

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

RESPONSABILIDAD DE LOS DIPUTADOS

Fabián Esteban Corral Barriga

Tesis de Grado presentada como requisito para la obtención del título de Abogado

Quito

Mayo, 2006

Universidad San Francisco de Quito

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACION DE TESIS

RESPONSABILIDAD DE LOS DIPUTADOS

Fabián Esteban Corral Barriga

Doctor Diego Pérez

Director de Tesis

Doctor Fernando Pachano

Miembro del Comité de Tesis

Doctor Norman Wray

Miembro del Comité de Tesis

Doctor Fabián Corral

Decano del Colegio de Jurisprudencia

Quito, a 12 de Mayo de 2006

Mi agradecimiento al Dr. Diego Pérez por su dirección en el desarrollo del presente trabajo.

INTRODUCCION

En los actuales momentos políticos del Ecuador es oportuno realizar un análisis sobre la responsabilidad de los diputados, dignatarios de elección popular que integran la Función Legislativa, en la que se concentra parte del poder que dirige al país.

Las constituciones, al establecer los principios de la soberanía popular y su representación política, introdujeron la noción de responsabilidad de los funcionarios públicos, y de manera especial, de los gobernantes, responsabilidad que derivada de la naturaleza de sus cargos.

La noción del control del poder deviene de la necesaria labor de crítica y fiscalización a los funcionarios que ejercen poder en cualquiera de las tres funciones del Estado. Esto porque el poder yace en el pueblo y la soberanía proviene de él, por tanto, toda actuación del Estado debe ser pública para garantizar transparencia y eficiencia.

La naturaleza del poder político, en sí, es jurídica. El poder emana de la Constitución y de las leyes. La ley atribuye, regula y legitima este poder. Es la ley la que limita al poder, crea controles y señala el marco hasta dónde puede llegarse al ejercer una función o cargo público. Al limitar el poder, se establece hasta dónde puede llegar ese órgano y sus funcionarios en el ejercicio de sus potestades.

En el caso de la Función Legislativa, el ejercicio del poder radica en la facultad de producir leyes que deberían estar dirigidas hacia el bien común, tomando en cuenta los intereses de todos los gobernados. Las normas son el producto del ejercicio de la potestad de legislar.

La aplicación de las leyes producidas por la Función Legislativa, es de carácter general y sus efectos son vinculantes; por lo tanto, los mismos gobernantes están bajo el manto de la Ley. Así, es necesario que quienes estén ejerciendo alguna función del Estado tengan claro que sus actuaciones deben ser realizadas de acuerdo al interés de los gobernados, no de los gobernantes, y ateniéndose al principio fundamental del Estado de Derecho.

Los diputados, además de crear, modificar, derogar leyes tienen además la tarea de ejercer el control político sobre el Gobierno. Se les entregó a ellos esta potestad ya que, de las tres funciones del Estado, es el órgano de representación de los ciudadanos, y al ser quienes representan y no quienes gobiernan, deben vigilar que el poder del Estado (especialmente el Ejecutivo) cumpla sus tareas con miras al bien común, evitando el abuso de potestades o la arbitrariedad.

Antes de la consulta popular de 1997, entre las atribuciones de la Función Legislativa, estaba la de designar Magistrados de la Corte Suprema y la de conocer sus excusas y renunciaciones, e inclusive podían enjuiciar políticamente a los Magistrados y destituirlos. A partir de las reformas constitucionales de 1998, estas facultades relativas a la Corte Suprema fueron eliminadas, reafirmando la independencia de funciones.

La diputación es una función pública por la que se ejerce la representación política. Esto significa que quien ostenta esta función encarna y personifica a un grupo de personas (sus electores). Los legisladores se eligen para que representen los intereses de una colectividad, idealmente, buscando siempre la supremacía y el interés de toda la nación.

Se les ha conferido inmunidad parlamentaria con el propósito de protegerles en el ejercicio de sus funciones de presiones que puedan influir en su conducta política. Algunos autores como Rodrigo Borja hablan de un caso de “irresponsabilidad legal por sus opiniones”.

Así, la inmunidad parlamentaria se justifica con la idea de la incuestionabilidad de los votos expresados y de las opiniones manifestadas, y de la consiguiente “irresponsabilidad” del dignatario. Estas inmunidades implican ciertas garantías y beneficios para los diputados ya que se le releva al dignatario de ser responsabilizado penal, civil, y administrativamente y, adicionalmente, la inmunidad protege los discursos y comportamientos del parlamentario mantenidos en el desarrollo de sus funciones. Usualmente, esta inmunidad le protege aún después de que el diputado cese el período en que desempeñó esa función pública.

La Constitución establece las atribuciones de la Función Legislativa, lo que constituiría un límite para sus actuaciones. Sin embargo, da un margen amplio a la discrecionalidad, además de no tener responsabilidades concretas en su cargo, lo que deriva en casos frecuentes de actuaciones políticas que afectan a la colectividad.

La función de diputado tiene una característica especial que la diferencia notoriamente de los demás integrantes de las Funciones Ejecutiva y Judicial.

El principio de la responsabilidad de los funcionarios del Estado es una idea básica para el establecimiento y la protección del Estado de Derecho y de los derechos de los ciudadanos. Este principio se aplica claramente al Ejecutivo (el Presidente y el Vicepresidente pueden ser objeto de juicio político) y al Judicial (juicios de daños y perjuicios por las actuaciones incorrectas de los jueces en sus funciones), pero en el caso de la Función Legislativa no se establece una regla en cuanto a su responsabilidad por afectación económica, social y moral de los ciudadanos.

Si bien el principio de inmunidad parlamentaria se originó con el Estado Constitucional de Derecho, sin embargo y en vista de las reiteradas experiencias del Ecuador y de los países Latinoamericanos, es preciso hacer una crítica de tal principio y buscar alternativas y responsabilidades que enmarquen de mejor manera la actuación de los diputados y que desarrollen el precepto del “Estado responsable”.

En el Ecuador, es necesario que existan normas claras y específicas para determinar los límites de toda autoridad. Mientras mayores son las funciones, mayores son las responsabilidades. La Función Legislativa es la excepción que prueba la regla.

Así también, se debe señalar que el problema no solo radica en el hecho de que los diputados carezcan de responsabilidad y de medios de control sobre su poder. También se debe indicar la cantidad y variedad de atribuciones de las que gozan. Sus funciones no solamente consisten en lo legislativo; el Congreso se constituye como el órgano de control político y también tiene ciertas atribuciones administrativas, como son las de nombrar a funcionarios que pertenecen claramente al Ejecutivo y a los órganos de control.

En mi opinión, las funciones de los diputados están cargadas de irresponsabilidad, al no existir un eficiente sistema de sanciones. La inmunidad cae en el error de no discriminar ninguno de los actos del diputado a la hora de eximirlo de responsabilidad, cosa que en mi criterio es incorrecta ya que los actos de los diputados deberían evaluarse para determinar si tienen una repercusión positiva o negativa en la sociedad. En el caso que estos actos causen algún daño, deberían establecerse responsabilidades.

El presente trabajo trata de proponer un sistema acorde con la función que los diputados desempeñan. En el primer capítulo se realiza un análisis de la Función Legislativa y su poder y de los diputados como parte integrante de esta función. En el segundo capítulo me concentro en el estudio del sistema electoral para la designación de tales dignidades,

sus ventajas y desventajas y trato sobre las diferentes formas de participación democrática que constituyen medidas disciplinarias para los diputados. En el último capítulo se realiza un análisis desde una perspectiva crítica al desempeño de tales funciones en el Ecuador, así como, presento ciertas propuestas que han sido pensadas para iniciar un proceso de recuperación de esta función creando medios para que se establezcan mejores formas de responsabilidad.

