de dólares en un mercado sin oferta de esa moneda lo que provocaba macrodevaluaciones incontrolables que se trasladaban a los precios en sures hasta causar brotes hiperinflacionarios. La feroz oposición política que manejaba el Congreso Nacional bloqueaba las propuestas de solución del ejecutivo sin ofrecer alternativas y apoyaba el tsunami de huelgas, paros y bloqueos de carreteras que intentaban paralizar al país.

Los testimonios del equipo de gobierno expresados en *Así dolarizamos al Ecuador* reflejan la angustia de gobernar durante la que fue quizá la peor crisis económica del siglo. La comunidad internacional nos abandonó a nuestra suerte, la oposición política interna nos estrangulaba hasta ahogarnos y la Constitución nos ataba las manos para actuar.

Mi gobierno ha sido universalmente reconocido porque respetando todos los principios democráticos y los del estado de derecho, en solo 17 meses de gestión y en medio de esas terribles circunstancias que describo, adoptamos al filo del nuevo milenio cinco políticas públicas que cambiaron profundamente la fisonomía del Ecuador y el curso de su historia. Esas políticas han sido respetadas por más de 25 años y se han convertido en permanentes políticas de Estado: A) La paz definitiva con el Perú (“La Paz del Cóndor”), que cerró la puerta de un traumático pasado e inició un proceso de sanación colectiva y de construcción conjunta de un futuro binacional. B) La dolarización de la economía (“La paz del dólar”), que abrió la puerta hacia un porvenir estable, prometedor y sostenible. C) La creación del Bono Solidario, un programa de transferencia de dinero a las manos de las madres más pobres del Ecuador, considerado un ejemplo en América Latina. D) La recaudación moderna y eficiente de impuestos a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), y E) la protección del medio ambiente y la Naturaleza, especialmente en las Galápagos y en la zona Yasuní-Cuyabeno a la que declaramos zona intangible.

Mi gobierno también organizó, en medio de semejantes circunstancias, el programa más exitoso en la lucha contra el naciente narcotráfico coordinando con el gobierno de los Estados Unidos: el control y captura de la droga que se transportaba en aguas internacionales mediante la utilización de la base aérea ecuatoriana de Manta, como centro de operaciones bajo el mando y supervisión de las autoridades militares ecuatorianas.

Estoy seguro de que José Chalco se ha preguntado más de una vez qué diseño constitucional me habría permitido tomar las decisiones necesarias con más rapidez y fuerza para que el Ecuador saliera del calvario en el que vivía. Si bien el “agua pasada no mueve molino”, sí deja advertencias, enseñanzas y lecciones que el país debería de usar con el fin de que los mandatarios en

el futuro tengan más herramientas para actuar si una tormenta perfecta generada por factores externos independientes del control del gobierno nacional como la de 1999, ¡Dios no lo quiera!, volviera a acechar al Ecuador.

Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana nace del análisis metódico, del pensamiento incisivo y de la crítica descarnada de José Chalco, quien condujo un enorme esfuerzo de investigación, análisis y reflexión sobre las instituciones contenidas en las 20 constituciones ecuatorianas (19 entraron en vigencia) que han regido en nuestro país desde 1830. El resultado es una propuesta de inteligente diseño constitucional, un sólido marco jurídico para mitigar el efecto de nuestros males culturales alrededor del cumplimiento de la ley.

Su razonamiento central, que empieza subrayando que solamente “República Dominicana, Haití y Venezuela han puesto en vigencia más constituciones que el Ecuador”, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1. La Constitución de los Estados Unidos diseña “el prototipo de un sistema presidencial” fundador del “presidencialismo puro”, que se contrapone al parlamentarismo europeo.
2. Las repúblicas latinoamericanas iniciaron sus vidas independientes influenciadas por esa Constitución. En el transcurso del tiempo, los enfrentamientos y las contradicciones entre gobernantes autoritarios y principios republicanos han marcado una tendencia permanente en el Ecuador hacia un “sistema de gobierno degenerativo del presidencialismo puro que conduce a un debilitamiento de la república y de los principios democráticos”; a una “desviación hegemónica y monista hacia el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana”.
3. La Constitución actual, que “olvida el sentido del pacto social y avala un auspicio monista, antidemocrático, vertical o de grupo” es la principal fuente del hiperpresidencialismo. Lo hace con procedimientos evidentes: A) Rompe el equilibrio tripartito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, típicos del presidencialismo puro. B) Elimina el principio de que los nombramientos de las autoridades de control resulten del consenso mayoritario representado en la Asamblea Nacional y los encarga a la decisión

individual del presidente o de un órgano menor que lo representa llamado Consejo de Participación Ciudadana. C) Crea el Consejo de Participación Ciudadana para tomarse el Estado. Le encarga la nominación de las principales autoridades de control (Contraloría, Procuraduría y superintendencias); la del Consejo Nacional Electoral (a cargo de los procesos electorales) y del Tribunal Contencioso Electoral (con competencia jurisdiccional para asuntos en materia electoral); también nombra al Consejo de la Judicatura, que supervisa y controla el poder judicial mediante la selección de todos los jueces de la justicia ordinaria, y participa con fuerza en la conformación de la Corte Constitucional. D) Mezcla instituciones propias del parlamentarismo incompatibles con el esquema presidencialista, como el caso de la muerte cruzada, que solamente puede ocurrir durante los tres primeros años. Cuando esta se produce, el presidente gobierna sin fiscalización por un tiempo pues el legislativo cesa inmediatamente en sus funciones mientras el presidente sigue administrando y legislando mediante decretos-leyes de urgencia económica, que posteriormente podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. Cuando el presidente de la República decreta la disolución del Poder Legislativo, no existe procedimiento alguno por el cual se abra una etapa para que el Legislativo presente pruebas de descargo que permitan su defensa o ejercicio alguno para desvirtuar la causal invocada. E) Consagra el verticalismo estructural en el desarrollo y origen del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir cuya creación, articulación y puesta en práctica obedece al criterio, conceptos y decisión del Ejecutivo. F) Debilita la institución del juicio político: este solamente procede previo dictamen habilitante de la Corte Constitucional, para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República. Es decir, la natural atribución fiscalizadora del Poder Legislativo se ve condicionada a la revisión que para tal fin la realice un órgano ajeno. El juicio político requiere de la votación de las dos terceras partes de asambleístas. G) Otorga al Ejecutivo un poder tal que influye de manera total en el deterioro de las variables democráticas: el Poder Judicial, el Poder de Transparencia y Control Social, el Poder Electoral, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública.

4. José Chalco fundamenta sus afirmaciones en el estudio de la evolución de las principales instituciones constitucionales relacionadas con el presidente de la república (requisitos para ser elegido, reglas para su reelección, extensión de su período, mecanismos legales para su subrogación por ausencia temporal, causas y procedimientos para su enjuiciamiento político, facultades para cambiar decisiones del poder judicial como el indulto); sus roles de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; colegislador (veto, reserva de ley, decretos y reglamentos); coparticipante con el Congreso Nacional (nombramiento de jueces y embajadores, aprobación del presupuesto del Estado, celebración de tratados internacionales); sus atribuciones para contratar deuda pública y para viajar internacionalmente. Con la misma atención sigue las disposiciones que regulan el origen y funciones del vicepresidente y del Congreso Nacional (elecciones y reelecciones, la representación proporcional, la configuración unicameral o bicameral y los períodos de sesiones) y de ciertas instituciones especiales: el Consejo de Estado, la Comisión Legislativa Permanente (decretos leyes en receso del Congreso), el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de Planificación los procesos de descentralización, los candados constitucionales.
5. Sobre los derechos ciudadanos José Chalco aborda la prolongada lucha de sectores sociales excluidos de los procesos democráticos (los indígenas sólo podían ejercer sus derechos a través de tutores o padres de naturaleza y los afrodescendientes carecían de derechos elementales). También menciona en este campo la aparición de las asambleas populares.
6. Destaca la calificación de algunas constituciones memorables empezando por la “Carta de la Esclavitud” de 1843 puesta al servicio del manejo autoritario de Juan José Flores. La Constitución democratizadora de 1861 con la que García Moreno buscó unificar a un país que tuvo cuatro gobiernos simultáneos en 1859 y llegó al borde de fraccionarse; avanzó la democratización del país pues introdujo el sufragio directo para elegir al presidente, al vicepresidente, a los congresistas y a las autoridades seccionales, y amplió el número de electores al eliminar los requisitos censitarios que pretendían garantizar

la democracia mediante la exclusión deliberada de las grandes mayorías a partir de la premisa de que sólo personas “educadas” y que poseyeran propiedades y pagaran impuestos votarían con capacidad e interés en asuntos de Estado porque tenían algo que perder. Tocqueville estableció con sagacidad que este criterio dividía a las sociedades en ciudadanos activos (con derechos políticos) y ciudadanos pasivos (con derechos civiles, pero sin voto). La “Carta Negra” de 1869 en la que García Moreno alegó que era necesario superar la insuficiencia de las leyes y optó por implantar un régimen teocrático y autoritario para salvar a la nación del caos: era necesario ser católico para ser ciudadano; el presidente era elegido para seis años y no para cuatro; podía ser reelegido inmediatamente y usar facultades extraordinarias para suspender garantías individuales. También estableció la pena de muerte por delitos políticos. La Constitución liberal de 1906 que introdujo el laicismo en la educación, suprimió la vicepresidencia, consagró derechos y garantías y estuvo 19 años en vigencia. La constitución social de 1929 que creó las bases de mecanismos de previsión y protección social y consagró el habeas corpus. La Constitución hiper presidencialista de 2008, en opinión de José Chalco, culpable del “fracaso democrático y constitucional” que vive actualmente el Ecuador.