CAPITULO I: NATURALEZA DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y SUS MIEMBROS.

Sumario

Primera Parte: 1.-Estudio del Poder. 2.-La Función Legislativa. 3.- Unicameralidad vs. Bicameralidad. 4.-Antecedentes Constitucionales en el Ecuador.

1. Estudio del Poder.

Aristóteles en su obra “La Política”, hizo una distinción entre los tres tipos de poder, distinción que se aplica hasta el día de hoy en los varios estudios sobre el tema. Se diferencia el poder de acuerdo a las esferas donde se ejerce: el poder del padre sobre el hijo; del amo sobre el esclavo; y, del gobernante sobre los gobernados, por ejemplo. De igual manera, estos tres poderes se pueden distinguir en base a la diferencia del sujeto o sujetos que son beneficiarios del ejercicio del poder: el poder del padre es ejercido en beneficio de los hijos; el poder del patrono se ejerce en beneficio del empleado (en el caso del poder despótico en beneficio del amo); y el poder político es ejercido por quien gobierna en beneficio de quien es gobernado. Cuando se desnaturaliza este último, nacen las formas corruptas de régimen político donde el gobernante, convertido en tirano, únicamente gobierna para su provecho.¹

“Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición de poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz para hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados”.²

¹ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. pg. 104.

² Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. pg. 110.

Las constituciones al establecer claramente los principios de la soberanía popular y la representación política, trajeron como consecuencia la noción de que los funcionarios estatales, y en particular los gobernantes, tienen una responsabilidad derivada de sus cargos.

El constitucionalismo clásico del siglo XVIII abolió el absolutismo monárquico, la cual no debía, ni tenía que rendir cuentas por sus actos. Esta “irresponsabilidad” se justificaba con el antiguo principio de que “el Rey no puede hacer mal alguno”, principio derivado del derecho divino que legitimaba al monarca a obrar según su propio arbitrio. Las leyes eran voluntad del rey.

La noción del control del poder viene dada por la necesaria labor de crítica y fiscalización a los funcionarios que ejercen poder dentro de cualquiera de las tres funciones del Estado. Esto se sobreentiende dado que el poder yace en el pueblo y la soberanía proviene de él, por tanto, toda actuación del Estado debe ser pública para garantizar transparencia y buen desempeño.

Es necesario decir que la naturaleza del poder político, en sí, es jurídica. Como atribución del Estado, el poder emana de la Constitución y de las leyes. La ley atribuye, regula y legitima este poder. Lo asigna a distintos órganos dándoles distintas facetas y permite utilizarlo, es decir, tener la posición jurídica legítima para que ese órgano, institución, funcionario, mandatario, etc., pueda emplearlo. Es la ley la que limita al poder, crea controles y señala el marco hasta dónde puede llegarse al ejercer una función o cargo público. Al limitar el poder, se limita hasta dónde puede llegar ese órgano y sus funcionarios en el ejercicio de sus potestades.

En el caso de la Función Legislativa, el ejercicio del poder radica en la facultad de producir leyes que siempre estén dirigidas hacia el bien común, tomando en cuenta los intereses de todos los gobernados. Las normas son el producto del ejercicio de legislar.

Y tanto es así que la aplicación de las leyes producidas por la Función Legislativa, es de carácter general y sus efectos son vinculantes; por lo tanto, los mismos gobernantes están bajo el manto de la Ley. Así, es necesario que quienes están ejerciendo alguna funciones del Estado tengan claro que sus actuaciones deben ser realizadas de acuerdo al interés de los gobernados, no de los gobernantes, y ateniéndose al principio fundamental del Estado de Derecho.

“La característica fundamental de este tipo de Estado es su entera sumisión a normas jurídicas, es decir, la total racionalización de su hacer político con arreglo a un esquema lógico-jurídico que regula imperativa y minuciosamente la actividad del Estado, las competencias de sus órganos gubernativos y los derechos de las personas, de modo que la autoridad no puede requerir ni prohibir nada a los ciudadanos mas que en virtud de un precepto legal previamente establecido”.

3

Así pues, Estado de Derecho es aquel en el cual la Constitución y las leyes están sobre los gobernantes y gobernados, quienes deben actuar de conformidad con las disposiciones que provienen de la Ley.

Hayek define al Estado de Derecho como “...el gobierno que está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano- normas que hacen posible prever, con bastante certeza, cómo usará la autoridad sus poderes coercitivos en determinadas circunstancias y planear los asuntos de los individuos con base en este conocimiento”⁴

La Función Legislativa como parte del Estado, y sobre todo, tratándose del órgano que crea las leyes, debe mantenerse trabajando dentro de los límites de las leyes, solo actuando según se lo permite la ley, precautelando los intereses y derechos consagrados por la Carta Política y por las normas secundarias.

2. La Función Legislativa.

“La Función Legislativa es la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de

³ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 387.

⁴ Hayek, Friedrich A. *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial. Madrid, 1976, pg. 103

sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí”.⁵

El concepto moderno proviene de la Ilustración y de la Revolución Francesa. Doctrinariamente, la Función Legislativa nace de la teoría de la división de poderes del Estado formulada por Montesquieu, en “El Espíritu de las Leyes”, según la cual una parte del Estado, independiente de las otras, cumplía una función específica. Es decir, uno de los tres poderes en los que se dividía el Estado, era el poder legislativo, ejercido por un grupo de dignatarios designados democráticamente, denominados diputados. La idea de función, en este caso, alude al sentido dinámico del Estado, al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus funciones.⁶

Sobre la base del pensamiento de Locke y Montesquieu se estableció la teoría de la división de poderes, la que se explica de la siguiente manera: El poder del Estado, antes concentrado en una sola persona, el Rey, quedó dividido en tres funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Para asegurar el ejercicio de la soberanía del poder que radica en el pueblo, se estableció como forma de estado la democracia y como forma de gobierno a la República. Con ello se aseguró que todas las personas tengan una participación para elegir a sus representantes, quienes gobernarían en nombre de la colectividad. Además, en el esquema de la democracia indirecta los ciudadanos intervienen a través de sus representantes, para la formulación de las leyes que regirán una conducta, entendiéndose, en tal caso, que la libertad no se agota en “poder hacer”, sino en autoregularse.

La Función Ejecutiva recae en el Presidente, persona elegida para liderar el gobierno del país. El poder judicial esta a cargo de los jueces. Y la Función Legislativa recae sobre los diputados o senadores.

Para asegurar la buena gestión de cada uno de estos poderes se les independizó a los unos de los otros. Esto significa que cada poder tiene la obligación de actuar de acuerdo a la voluntad popular y no por influencia de cualquiera de los otros dos, siendo esto un

⁵ Groppali citado por Francisco Porrúa Pérez. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa S.A. edición 27ma. México, 1994. pg. 398.

⁶ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política, la proyección actual de la Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa S.A. edición 13va. México, 1995. pg. 558

tipo de inmunidad interna ante los otros dos poderes. Sin embargo, los poderes del Estado, más tarde llamados “funciones”, mantienen entre sí un sistema de “pesos y contrapesos” que evita la concentración de potestades en una sola persona/función y como consecuencia el retorno al absolutismo.

Este nuevo modelo del Estado se basa en el principio de que “la personalidad jurídica que se reconoce al Estado tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones en un ser titular de derechos y obligaciones”.⁷

En otras palabras, lo que se buscaba con la división de los poderes era la creación de un Estado funcional autoregulado y dinámico, que garantice las libertades y que permanezca en unidad y en el que prevalezcan los intereses generales del Estado y el beneficio general, sobre los particulares.

La Función Legislativa, casi siempre, está conformada por diputados y senadores, según el caso, y según el país. Ellos son representantes elegidos por votación popular, quienes tienen la función de crear las leyes representando el acuerdo entre todos los sectores de la sociedad y sus intereses generales, básicos y primordiales.

3. La Unicameralidad versus Bicameralidad.

Durante el desarrollo de las sociedades democráticas, se han estudiado nuevas formas que permitan crear un sistema que se acerque lo más posible a lo perfecto. Perfecto en el sentido que sea un sistema en el que se eliminen los abusos de poder por parte del Estado, se precautelen los derechos de los ciudadanos, se viva en una sociedad en la que la ley rija sobre todas las personas y exista un verdadero Estado de Derecho, un sistema en que el gobierno trabaje en favor del pueblo, que cuente con un sistema de justicia efectivo y eficiente. Con ese esfuerzo se han creado distintas formas en las que se puede establecer un sistema legislativo efectivo, y para que eso sea posible, un sistema de controles dinámicos que ayuden a que las cosas se haga de manera correcta.

⁷ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa S.A. México, 1995. pg. 557.

En el siglo XVIII se establecieron dos corrientes importantes sobre la división del poder legislativo. Por un lado, en Estados Unidos, se optó por la bicameralidad, mientras que en Francia se decidió por la unicameralidad en un principio. Los dos sistemas tienen aspectos positivos y negativos.

Definamos a cada uno de los dos sistemas para determinar sus características.

a) Bicameralismo.

La bicameralidad o bicameralismo tiene su origen en la Antigua Grecia y el Imperio Romano, en que el Poder Legislativo se dividía en dos cámaras. Los parlamentos bicamerales propiamente dichos aparecieron en Europa en la Edad Media cuando se asoció la representación de los distintos estados de un mismo reino. Lo que se pretende en el sistema bicameral es precautelar los intereses nacionales sobre los intereses territoriales, cuando se divide al Poder Legislativo en dos cámaras. Mientras la una cámara representa al pueblo en su totalidad y se constituye un elemento de garantía de la unidad estatal, la otra cámara, soporta el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la formación de las decisiones estatales.

El bicameralismo constituye una garantía en contra de los abusos y las posibles equivocaciones que podrían producirse al existir una sola cámara y, además, constituye una protección contra el riesgo de una legislación presurosa, ya que al existir dos cámaras existe la posibilidad de un reexamen en la producción de leyes y, por ende, de una revisión por parte de la segunda cámara. En los Estados Unidos, luego de la guerra de la Independencia, se estableció la bicameralidad como modelo del Poder Legislativo, así, existía una cámara alta y una baja, y en la primera se encontraba la representación igualitaria de cada estado de la unión y en la segunda, la representación de cada estado en proporción a su población.

Los Estados federales, en general, han optado por la bicameralidad como modelo

legislativo por la necesidad de representación de todas las regiones de esos países, sobre todo cuando existen diferencias entre ellas.

En estos casos, la justificación que se ha dado para la conservación de la segunda cámara es la existencia de una segunda opinión en cuanto a la creación de legislación. Así las relaciones entre las dos cámaras varían, en algunos casos las dos cámaras tienen iguales poderes, mientras que en otras ocasiones una cámara, usualmente la del senado, ejerce una función revisora de los proyectos de ley aprobados por el Congreso; y, además una función moderadora de la operación general del Parlamento o del Congreso. En los sistemas federales y presidencialistas existe una igualdad en las funciones de las dos cámaras normalmente.

Existen distintas aplicaciones para las funciones de las dos cámaras. Estas son:

- **En el Federalismo.**

En el federalismo se enlaza el sistema de dos cámaras a la estructura política federal. En países como Australia, Argentina, México, Estado Unidos, India y Brasil, cada estado de la federación tiene un determinado número de escaños en la cámara alta sin importar la población que este estado tenga. Esta idea se desarrolló para asegurar que los estados pequeños no sean dejados de lado por los estados más poblados. Mientras que en la cámara baja los escaños se reparten basándose únicamente en la población de cada estado.

- **En regímenes aristocráticos.**

Existe la bicameralidad denominada “aristocrática”. Se dice que en algunos países la bicameralidad implica la unión de elementos democráticos y aristocráticos. El ejemplo más conocido es del Reino Unido. La Cámara de los Loores, se representa como un legado del sistema aristocrático que alguna vez predominó en la política británica. Todos o parte de los miembros de la cámara ostentan una representación vitalicia en virtud de un título (nobiliario), de una condición personal intransferible (haber sido Presidente del Gobierno) o por haber sido designados para ese puesto por autoridad

(elegidos por el Rey).⁸ Sin embargo, la Cámara de los Comunes se encuentra compuesta por parlamentarios electos, con una característica muy peculiar que es la posibilidad de heredar la función.

La Cámara de los Loores es un organismo de asesoría de la Cámara de los Comunes. Conserva sus rasgos aristocráticos y permite que se pueda heredar la función de “Lord”. Sin embargo, existe un mínimo de edad para acceder a esta cámara, asegurando que la persona tenga la experiencia suficiente para ejercer su cargo de manera correcta.

- **La bicameralidad en otras formas de regímenes.**

En varios países con modelo bicameral no existe una conexión con el federalismo o con la aristocracia. Un ejemplo son los países de América Central y América del Sur, Japón, Francia, Filipinas e Irlanda. La mayoría son ejemplos de sistemas bicamerales en estados unitarios.

En países como éstos, la función de la cámara alta es únicamente la de fiscalizar y, excepcionalmente, vetar las decisiones de la cámara baja. Por lo general, son políticamente iguales, salvo en la elaboración del presupuesto nacional. Así el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto a la cámara baja y esta lo discute y aprueba en su primer trámite, luego lo envía a la cámara alta para su revisión y aprobación.⁹

Giuseppe de Vergotinni sostiene sobre el bicameralismo lo siguiente:

1. “Esta forma de división del legislativo ayuda a que en estados federales y en los estados con autonomías territoriales exista una representación efectiva por parte de todos los territorios y poblaciones, y al mismo tiempo, se conserve la unidad territorial. Al existir dos cámaras, en una se representa a toda la población por igual teniendo al interés nacional como pauta. En la segunda cámara, se da un reconocimiento de las garantías de las entidades territoriales menores y permite su participación en la formación de las decisiones estatales. Sin embargo, este tipo de división también puede encontrarse en estados presidencialistas, también en estados sin autonomías reconocidas.”¹⁰

⁸Referencia de internet: www.wikipedia.com

⁹Referencia de internet: www.wikipedia.com

¹⁰ Vergotinni, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004. pg. 443.

La división en dos cámaras permite la representación de variados sectores de todo el Estado, separándolos y definiéndolos, evitando que se confundan, permitiendo que todos tengan participación de una forma efectiva, ya que, primordialmente se representa y da voz al interés nacional. Además se dan pautas para la representatividad de sectores y regiones a fin de que también participen en la toma de decisiones.