Chalco propone un plan para salir de la situación actual con tres elementos:

1. Un propósito nacional. Los problemas empiezan por la falta de un propósito constitucional definido. Hace falta un acuerdo nacional para “debatir y configurar un nuevo sistema de gobierno que termine con el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana.”
2. Un mecanismo operativo: empezar usando dictámenes de la Corte Constitucional para desmontar lo hipertrófico utilizando la vía de la enmienda constitucional; es decir, con trámite interno en el Legislativo y sin referéndum aprobatorio. La primera tarea es privar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la facultad para designar a las autoridades del control del Estado y trasladarlas a la Asamblea previo proceso desarrollado por una comisión técnica que se integraría con

representantes de las universidades.

3. No cabe descartar una Asamblea Constituyente prevista en la propia Constitución que apruebe un nuevo texto constitucional con principios republicanos: separación de poderes, principios de elección, alternancia en el poder, representatividad y responsabilidad de los gobernantes; colaboración de poderes. Que sea capaz de concentrar atribuciones en el presidente sin anular al Legislativo; que busque sintonizar armónicamente los equilibrios: retornar a la Asamblea su potestad fiscalizadora y de designación de las principales autoridades del Estado. En definitiva, que respete las raíces y determinaciones originales del presidencialismo; que sustituya un sistema direccionado o monista por uno colaborativo y garante de la república y de la democracia.

Mi convicción básica es que si bien visto desde la superficie parece que se tratara de un juego de suma cero en el que las atribuciones se distribuyen entre el poder ejecutivo y el legislativo y las que gana uno las pierde el otro, debajo de la superficie acecha un escenario que va más allá de un juego distributivo y exige ser analizado en toda su complejidad cultural.

Por esa razón deseo incorporar a este gran análisis constitucional de José Chalco ingredientes aprendidos con dolor en el fragor de las batallas de la política, unos, y derivados de la ciencia política, otros.

El calvario que viví como presidente me ofreció las mejores lecciones desde la trinchera política.

1. Me hubiera gustado presidir un país que ya hubiese firmado la paz con el Perú y adoptado el dólar como la moneda ecuatoriana. Lamentablemente, no fue así. Esa ventaja la obtuvieron presidentes que vinieron después de mí.
2. Por el contrario, asumí la presidencia cuatro días antes de que Perú iniciara otra guerra con el Ecuador y con la economía en descalabro total. A mí me correspondió la larga, delicada, difícil, arriesgada y hasta temeraria tarea de priorizar, diseñar, estructurar, negociar, poner en vigencia e implementar esas

decisiones.

3. Ni el fenómeno de El Niño, ni el colapso del precio del petróleo ni el cierre de los mercados internacionales fueron causadas por políticas de mi gobierno. No obstante que yo no causé la crisis, me correspondió afrontarla y resolverla sin herramientas jurídicas y fácticas adecuadas y rodeado por una oposición feroz.
4. Las cinco más importantes políticas públicas que adopté (paz con el Perú, dolarización, bono solidario, recaudación tributaria del SRI, y protección de la biodiversidad ecuatoriana) tienen entre 27 y 28 años de vida y se han mantenido sin notables reformas.
5. Es decir que han durado bastante más que cualquier Constitución ecuatoriana ya que la de más larga vida, la de 1946, rigió por 21 años pues fue sustituida en 1967.

Seguí en el proceso la recomendación de Richard Neustadt: apliqué un disciplinado pensamiento estratégico que me condujo a la adopción y la ejecución de claras, firmes y audaces políticas públicas, que ahora son políticas de Estado.

Elaboré un conjunto de preguntas sucesivas como lo explico bajo el título *Decálogo personal para un decisor en jefe* que incluí en *Así dolarizamos al Ecuador*. Este conjunto de preguntas constituye una lista de chequeo que debe de formularse un funcionario antes de decidir. Entre ellas están:

1. Identificar si enfrentamos un problema o un dilema (“un problema que solo puede ser resuelto creando otro problema”, en palabras de Alan Watt).
2. Definir qué tipo de nudo queremos desatar: uno normal (que se desamarra con conocimiento, habilidad y paciencia) o uno gordiano (diseñado para que se apriete más cada vez que se intente desenlazarlo) que como no puede ser desatado tiene que ser cortado de un tajo;
3. Decidir si hacemos ajustes dentro del paradigma actual o si llegó el momento de cambiar de paradigma;
4. Observar el momento en que nos encontramos y del tiempo de

que disponemos para actuar: estamos en los últimos minutos de la hora 24 o hemos entrado ya en la hora 25, que no es la última hora sino una hora después, según la novela de Constantin Virgil Gheorghiu. La hora 25 empieza cuando, por ejemplo, el científico en el laboratorio ya desencadenó una situación irreversible porque ha inyectado células cancerosas en un ratón para observar cómo evolucionan y tiene la intención de no aplicar ningún método curativo.

5. Diagnosticar si la situación requiere de la conducción de una autoridad (ofrece dirección, protección y orden porque conoce el problema y conoce la solución) o requiere de la exploración orquestada por un líder adaptativo (debe actuar en el aquí y ahora a pesar de que solo conoce parte del problema y parte de la solución).