Al dividir los intereses regionales y seccionales de los nacionales, se permite que se pueda dar una forma de debate más eficaz, por un lado; y, además, se establecen las necesidades de las distintas poblaciones y se definen mejor los intereses. Así lo expresa Vergotinni.

2. “El bicameralismo establece una garantía contra los posibles abusos del Estado que podrían producirse en una sola cámara.”¹¹

Es decir que la existencia de dos cámaras permite que exista un mayor control político sobre el Estado, ya que si sólo existe una cámara sin más control que ella misma, se darían abusos de carácter legislativo y político.

3. “Este sistema (bicameral) instituye una garantía contra la legislación apresurada e inconsciente. Con la existencia de una segunda cámara se establece un reexamen obligatorio por parte de la misma, permitiendo una mayor reflexión en cuanto a los proyectos de ley. Implica un control sobre las mismas funciones del legislativo”.¹²

La una cámara debate y presenta proyectos de ley y la otra realiza un reexamen de estas decisiones ayudando a que el proceso aunque se haga más lento, sea más cristalino y reflexivo. Esto garantiza que la legislación sea justa y clara, disminuyendo la existencia de normas dedicadas a un sector o para un grupo determinado de la población.

¹¹ Vergotinni, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004. pg. 444.

¹² *Ibidem*

4. “Al existir dos cámaras, se permite la representación de intereses sectoriales junto a la representación de intereses políticos. Esto no significa que en el sistema de una sola cámara esta representación no exista, pero en el sistema de dos cámaras se determinan claramente los intereses nacionales de los territoriales y de los sectoriales, permitiendo que los unos no interfieran o influyan en los otros”.¹³

La teoría institucional clásica indica que un sistema de dos cámaras permite la representación de intereses distintos de una manera delineada, ya que mientras en la cámara alta se establecen intereses territoriales y sectoriales, en la baja se determinan los intereses nacionales. Esta misma distribución y separación permite que sea un sistema efectivo de pesos y de contrapesos en el ejercicio del poder y del resto de funciones, ayuda al mejoramiento de la calidad de la legislación y la producción de legislación más estable.

De igual manera, en materia de juicio político, se crea una forma más objetiva de control y de responsabilidades políticas. En el sistema de doble cámara, la cámara baja acusa y la cámara alta juzga. Por lo tanto, para llegar a establecer un juicio político se debe cumplir con muchos filtros a fin de determinar si es que amerita el enjuiciamiento. Se asimila el control a una atribución de juzgamiento lo que sucede menos en el sistema unicameral, ya que la misma cámara que acusa es la que enjuicia, quitándole objetividad a todo el proceso y permitiendo niveles de subjetividad peligrosa para la estabilidad política.

El objetivo que persigue el sistema bicameral es el de dividir las cargas y funciones para alcanzar una mejor actuación de la Función Legislativa, así como, una mejor forma de control, ya que las cámaras se vigilan mutuamente y equilibran las acciones políticas de cada una de ellas.

b) Unicameralismo.

¹³ *Ibidem*

“Es el sistema parlamentario que opera por medio de una sola cámara: La Cámara de Diputados o Representantes. Ella asume la totalidad de las funciones legislativas. Tal estructura parlamentaria corresponde a los Estados unitarios, cuyo territorio forma una sola unidad, diagramada y dividida tan sólo con fines administrativos”¹⁴

La unicameralidad, como fue definida anteriormente, es el sistema legislativo en el que existe un Parlamento o Congreso conformado por una sola cámara. La Función Legislativa del Estado está representada y estructurada por un órgano, conformado unitariamente, sin competencias separadas, sino concurrentes y concentradas.

Los teóricos a favor de este tipo de conformación de la Función Legislativa afirman que no es necesaria una “cámara alta” para llevar a cabo la legislación. La unicameralidad es común en países pequeños que solían tener dos cámaras pero que abolieron a una de ellas.

Este sistema legislativo nació en Francia luego de la Revolución Francesa. Se estableció que era necesario mantener un sistema simple y unitario del legislativo, al ser este el órgano de mayor representación efectiva del pueblo.

Sin embargo, el unicameralismo se ha convertido en la excepción a la regla. Esto se explica al poner como ejemplo a los países que tienen una legislación de una sola cámara hoy en día, todos ellos han comenzado como países con una división de dos cámaras, pero que con el tiempo y por diversas razones han abolido la llamada cámara baja y han unido todas las atribuciones del Legislativo y del control del poder en una sola cámara.

A favor de la existencia de una sola cámara se ha propuesto lo siguiente:

1. La necesidad de la unidad de la representación política.

¹⁴ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 970.

Esto permite que los intereses nacionales, territoriales y sectoriales estén en un solo nivel, con relaciones inmediatas que les permite solucionar sus diferencias y llegar a acuerdos de manera rápida y efectiva, evitando toda la separación y distanciamiento de los diversos representantes como puede llegar a suceder en el bicameralismo.

2. La reducción de los riesgos innatos a la dispersión de las relaciones políticas Parlamento-Gobierno que se podrían dar en el caso de un parlamento bicameral.

La dispersión que se menciona se ocasiona al separar el Legislativo en distintas cámaras. Esto implica que las relaciones políticas entre las dos representaciones legislativas sean lejanas, por lo tanto, lentas y confrontativas, lo cual implica un riesgo para la seguridad política.

3. El procedimiento legislativo es simple y ágil.

Con el bicameralismo, como se vio previamente, el proceso de creación de leyes debe pasar por diversos filtros entre las dos cámaras, teniendo las dos capacidades de veto y de reformar el proyecto de la ley. Ciertamente que los controles son mejores, pero al tener demasiados controles todo el sistema puede entorpecerse, haciendo que la producción de la legislación sea lenta. Con una sola cámara se puede llegar a crear leyes de forma rápida. Se agiliza el sistema y se garantiza que será un proceso dinámico.

4. No existen los inconvenientes propios de los procedimientos de conciliación entre las dos cámaras, en caso de la existencia de un desacuerdo.

Como se ha visto en los puntos anteriores, las relaciones entre los dignatarios del Legislativo cuando hay dos cámaras, pueden llegar a ser lejanas y lentas, lo cual en caso de conflicto puede llegar a aumentar el nivel del desacuerdo.

5. En las democracias basadas en un sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación política, de suerte que la representación sólo podría ser nacional y elegida con la asistencia de los partidos políticos en una sola cámara sin duplicaciones inútiles.

Las democracias representativas modernas necesitan un sistema de representación indirecta mediante los partidos políticos, ya que no es posible una democracia directa. Actualmente los ciudadanos no pueden acceder a la actividad legislativa de forma directa como en la antigua democracia griega, por ejemplo, ahora se hace necesaria la existencia de un representante que sea parte de un partido político.

En los últimos tiempos el modelo unicameral volvió a introducirse en el Ecuador en la Constitución de 1978 y se mantiene hasta la actualidad.

4. Antecedentes Constitucionales en el Ecuador.

La Función Legislativa se institucionalizó en el Ecuador en la primera Constitución Política de la República, en el año de 1830. La primera constitución estableció la unicameralidad pero, luego se estableció la bicameralidad como la forma de organización de la Función Legislativa. Esto significa que la Función Legislativa se dividía en dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, también llamada Cámara de Representantes. Cada una con sus distintas funciones, las cuales serán analizadas más adelante.

Esta división ayudaba a crear un cierto equilibrio entre la política y la legislación.

La Cámara de los Diputados se caracterizó por ser el lugar de donde se originaban las leyes, al ser la Cámara donde estaban representados los intereses a nivel nacional, por lo que al mismo tiempo era el lugar donde se ventilaban las diferencias políticas. Mientras que el Senado fue el lugar en el cual estaban representados los intereses por sectores y por territorio, ayudando a precautelar que se respeten estos intereses.

El Senado ayuda a que se controle la carga política al momento de la creación de las leyes, era un filtro dentro de la legislación de la Cámara de Diputados, ya que luego de creado el proyecto de ley, este pasaba al Senado para que lo vete o lo apruebe, para que, paso siguiente, vaya donde el Presidente a que este apruebe o vete finalmente la ley.

La bicameralidad fue la línea predominante utilizada hasta la constitución de 1967 con excepción de las Constituciones de 1830, 1850, 1944-1945, sin que estas constituciones hayan tenido una larga trayectoria por lo que imperó el sistema bicameral. Por lo tanto, el control entre las dos cámaras fue permanente. A partir de la Constitución de 1978 y en la de 1998 se presenta el modelo unicameral moderno.

Siempre los miembros de las dos Cámaras Legislativas disfrutaron de inmunidad parlamentaria. Esto es, que ningún diputado o senador podía ser enjuiciado por las decisiones o comentarios emitidos durante sus funciones y, además, si iba a ser enjuiciado por delitos comunes, se requiere la autorización de Congreso. Con los años esta figura fue cambiada y su poder fue disminuyendo. Esto se explica de la siguiente manera. En un principio, los diputados y senadores gozaban de inmunidad, no sólo en ejercicio de sus funciones, sino también hasta un año después de haber cesado en sus funciones como dignatarios.

La inmunidad parlamentaria tiene como propósito proteger a los legisladores en el ejercicio de sus funciones, evitando que se los someta a juicio, como mecanismo de presión para influir en su conducta política. Algunos autores como Rodrigo Borja hablan de un caso de “irresponsabilidad legal por sus opiniones”, la inmunidad de originó en la Declaración de Derechos inglesa de 1689 -*Bill of Rights*-, declaración de principios que aseguraron, entre otros, la “libertad de palabra y de debate o de actuación en el Parlamento”¹⁵

Por otro lado y en cuanto a la composición numérica del Legislativo, mientras estuvo vigente la bicameralidad, nunca existió una fórmula única para determinar el número de los senadores ni el de los diputados. De constitución en constitución ha variado el número de representantes de cada una de las cámaras y la forma de elegirlos. En ciertos años se mantuvieron ciertos criterios comunes, como por ejemplo, desde la Constitución de 1845 hasta la de 1852, se estableció que serían seis senadores por cada departamento, siendo estos tres, un total de diez y ocho senadores. De igual forma, serían treinta los diputados en la Cámara de Senadores elegidos diez por cada departamento. Sin embargo, en cada constitución existe alguna fórmula nueva.

¹⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 531.

Sin embargo, a partir de la Constitución de 1978, se volvió al modelo de la Función Legislativa de la unicameralidad. En este modelo se unifican las dos cámaras antes existentes y con ellas sus funciones y atribuciones. Los diputados tienen más funciones y en la misma cámara se legisla y se ventilan las diferencias políticas. Esta única cámara tiene toda la carga legislativa, sin ninguna clase de filtro más que la del Presidente a través de la sanción o veto. Esta única cámara goza de inmunidad parlamentaria, tema que será tratado más adelante.

Segunda Parte.

Sumario

1.-El Diputado. 2.-Naturaleza Jurídica de su Función. 3.-Competencias. 4.-Límites del Ejercicio del Poder. 5.-Responsabilidad y Controles.6.-Inmunidad Parlamentaria.

1. ¿Quién es un diputado?

“El diputado es un representante elegido por el pueblo como miembro de una asamblea legislativa”¹⁶. La cámara a la que pertenecen los diputados se llama Congreso, Parlamento o Cámara de Diputados. Estos tienen como funciones primordiales la de legislar y controlar alcanzando consensos que expresen los intereses del país. A partir de este consenso, se crea un cuerpo normativo que manda, prohíbe o permite cierta conducta dentro de la sociedad. Este cuerpo normativo se llama ley y es de cumplimiento obligatorio. A falta de consenso, se aplica la “regla de oro” de la democracia, esto es, la de la mayoría, que puede ser, según los sistemas, mayoría simple, constituida por la mitad más uno de los parlamentarios, o la mayoría absoluta, usualmente representativa de las dos terceras partes de sus miembros.

De igual manera los diputados además de crear, modificar, derogar leyes tienen, en conjunto como Función Legislativa, la tarea de ejercer el control político sobre el Gobierno. Se les entregó a ellos esta potestad ya que, de las tres funciones del Estado, es el órgano de representación de los ciudadanos, y al ser quienes representan y no quienes gobiernan, deben vigilar que el poder del Estado (especialmente el Ejecutivo) cumpla sus funciones con miras al bien común, evitando el abuso de potestades o la arbitrariedad.

La diputación es una función pública en la que se ejerce la representación política. Esto significa que la persona que ostente esta función encarna y personifica a un grupo de otras personas (sus electores). Se los ha elegido para que representen los intereses de una colectividad, idealmente buscando siempre la supremacía y el interés de toda la nación.

Ahora, debe hacerse una breve diferenciación entre dos términos que usualmente se confunden, pero que tienen distintos significados, especialmente en lo que a los diputados respecta: los de “dignatario” y “mandatario”.

¹⁶ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 301.

- Dignatario es quien ejerce un cargo honorífico o un puesto que lleva aparejado el ejercicio de la autoridad. Esta autoridad es la que ejerce un cargo en el cual se le ha encargado de la gestión de los actos que interesan a la Administración pública para el cumplimiento de sus fines, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes y disposiciones de la autoridad constituida.
- Mientras que mandatario es la persona que acepta del mandante la representación y el desempeño de alguna función. Es un encargado. Para el caso específico de esta tesis, el mandante sería la sociedad, la dueña del poder, ya que el poder radica en el pueblo.
- Usualmente, en derecho constitucional, al diputado se le conceptúa como “dignatario”; es decir, como aquel que ostenta una representación que se supone legítima por provenir del voto de los ciudadanos. El mandatario es una noción que se reserva más para el jefe del Ejecutivo, para el Presidente de la República. Sin embargo, tanto los diputados, como el Presidente ejercen un encargo o mandato político.

Un diputado es un dignatario, ya que esta ejerciendo una función del Estado en la cual es el encargado de la legislación, siempre haciendo uso de una cierta autoridad, en el sentido en que su función tiene un interés por parte de todo el aparato Estatal, como es el de crear las leyes que regirán dentro de él, cumpliendo de manera eficiente y respetando sobre todo el principio de legalidad contenido en la Constitución y las normas secundarias.

En el Ecuador, la Función Legislativa la ejerce el Congreso Nacional según lo determina la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 126.¹⁷ La norma constitucional determina la forma como debe procederse para la designación de

¹⁷ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. Art. 126: “La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años”

diputados, el método de elección, el número de diputados por provincia y en aquellas que los habitantes superen el número de doscientos mil, uno por cada una de tales fracciones, lo que significa que lo que busca nuestra Constitución es que todos los ciudadanos se encuentren debidamente representados, en busca, como ya anoté, del bienestar común, función básica de todo estado. La responsabilidad que emana de tal representación es inmensa y debe ser cumplida a cabalidad.

De esta Función emanan las leyes que tendrán aplicación obligatoria sobre todas las personas o entidades públicas y privadas en el país.