Siempre he sostenido que “Es una regla empírica que los estadistas solucionen los problemas económicos, los políticos los desdeñen y los candidatos les huyan.” De ahí que la tradición cultural ecuatoriana ponga la responsabilidad para afrontar las crisis, de manera absolutamente desproporcionada, sobre los hombros del poder ejecutivo, en general, y del presidente de la República, en especial. Por eso, hasta el más irresponsable de los presidentes termina actuando con más responsabilidad que los congresos porque, ¡y el ministro de Finanzas se lo recuerda cada día!, al presidente le toca pagar las facturas económicas de las decisiones de gasto público del ejecutivo y del legislativo.

¡Es imperativo que los presidentes posean facultades para cumplir con las responsabilidades que tienen!

Si los presidentes no las poseen, las democracias acaban viviendo la más absurda de las situaciones: los ciudadanos eligen a un presidente por lo que promete hacer; la oposición, usualmente desde el Congreso, utiliza todos los mecanismos para impedir que haga lo que prometió, y luego los ciudadanos lo critican al presidente por no haberlo hecho. El absurdo llega al paroxismo en momentos de crisis extremas: al mismo tiempo que le damos al presidente la descomunal responsabilidad de resolver problemas ultra complicados, le retaceamos las atribuciones necesarias para

actuar. Repetimos así las historias bíblicas de las lapidaciones: el presidente es presentado ante el pueblo, inerme, con las manos atadas para que sea apedreado sin piedad y hasta su muerte. Los lapidadores inflamados de pasión actúan motivados por el odio y la venganza y, en su ignorancia y falta de análisis, tienen la desfachatez de pensar que ejecutan un acto de justicia.

Los modelos basados en las estadísticas nos ofrecen una solución abstracta para un país promedio, que no existe en la realidad. Las reglas para la Constitución soñada se derivan de grandes principios filosóficos. Nos arriesgamos a repetir el error detectado por Alexis de Tocqueville cuando comparó la robusta democracia de los Estados Unidos con las luchas de las nacientes democracias latinoamericanas que habían adoptado textos constitucionales muy parecidos: “Copiaron la letra de la ley pero no el hábito que la verifica”, sentenció Tocqueville. Concomitantemente, como sostiene Jung, “La regla es de gran utilidad para el médico, pero para el paciente lo que importa es su propia excepción.

Debemos basarnos en nuestra “propia excepción” ecuatoriana para encontrar cómo le otorgamos al presidente las facultades suficientes y necesarias para actuar, las herramientas adecuadas para prevenir la aparición de esas crisis constantes que amenazan permanentemente al país y a la democracia, disminuir su impacto y resolverlas con éxito si ya se presentaron.

Una vez más, la solución está en el sensato equilibrio. Durante varias décadas, en el Ecuador nos quejamos de la debilidad institucional de la presidencia condenada, casi sin excepción, a caer aprisionada por los tentáculos del legislativo en poder de la oposición política. A esta trabazón total, dañina para cualquier país del mundo, la llamamos “conflicto de poderes” y quisimos superarla reconociendo que el Ecuador necesita presidentes con autoridad. El riesgo, como siempre, está en “pasarse de rosca” y caer en el otro extremo: el del hiperpresidencialismo abusivo. ¿Cómo lograr el equilibrio?

Empecemos por definir qué entendemos por hiperpresidencialismo y de dónde proviene para entender con claridad qué es lo que queremos evitar.

Llamamos hiperpresidencialismo a la acumulación excesiva de poder en la figura del Presidente de la República. El hiperpresidencialismo puede ser: A) de jure: las normas constitucionales recortan, quitan atribuciones a la función legislativa y las traspasan al Presidente de la República y/o crean facultades extraordinarias que el presidente puede ejercer a discreción, y, B) de facto: el Presidente sin tener facultades constitucionales, concentra abusivamente el poder, capturando otras instituciones del Estado o incidiendo de manera decisiva en el funcionamiento de otras instituciones.

La pregunta de rigor se impone: ¿el hiperpresidencialismo ecuatoriano se deriva del marco constitucional (hiperpresidencialismo de jure) o es un rasgo de la cultura nacional (hiperpresidencialismo de facto)?

A lo largo de muchos años, se fue consolidando la convicción de que le convenía a la buena marcha del país inmovilizar al populismo legislativo que por presiones electoreras creaba gasto público sin financiamiento. Viví este ejemplo dramático de esa práctica: en el primer semestre de 1998, el Congreso Nacional aprobó una ley que elevó las remuneraciones del magisterio con un gran impacto en el presupuesto del Estado. El incremento debía de pagarse a partir del 1 de enero de 1999, es decir le dejaron esta bomba de tiempo al próximo gobierno (¡precisamente el mío!) y se sacaron de encima la prohibición constitucional de aprobar leyes sin señalar la fuente de financiamiento con la desfachatez de incluir una disposición que decía que el ministerio de Finanzas incluirá en el presupuesto del año siguiente una partida presupuestaria para pagarlo. Luego de esta extrema e irresponsable violación constitucional se fueron a sus casas porque terminaron sus períodos.