Actualmente, el Congreso esta conformado por 100 diputados, todos ellos elegidos de forma democrática y según lo establece las normas electorales.

Cada uno de los diputados, para presentarse como candidato y ser elegido, deberá cumplir con los requisitos del artículo 127 de la Constitución. Requisitos que son los siguientes: ser ecuatoriano de nacimiento, gozar de todos sus derechos políticos (contenidos en el artículo 26 de la Constitución), tener al menos veinticinco años al momento de la candidatura, pertenecer a la provincia por la que se candidatiza o haber vivido en ella al menos tres años ininterrumpidamente . La Constitución vincula al representante con los representados, ya que el diputado es quien precautelarará los intereses de su región y de la gente a la que representa.

2. Competencia de los Diputados.

La Constitución es el cuerpo normativo que en función de “principio de legalidad” establece las competencias y atribuciones de los funcionarios públicos de cada uno de los tres poderes estatales. Las mismas funciones que le son atribuidas a cada uno de ellos son en sí el límite para la aplicación de su poder.

Esto se entiende además, bajo el principio del derecho público, según el cual solo está permitido lo explícitamente mandado por la ley. Por lo tanto, los funcionarios públicos no pueden hacer más allá de lo que la ley les permite hacer. Así lo determina el artículo 119 de la Constitución del Ecuador: “las instituciones del Estado, sus

organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”.

El principio de legalidad supone, en el Estado de Derecho, que las autoridades no tienen capacidad discrecional sino en una forma muy limitada, ya que deben actuar predominantemente aplicando normas preestablecidas y sin efecto retroactivo. Según este principio, las potestades de la autoridad nacen exclusivamente de la norma jurídica, por lo mismo, está excluida la arbitrariedad, es decir, que los funcionarios y dignatarios actúen apartándose de las normas y simplemente “a su arbitrio”. En el derecho público la llamada “lógica mandatoria” es la que usualmente opera, al contrario de lo que ocurre en el derecho privado, en que actúa fundamentalmente la “lógica permisiva”, según la cual se puede hacer todo aquello que no este expresamente prohibido. Los Estados constitucionales modernos articulan el principio de legalidad a través de una red de leyes y otros estatutos jurídicos que asignan potestades a las instituciones y a los funcionarios, que establecen el procedimiento de actuación, prevén los efectos de sus actos, y la posibilidad y mecanismos de impugnación. Se puede decir que en el principio de legalidad se plasma el precepto de los romanos de “la libertad bajo la ley”.

Las competencias y atribuciones del Congreso Nacional están comprendidas en del artículo 130 de la Constitución de la República del Ecuador. Las más relevantes en cuanto al presente tema y modo de ejemplo, son:

1. Posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral. Conocer sus renunciaciones; destituirlos, previo enjuiciamiento político; establecer su incapacidad física, mental o abandono del cargo, y declararlos cesantes.

Así, el Congreso inviste a los mandatarios más importantes de la Función Ejecutiva quienes han sido elegidos por votación popular. De igual manera, el órgano legislativo deberá conocer las renunciaciones de estos mandatarios. Por otro lado, la potestad del Congreso de iniciar un juicio político a los mandatarios del Ejecutivo y como consecuencia, se puede llegar a la destitución de los mandatarios, en el caso de que los declarase culpables.

De igual manera, es el Congreso quien puede determinar si el Presidente y/o el Vicepresidente no son aptos física o mentalmente para seguir en el cargo. Sin embargo, no existe una ley que desarrolle esta competencia, simplemente se deja al libre arbitrio de los diputados establecer las incapacidades.

En todo caso, es la Legislativa la única función que puede declara cesantes a los representantes del Ejecutivo.

2. Conocer el informe anual que debe presentar el Presidente de la República y pronunciarse al respecto.

El Congreso, de conformidad con esta facultad, es una especie de “revisor” de la actuación del Presidente lo cual es una concreción de la potestad fiscalizadora que le corresponde según la Constitución.

3. Reformar la Constitución e interpretarla de manera general obligatoria.

El artículo 280 de la Carta Política establece claramente que la Constitución sólo podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante una consulta popular. Para que la Constitución sea reformada mediante consulta popular es necesario remitirse al artículo 283 constitucional, en el cual se establece que el Presidente de la República puede llamar a la reforma de la Constitución mediante consulta popular, solo y únicamente cuando el Congreso haya aprobado la propuesta del Ejecutivo. En otras palabras, la Función Legislativa es la única que tiene la posibilidad para reformar la Constitución.

Por otro lado, el artículo 284 de la Constitución establece que, en caso de duda del alcance de las normas constitucionales, el Congreso podrá interpretarlas de manera generalmente obligatoria. Cualquier reforma constitucional que se planteé, primero deberá pasar por el Congreso para que éste debata sobre el tema y se determine si ésta es pertinente o no.

4. Expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter general obligatorio.

Esta es usualmente la competencia que caracteriza la Función Legislativa, la creación y derogación de las leyes del ordenamiento jurídico interno. Es el ejercicio puro de sus actos legislativos que deben perfeccionarse con la concurrencia de la Función Ejecutiva, a través de la sanción o veto de las leyes.

5. Aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda.

Esto sigue siendo parte de sus actuaciones legislativas, ya que los tratados internacionales una vez que el representante diplomático del país ha firmado el borrador del mismo al terminar la negociación, este pasa al Congreso para que lo estudie, se oponga o lo apruebe y así aprobado pase a formar parte directa del ordenamiento jurídico interno y con rango superior al de las leyes, según el artículo 163 de la Constitución Política.

6. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.

El artículo 171, numeral 7 de la Constitución -Atribuciones y deberes del Presidente-, establece que es un deber del mandatario presentar al Congreso Nacional, el 15 de enero de cada año, el informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano, la situación general del país, los objetivos del gobierno que se proponga alcanzar durante el año siguiente.

La fiscalización legislativa implica realizar un análisis de las actuaciones de los Ministros de Estado, Superintendentes (de Bancos, de Compañías y de Telecomunicaciones). Esta es una de las atribuciones propias de la Función Legislativa y obedece al principio de los “chequeos y balances” propios de los Estados de Derecho.

7. El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras

partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar el proceso.

Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes.

La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

En este numeral se prescriben los casos por los cuales los jefes del Ejecutivo podrán ser enjuiciados políticamente y potencialmente destituidos de sus cargos.

Para ser censurados o destituidos de sus cargos deberá existir el voto a favor de esta medida de los dos tercios (66 votos) de los miembros del Congreso Nacional.

8. Nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes, a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas y renunciaciones, y designar a sus reemplazos.

El Congreso tiene en sus manos la designación de una gama de funcionarios importantes para el funcionamiento del Estado. Por otro lado, designa también a quienes tienen distintas formas de control sobre el propio Poder Legislativo. El Tribunal Constitucional, quien tiene el poder de determinar si una ley expedida por el Congreso se opone o no a la Constitución; y el Tribunal Supremo Electoral que tiene el control sobre las reglas y las votaciones populares, además de ser el órgano ante el que se presenta, y quien aprueba, la revocatoria de mandato.

9. Elegir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes la terna para la designación del Contralor General del Estado. Se procederá de la misma manera para reemplazarlo en caso de falta definitiva.

10. Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución.

Conocerá la distribución del presupuesto del Estado, esto es, como y en que cantidades empleará el dinero del Estado, dependiendo de la necesidad de los diversos ámbitos de desarrollo que sean necesarios dentro del Estado, controlando de esta manera, aunque sea en teoría, al gasto público.