Ya la Constitución de 1998 otorgó al ejecutivo la iniciativa exclusiva para la expedición de leyes que crean gasto público o que crean, modifican o suprimen tributos; y desde antes de 1998 se le concedió al presidente la capacidad de presentar proyectos de leyes en materia económica para superar situaciones de emergencia, proyectos que seguirían un procedimiento legislativo especial y acelerado. Estas decisiones han sido convenientes para el Ecuador así como fue eliminar la necesidad de aprobación

legislativa para los trámites de contratación de deuda pública.

De la misma manera, considero positiva la tradición constitucional que otorga al presidente de la República la facultad de presentar las ternas para la elección de las autoridades de control y de las superintendencias.

Se da el hiperpresidencialismo de jure en las normas de la Constitución de 2008 relativas a la muerte cruzada y a la creación de engendros como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que han permitido el abuso total y absoluto del hiperpresidencialismo de facto ejercido por presidentes autoritarios y arbitrarios cuyo “permiso” para actuar así proviene no de la Constitución sino de la subyacente cultura ecuatoriana: el autoritarismo en el Ecuador pasa con facilidad el Test del CU-CO. El límite del ejercicio democrático lo dicta la personalidad del gobernante: por eso con la misma Constitución de 2008 y sus reformas hemos tenido gobiernos con concentraciones de poder e intervención en las autoridades de control tan distintos como los presididos por Correa, Moreno, Lasso y Noboa.

Así llegamos a poner el dedo de nuestro razonamiento en la llaga de la realidad para respondernos la pregunta más apremiante: debe el texto constitucional adecuarse a la realidad a la que sirve o debe la realidad servida adecuarse al texto constitucional. O planteado en un nivel más alto de abstracción: ¿debe la forma seguir a la función o debe la función seguir a la forma?

No me cabe la menor duda de que en materia constitucional la forma debe de seguir y servir a la función y la función no debe de seguir y servir a la forma.

Recurriendo a los anales de la ciencia política sin duda conseguiremos aclarar nuestra mirada. Revisemos teorías sobre el origen histórico del Estado y sus justificativos morales y éticos.

Uno de los debates más importantes se dio en la Inglaterra del siglo XVI entre las visiones de Tomás Hobbes (*Leviatán*, 1651) y John Locke (*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, 1689). Sus diferencias arrancaban de concepciones diferentes

sobre una característica fundamental de la naturaleza humana.

Para Hobbes, en el estado de naturaleza original reina el caos porque el individuo carece de derechos y la única ley es la de la selva. Convencidos de que “El hombre es el lobo del hombre” y motivados por el miedo a la muerte y el propósito de sobrevivir, los individuos acuerdan un contrato social y crean el Estado con poder absoluto e indivisible (el Leviatán) para poder salir del estado de naturaleza original y garantizar la supervivencia mediante la ley y el orden, aún a riesgo de que reinen la arbitrariedad y la pérdida de seguridad jurídica. El hombre Hobbesiano (aterrorizado, egoísta y violento) se protege mediante el absolutismo: la forma estatal adecuada para garantizar el cumplimiento de la función.

Para Locke, el hombre en estado de naturaleza original ya posee una serie de derechos preexistentes a la formación del Estado. Por lo tanto, el contrato social que crea el Estado lo hace con las funciones limitadas y la organización adecuada para la protección de esos irrenunciables derechos preexistentes. El hombre Lockeano (precavido, social y racional) protege su libertad y su propiedad privada mediante el liberalismo: adopta la forma de un gobierno limitado por el imperio de la ley para cumplir la función: proteger sin tiranizar. También aquí la forma sigue a la función o dicho a la inversa: la función reclama la forma necesaria para ser cumplida.

En el Ecuador actual debemos encontrar el diseño constitucional que le permita a un Estado democrático que actúa a través de un gobierno que respeta el estado de derecho cumplir con las funciones fundamentales de servicio que la ciudadanía espera.

Si prevalece el constitucionalismo representado por la expresión “la ley es la ley” que espera crear una Constitución a la que la sociedad se ajuste; es decir, que la forma de la ley obligue a la realidad de la función a transformarse, que la función siga a la forma, corremos el riesgo de diseñar constituciones “de papel”, objetos inútiles que no calcen en la sociedad en la que pretenden aplicarse y que los ciudadanos las ignoren o contradigan

constantemente.

De otra parte, si la forma de la Constitución solamente se ajusta a la funcionalidad actual de la sociedad con todos sus vicios y defectos, la Constitución estaría formalizando lo que ya está ocurriendo en la práctica y nos llevaría a renunciar a la aplicación de principios **éticos** o normativos que guíen a la sociedad hacia algo mejor.

Tres siglos más tarde de Hobbes y Locke, en los Estados Unidos, Mansur Olson (*La lógica de la acción colectiva*, 1965, y *Poder y Prosperidad*, 2001) fundamentado en su estudio de los comportamientos de los grupos humanos en la Europa medieval ofreció una interpretación diferente sobre el origen del contrato social: describió el estado de naturaleza como un problema de acción colectiva que solamente podía resolverse mediante la coerción del Estado.

En estado de naturaleza original, grupos de bandidos nómadas atacaban a grupos más pequeños: saqueaban todo lo que podían llevarse con ellos, quemaban lo que no podían llevarse, mataban a los hombres y esclavizaban a las mujeres. Cuando con el paso del tiempo decidieron convertirse de bandidos nómadas a bandidos estacionarios, esa forma de saqueo creaba un grave problema práctico: como a su paso dejaban todo desolado, cada vez tenían que ir más lejos para encontrar a sus víctimas. Entonces, cambiaron de táctica: resolvieron continuar saqueando pero dejaron vivos a los hombres y mujeres y no quemaron sus viviendas y pertenencias para que pudieran volver a producir en el mismo sitio. De esa manera, podían saquear cada cierto tiempo el mismo lugar, cuyos habitantes se acostumbraron a ceder una parte de sus bienes a cambio de mantener el resto. Según Olson, ese es el origen de la práctica del cobro de impuestos.

Llegó el momento en que varios grupos grandes competían por territorios y supremacía con inmensos costos de vidas y fortunas. Surgió entonces la necesidad de un nuevo contrato social que respetara áreas y territorios, estableciera ciertas reglas de juego y mecanismos de acción para elegir

autoridades, definir sus derechos y sucesiones. Según Olson, ese es el origen de las constituciones.

Para Hobbes, Locke y Olson el orden social no surge de la “buena voluntad” de las personas sino de la necesidad racional e individual de garantizar el cumplimiento de sus intereses. Pero al hacerlo, surge la “tragedia de los bienes comunes”: un bien común (por ejemplo, la paz o la protección de la biodiversidad en el Yasuní ecuatoriano) no se consigue porque el incentivo individual de seguridad, en el primer caso, o el de obtener ganancias talando los **árboles** o extrayendo petróleo, en el segundo, es más fuerte que el incentivo de deponer las armas o de no tocar ciertos territorios. Es decir, el incentivo individual suele someter al incentivo común. Los resultados en estos ejemplos son la guerra y la destrucción del medio ambiente.

En grupos grandes, los beneficios generales los reciben todos, inclusive aquellos que no han contribuido de manera proporcional con su sacrificio. Ellos son los “vivos”, los aprovechadores de siempre, los “pavos” en lenguaje ecuatoriano.

El estado de naturaleza original en Hobbes equivale al escenario del bandido nómada en Olson. La moraleja es la misma: en ese estado, la racionalidad individual conduce a un desastre colectivo, al típico problema de acción colectiva. Se requiere la intervención estatal para corregir esta desgracia. Por puro interés propio, el gobernante (el bandido estacionario) provee orden público y protección contra la depredación de otros bandidos. Por lo tanto, la solución no es multiplicar la prédica moral sino encontrar e implementar la estructura institucional adecuada; es decir, encontrar la forma que sirva a la función de conseguir los resultados anhelados.

Para conseguirla, debemos de partir de un marco conceptual. Este es el mío.

1. Desde tiempos inmemoriales y con cualquier lenguaje que se escoja para expresarlo, producir más y distribuir mejor lo producido es el más importante propósito común de una sociedad porque genera prosperidad económica y tranquilidad social.

2. Para decidir qué bienes producir más (quién recibe qué) y cómo distribuirlos mejor (a costa de quién), las sociedades practican la actividad política.
3. Existen varios y variados regímenes para ejercer la política. Las sociedades han escogido la monarquía, la aristocracia, la dictadura, la democracia, entre otros. Nosotros hemos escogido la democracia.
4. Lincoln definió a la Democracia en su famoso discurso pronunciado en la Dedicatoria del Cementerio Nacional de los Soldados en la ciudad de Gettysburg (Pensilvania), el 19 de noviembre de 1863. Lincoln cerró esta pieza de menos de 300 palabras, distribuidas en diez oraciones y pronunciada en dos o tres minutos, que entró en los anales de los mejores discursos de la historia, pronosticando que “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no desaparecerá de la faz de la Tierra.”
5. Según Lincoln, estos son los tres requisitos esenciales de una Democracia real y completa: A) legitimidad de origen: gobierno del pueblo, es decir proveniente de elecciones libres y transparentes; B) legitimidad de ejercicio: gobierno por el pueblo, es decir de acuerdo con la Constitución y las leyes que el pueblo ha adoptado en el estado de derecho, y C) legitimidad de resultados: para el pueblo, es decir que busca mejorar la calidad de vida de la población.
6. La Democracia debe de cumplir simultáneamente las tres funciones pues cada una de ellas tomada por separado es necesaria pero no suficiente: sin elecciones no hay Democracia; pero sólo con elecciones tampoco. Sin respeto al estado de derecho no hay Democracia, pero solo con aplicar la Constitución y las leyes tampoco. Si no se procura mejorar la calidad de vida de la población no hay Democracia; pero las mejoras materiales por sí solas tampoco la garantizan pues podría producirlas una dictadura eficiente, que no provenga de elecciones ni respete el estado de derecho.
7. Frente a la definición de la política como “el arte de lo posible”, atribuida a Gottfried Leibniz, yo prefiero la más visionaria y asertiva de Charles Maurras: “La política es el arte de hacer posible lo necesario”.