11. Fijar el límite del endeudamiento público de acuerdo con la ley.

Este numeral tiene relación directa con el anterior. El Congreso es quien determina hasta dónde puede endeudarse el Estado. Sin embargo, vale tomar en cuenta a la deuda externa y al endeudamiento del Estado ecuatoriano en las últimas décadas para mencionar que tal vez no es la mejor opción que el poder legislativo sea quien decide sobre esta materia.

12. Conformar las comisiones especiales permanentes.

Las comisiones especiales legislativas permanentes estudian e informan sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de sus especializaciones. Cada comisión especial tiene materias especializadas contenidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, algunas de ellas son las comisiones especiales permanentes de lo Civil y Penal, de lo Laboral y Social, de lo Tributario, Fiscal y Bancario, entre otras.

Las demás funciones del Congreso se determinan en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en otras leyes. La problemática con respecto a esta posibilidad es que no solamente la Constitución establece las funciones de la Función Legislativa, sino que también se determinen mediante ley, lo cual implica que el mismo Congreso al tener entre sus atribuciones principales la de legislar pueda establecerse otro tipo de competencias. Esto podría ir contra los mismos principios contenidos en la Constitución

en que las competencias del Estado deben estar claramente definidas y limitadas. Este numeral permite una interpretación demasiado amplia que puede dar cabida a que el mismo Legislativo se atribuya funciones que en principio no le competan.

Una facultad polémica del Congreso fue la de designar, fiscalizar y destituir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En este tema, en los últimos tiempos, se produjeron importantes modificaciones, cuyo esquema es el siguiente:

a) Situación anterior a 1998.-

La Constitución que se encontraba vigente con anterioridad a la consulta popular de 1997, otorgaba la facultad al Congreso para designar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y para conocer sus excusas y renunciaciones (Artículo 82, literal h. y 101 de la Constitución). Además podía enjuiciar políticamente a los Magistrados y destituirlos (Artículo 82, literal g. de la Constitución).¹⁸

b) Situación posterior a 1998.

Entre las atribuciones del Congreso Nacional, a partir de la Constitución de 1998, no constan facultades relativas a la designación o remoción de Magistrados de la Corte Suprema. Tampoco existe la figura del juicio político, ni la destitución de los Magistrados por esa vía.¹⁹

¹⁸ Constitución Política de la República del Ecuador, texto de 1978 codificado en 1984: Artículo 101: "Los Magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo contencioso Administrativo, son elegidos por el Congreso nacional, durante cuatro años en el ejercicio de sus cargos y pueden ser reelegidos (...)"

Constitución Política de la República del Ecuador, texto de 1978 codificado en 1984: Artículo 82, literal g): "Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas del presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estados, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (...)"

Constitución Política de la República del Ecuador, texto de 1978 codificado en 1984: Artículo 82 literal h: "Conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Magistrados o miembros y funcionarios de Cortes, Tribunales y organismos a que se refiere la letra anterior con excepción de los Ministros de Estado."

¹⁹ Corral, Fabián. "Perspectivas Legales". Editorial en Diario El Comercio de 6 de enero, 2005.

En este caso, la Asamblea Nacional Constituyente le quitó potestades al Congreso Nacional respecto a la Corte Suprema de Justicia, lo cual es fiel al principio de Independencia Jurisdiccional contenido en el artículo 199 de la actual Constitución.²⁰

Como se ha sostenido, el Congreso Nacional tiene la mayor variada cantidad de funciones, unas entran dentro del ámbito legislativo, otras son las de mantener el control político, inclusive tiene atribuciones administrativas, como las de nombrar a funcionarios del Estado.

Estas son funciones sumamente diversas para un mismo órgano que, al mismo tiempo hace de legislador, fiscalizador de las actuaciones ejecutivas, de las cuentas estatales y administrador de nombramientos de funcionarios del Estado.

3. Límites al Ejercicio del Poder.

Como se examinó previamente, la definición de las atribuciones de la Función Legislativa constituyen el límite para sus actuaciones. Sin embargo, da un margen amplio a la discrecionalidad, además de no tener responsabilidades concretas en su cargo y no tener responsabilidades de otras clases fomentan la actuación discrecional sin conciencia cívica.

El artículo 135²¹ de la Constitución de la República del Ecuador establece que los diputados deben actuar con sentido nacional y serán “políticamente responsables” ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de investidura.

A pesar de que esta norma constitucional establece un tipo de responsabilidad para los diputados en ningún momento se establece qué comprende la responsabilidad política, ni cómo la sociedad puede exigir esta responsabilidad a los diputados.

²⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Art. 199: “Los órganos de la Función Judicial serán independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá interferir en los asuntos propios de aquellos. Los magistrados y jueces serán independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional aún frente a los demás órganos de la Función Judicial; solo estarán sometidos a la Constitución y a la Ley.”

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Art. 135: “Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura.”

La responsabilidad de los diputados y de los mandatarios es uno de los principios rectores del republicanismo y del sistema democrático basado en la división de las funciones del Estado. Los sistemas monárquicos y totalitarios excluyen la responsabilidad política. Al respecto Borja dice que:

1. “Quienes ejercen las funciones de gobierno en cualquiera de sus tres ramas fundamentales (legislativa, ejecutiva y judicial) contraen por ese hecho la obligación de responder de sus actos oficiales ante el pueblo que los eligió. Este es un principio cardinal del republicanismo. Y se presenta como consecuencia natural y lógica de las especiales relaciones que de esta forma de gobierno se establecen entre gobernantes y gobernados. Parece lógico, en efecto, que si la persona que ejerce el poder estatal obra en nombre y en lugar de la colectividad, deba rendir cuenta de sus actos ante aquellos en cuya representación actúa. De este modo la acción gubernativa queda abierta a la fiscalización popular y puede la sociedad ejercer permanente control sobre sus gobernantes, lo cual es sin duda una de las más altas virtudes de la forma republicana de gobierno.

a) Consideraciones generales sobre el fundamento doctrinal de la responsabilidad.

Dice Bielsa que “en un Estado en que rige una Constitución que establece un gobierno representativo y republicano, todos los que ejercen funciones públicas responden de sus actos realizados en ellas, es decir, responden de las extralimitaciones de su mandato, no en el sentido del derecho civil, sino del derecho público. Esa responsabilidad es común (civil y penal) y también política y administrativamente (Jellinek, pag. 558). De esto se sigue que el gobierno republicano es necesariamente responsable, en cuanto quienes lo desempeñan están obligados a dar cuenta de su cometido a sus electores, en forma directa o por medio de los organismos establecidos para el efecto. Para este fin, lo mismo da que se considere la función gubernativa, como el ejercicio de una representación o de un mandato de los electores.

b) Responsabilidad civil, penal, política y administrativa de los gobernantes.

Como quiera que se conciba la función de gobierno- si como representación o como mandato- es lo cierto que el sistema republicano responsabiliza civil, penal, política y administrativamente a los gobernantes por los actos ejecutados en el desempeño de sus cargos y además los somete a las responsabilidades generales por sus actos particulares, de acuerdo con el derecho común. De modo que los gobernantes, en cuanto a funcionarios públicos, están sujetos a responsabilidades especiales, para ser efectivas las cuales cuenta el Estado con órganos adecuados; y en cuanto personas particulares, están sujetos a las responsabilidades comunes a todos los ciudadanos con arreglo al principio general de la igualdad ante la ley”²²

De igual manera, el mismo artículo constitucional en su último párrafo establece que la diputación es una función que no permite que los diputados, luego de haber sido elegidos y que hayan aceptado su nombramiento, acepten nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas por la Función Ejecutiva, en cuyo caso perderán su calidad de tales.

²² Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. pg. 137-138.

4. De las responsabilidades y controles de los Diputados.

Los diputados, por la naturaleza de su cargo, tienen un conjunto de atribuciones, como vimos con anterioridad. A pesar de que sus funciones son claras, sus responsabilidades concretas pueden llegar a ser bastante imprecisas.

La función de diputado tiene una característica especial que la diferencia notoriamente de las atribuciones de las Funciones Ejecutiva y Judicial. El principio de la responsabilidad de los funcionarios del Estado es una parte básica para el establecimiento y la protección del Estado de Derecho y de los derechos de los ciudadanos. Este principio se aplica claramente al Ejecutivo (el Presidente y el Vicepresidente pueden ser objetos de juicio político) y al Judicial (juicios de daños y perjuicios por las actuaciones incorrectas de los jueces en sus funciones), pero en el caso de la Función Legislativa no se establece una regla clara en cuanto a su responsabilidad. El artículo 135 de la Constitución del Ecuador establece que los diputados serán responsables políticamente; sin embargo, las implicaciones de la responsabilidad política son diversas y no existe un razonable desarrollo legal de este principio que lo haga viable desde el punto de vista práctico.

Debemos recordar que la Función Legislativa tiene dos tipos de actos: los actos políticos en los cuales ejerce su función de control político respecto a las otras dos funciones del Estado. Así mismo, la Función Legislativa ejerce los actos de legislación. Estos actos son aquellos mediante los cuales esta función crea y deroga leyes, en razón de la que establece el ordenamiento jurídico del país.

Pérdida de la calidad de Diputado.

El artículo 136 de la Constitución establece lo siguiente, “los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de los

integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado”.²³

Este artículo establece que:

1. Debe incurrir en alguna violación del Código de Ética.

El Código de Ética es una Ley Orgánica²⁴ expedida por el Congreso Nacional, en la que se establecen los parámetros de acción y las sanciones a las actuaciones de los diputados dentro de sus funciones. Entre las dos sanciones que se mencionan están la suspensión temporal del ejercicio de las funciones y la pérdida de la calidad de diputado.

2. Para que exista sanción debe haber el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso.

La mayoría de los integrantes está conformada por 51 votos. En el caso de no obtener este número de votantes, no se establecerá la sanción que se persigue.

3. “La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado”.

Esto demuestra que el artículo no es imperativo ya que está dejando la opción de la pérdida de la calidad de diputado como una posible sanción pero no un efecto seguro de las actuaciones contrarias a las que determina el Código de Ética. El carácter potestativo de la norma, le resta eficacia, pues queda a la discrecionalidad el campo de aplicación de la sanción, lo que permite el encubrimiento y la manipulación política, que afecta a la idoneidad del control y a la credibilidad institucional.

5. La inmunidad parlamentaria.

²³ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

²⁴ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Artículo 142: “Ley Orgánica es: 1) la que regula la organización y actividades de las funciones legislativa, ejecutiva, judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidas en la Constitución; 2) las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral; 3) las que regulan las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y, 4) las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.”

El artículo 137 de la Carta Política del Ecuador establece claramente que “los diputados no serán civil ni penalmente responsables por las votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones”. Sigue, “no podrán iniciarse causas penales en su contra sin previa autorización del Congreso Nacional, ni serán privados de su libertad, salvo en el caso de delitos flagrantes”.²⁵

El principio de la irresponsabilidad de los funcionarios del legislativo tiene su origen en el siglo XVII en el Parlamento Inglés, en el cual se consagró la libertad de expresión y la libertad personal de los parlamentarios, sin responsabilidad alguna sobre su persona.. De este importante principio deriva el artículo 9 del *Bill of Rights* (Declaración inglesa de principios) de 1689, en la cual se establece el principio de irresponsabilidad por las opiniones vertidas en el Parlamento. Así también en la Constitución francesa de 1791 (título III, capítulo 1, sección V, artículo 8) -se garantiza la libertad personal de los representantes de la nación en ausencia de una deliberación de la Asamblea. Esto significa que, no es posible iniciar un juicio sin que antes la Asamblea -Congreso, Parlamento- lo estudie y autorice. Esta antigua fórmula se aplica hasta la actualidad en varios sistemas constitucionalistas, incluyendo en el del Ecuador.

Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, explica que de las funciones del Estado, la Legislativa no incurre en responsabilidad por la aprobación de las leyes y por los efectos de su aplicación. “Donde existe proceso en las garantías cívicas, sólo se concede en su caso el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, para dejarlas sin efecto en mayor o en menor medida; pero cuya idea es independiente de la responsabilidad indemnizadora porque cabe impugnar la constitucionalidad de una ley sin haber recibido daño alguno, ni el actor ni otro; mientras la responsabilidad tiene una finalidad económica en todo caso”²⁶

Así, la inmunidad parlamentaria se justifica con la idea de la incuestionabilidad de los votos expresados y de las opiniones manifestadas, y de la consiguiente irresponsabilidad del dignatario. Estas inmunidades implican ciertas garantías y beneficios para los

²⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

²⁶ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta. Edición 10ma. Tomo III. Buenos Aires, 1976. pg. 574.

diputados ya que se le releva al dignatario de ser responsabilizado penal, civil, y administrativamente y, adicionalmente la inmunidad protege los discursos y comportamientos del parlamentario mantenidos en el desarrollo de sus funciones y usualmente, esta inmunidad le protege después de que el diputado cese el período en que desempeñó esa función pública.

En el Ecuador la inmunidad parlamentaria, además de estar garantizada y establecida en la Constitución, también esta desarrollada en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El artículo 60 de esta Ley establece que: “los diputados gozarán de inmunidad parlamentaria durante el periodo para el cual fueron elegidos, salvo en el caso de delito flagrante, que deberá ser calificado por el Congreso Nacional”.²⁷ El artículo 61 de la misma ley prosigue, “los diputados no serán penal ni civilmente responsables por las opiniones, y votos emitidos en el desempeño de sus funciones”.²⁸

Por lo que, en definitiva, los miembros del Congreso Nacional no serán responsables ni civil, ni penalmente mientras estén en sus funciones. La problemática de las normas que establecen la inmunidad parlamentaria es que nunca han llegado a ser específicas, por lo que existe el peligro de que su interpretación sea amplia, permitiendo que se exima de responsabilidad de cualquier tipo de actos, aún cuando estos actos no sean cometidos dentro de sus funciones legislativas.

Si bien la doctrina y además la mayoría de las Constituciones Políticas del Ecuador, protegen a los diputados frente a los efectos sociales, políticos y económicos de las leyes que dicten, sin embargo se ha llegado a lesionar evidentemente los derechos de los ciudadanos con leyes expedidas para favorecer a sectores de la población. Por ejemplo, en el caso de la llamada Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y el de creación del Impuesto a la circulación de Capitales (ICC) Diciembre de 1998 que precipitó una de las crisis del país perjudicando gravemente a toda la población ecuatoriana. De este ejemplo se desprenden dudas frente a la idoneidad de la inmunidad de los diputados frente a los efectos que sus actuaciones causan a la comunidad. Podría pensarse en establecerse causales específicas de