8. Políticas públicas adecuadas generan crecimiento económico continuo y sostenido así como la distribución justa y estable de lo producido. En virtud de estos méritos, se convierten en políticas de Estado respetadas por varios gobiernos sucesivos.
9. Una política pública solamente es buena y sostenible si reúne tres elementos sustanciales. Ha de ser A) técnicamente correcta; B) políticamente viable, y C) socialmente aceptada pues resulta culturalmente compatible con la realidad en la que se aplica. Yo llamo a ésta última “la prueba del CU-CO”: “CU” por culturalmente y “CO” por compatible.
10. Lo más grave para un país no es tener un gobierno malo y abusivo; lo más grave es no tener gobierno. En el primer caso, sufrimos por la presencia del Leviatán; en el segundo, retrocedemos al estado de la de naturaleza original, al de los bandidos itinerantes. Ya nos explicó Maslow en su famosa pirámide de necesidades humanas que los elementos indispensables para la supervivencia están en la base y mientras estos no sean satisfechos resulta muy difícil ascender a otros niveles.
11. Los textos constitucionales prescriben conductas generales para situaciones normales y autorizan estados de excepción que le permiten al presidente ejercer atribuciones extraordinarias para enfrentar situaciones críticas. Sin embargo, asumen que las crisis son excepcionales y pasajeras y no contemplan la posibilidad de crisis no excepcionales sino regulares y no pasajeras sino de largo plazo y hasta permanentes. Desafortunadamente, los destinos de muchos países se han definido en ese tipo de circunstancias.
12. Para diferenciar los roles de una autoridad y de un líder, Ronald Heifetz, quizá el pensador más original e influyente sobre liderazgo en Harvard, describe el comportamiento de un grupo de gorilas en África. Al levantarse, el gorila cabeza del grupo, el de la espalda plateada por las canas que reflejan su edad y su experiencia, se dirige hacia el sitio donde encontrarán la comida; el grupo lo sigue. Si el grupo enfrenta el peligro de una agresión externa, el gorila plateado organiza la defensa rodeando a las hembras y a las crías con los machos más fuertes, y restablece el orden si, por ejemplo,

dos jóvenes gorilas pelean. De esa manera, la autoridad provee tres bienes esenciales para el funcionamiento social: señala la dirección, organiza la protección y restablece el orden. ¿Qué texto constitucional le permitirá al presidente de la República proveer los bienes fundamentales de dirección, protección y orden al Ecuador sin descuidar los mecanismos de control para evitar abusos en el ejercicio de sus funciones?

Si la arquitectura constitucional (forma) no es un fin en sí mismo sino que debe de servir a las metas de un Ecuador mejor (función), ¿cómo visualizamos a ese Ecuador mejor? ¿Cuál es el texto constitucional que le calce como traje tan a la medida a este cuerpo social llamado Ecuador, que permanezca en el tiempo, que sea respetado y acatado; que permita una democracia con legitimidad de origen, de ejercicio y de resultados; que favorezca la aplicación de políticas públicas técnicamente correctas, políticamente viables y socialmente aceptadas que se conviertan en políticas de Estado como la paz con el Perú y la dolarización? ¿Cuál diseño constitucional le permitirá a un ejecutivo fuerte gobernar durante la próxima grave crisis y entregar a la gente los bienes que ella espera y mantener a la democracia como forma de vida y como eficaz mecanismo de resolución de conflictos y de obtención de resultados deseados?

La vida útil y práctica de cualquier diseño y cualquier texto constitucional depende, en especial, de la interpretación que haga de ella el organismo jurídico máximo creado para ese propósito: la Corte Constitucional. Cuando se cuestiona la reputación de sus jueces y la cordura de sus decisiones como ocurre en el momento actual en el Ecuador todo el andamiaje constitucional traquetea. Varias de las últimas sentencias de ese organismo, que incluye la negativa a dejar sin efecto una sentencia de casación en mi contra que viola el derecho humano al debido proceso por no estar motivada en derecho nos han llevado a exclamar parafraseando a Madame Roland: “¡Oh, Constitución!, ¡cuántos crímenes se cometen en tu nombre!”

En conclusión, combinando el vasto conocimiento jurídico de José Chalco con mis observaciones desde la ciencia política y la política práctica, estos pueden ser los requisitos para obtener una Constitución adecuada, sostenible:

1. La solución constitucional tiene que ser “a la ecuatoriana”.
2. La calentura de la crisis democrática no está en las sábanas de los textos constitucionales, aunque algunos cambios pueden ser necesarios y ayudar.
3. Es un error imponer una superestructura constitucional sobre una base cultural que opera bajo lógicas diferentes. La forma debe de seguir a la función y no la función a la forma.
4. La mayor crisis de la democracia se debe a las enormes expectativas populares, a la sobreoferta electoral, y a la falta de sus cumplimientos.
5. Las autoridades deben de resolver los problemas más sentidos por el pueblo. Para eso, las constituciones deben dotarlas de las facultades necesarias para actuar con fuerza y rapidez.
6. Hacen falta incentivos adecuados para que los ciudadanos sean cada vez menos sujetos pasivos de la ley y cada vez más agentes activos de la democracia.
7. El texto constitucional debe de aprobar el test del CU-CO en el Ecuador. Una Constitución Política que aspire a ser sostenible, al igual que cualquier otra política pública, debe de ser técnicamente correcta, políticamente viable y socialmente aceptada. Toda propuesta que no pase el Test del CU-CO es socialmente inaceptable y tenderá a fracasar.

Si falla en cumplir estos requisitos, donde la Constitución dice que el presidente “durará cuatro años” en sus funciones, los golpistas, que se dan silvestres, entenderán que “puede durar hasta por cuatro años” en sus funciones y conspirarán para derrocarlo.

Si eso ocurre podría repetirse la escena del presidente Velasco Ibarra en uno de sus derrocamientos. Vistiendo traje con chaleco se encontraba detenido en un camarote de un pequeño navío de la Armada ecuatoriana en Guayaquil. Como el calor era infernal y no funcionaba el aire acondicionado, alguien abrió la puerta de la habitación para que refrescara; pero el pequeño movimiento causado por las olas hacía que la puerta se cerrara constantemente. El impetuoso doctor Velasco se acercó a un

librero y tomó al azar uno de los libros para atrancar con él la puerta. Un par de segundos antes de lanzarlo al piso leyó de pasada su título y se quedó estupefacto: “Aver si sirve para algo el libraco este” — exclamó. En letras doradas sobre fondo verde se leía: “Constitución Política del Ecuador”.

La mordacidad de Carlos Fuentes se aprovechó de que cada 5 de febrero su patria celebra con un día festivo y de descanso obligatorio el Día de la Constitución Mexicana para marcar la contradicción existente entre ese texto legal y la vida real. María del Rosario Galván, personaje de *La silla del águila* (2003), sacude al lector cuando proclama: “Quiero ser como la Constitución: que me violen todos los días, pero que me respeten una vez al año.”

José Chalco desea que los presidentes duren cuatro años, que las constituciones no sirvan para atrancar puertas, que se respeten todos los días y no se violen ni una vez al año. Por eso defiende la correspondencia entre el texto legal y la realidad social, el equilibrio entre la forma constitucional y la función de estructurar el Estado, la distribución de atribuciones entre un presidente fuerte con capacidad real de gobernar, pero sin abusos autoritarios, un Congreso que lo fiscalice y legisle y un poder judicial que imparta justicia. Eso está en su mente cuando extendiendo sus brazos y levantando un tanto sus hombros, repite su mantra preferido y lo deja flotando en el aire: “Hay que ser serios”, nos amonesta con la cortesía de su media sonrisa.

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar
en julio de 2026 en el PrintLab de
la Universidad del Azuay
Cuenca, Ecuador

Para José Chalco Salgado, el hiperpresidencialismo a la ecuatoriana se ha manifestado a través de reformas constitucionales, decretos ejecutivos y el uso de mecanismos extraordinarios. Además, la cultura política ecuatoriana ha favorecido la percepción de que el presidente puede resolver todos los problemas del país, lo que refuerza la centralización del poder.

El tema de este libro es uno de aquellos que en la actualidad están siendo investigados, no solamente para los juristas –que cultivan el Derecho Constitucional– sino también para los politólogos, sociólogos y en general para los cientistas sociales. [*Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana*], como todo buen libro, despierta un cúmulo de reflexiones e ideas.

Hernán Salgado Pesantes

Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador

Hiperpresidencialismo a la ecuatoriana nace del análisis metódico, del pensamiento incisivo y la crítica descarnada, con un enorme esfuerzo de investigación, análisis y reflexión sobre las instituciones contenidas en las 20 constituciones ecuatorianas (19 entraron en vigencia) que han regido en nuestro país desde 1830.

José Chalco Salgado desea que los presidentes duren cuatro años, que las constituciones no sirvan para atrancar puertas, que se respeten todos los días y no se violen ni una vez al año. Por eso defiende la correspondencia entre el texto constitucional y la realidad social, el equilibrio entre la forma constitucional y la función de estructurar el Estado, la distribución de atribuciones entre un presidente fuerte con capacidad real de gobernar, pero sin abusos autoritarios, un Congreso que fiscalice y legisle y un poder judicial que imparta justicia. Eso está en su mente cuando extendiendo sus brazos y levantando un tanto sus hombros, repite su mantra preferido y lo deja flotando en el aire: "Hay que ser serios", nos amonesta con la cortesía de su media sonrisa.

Jamil Mahuad Witt

Profesor Harvard Kennedy School
Presidente del Ecuador
Alcalde de Quito
Diputado por Pichincha

ISBN: 978-9942-54-115-4



9 789942 541154



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Casa
Editora



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador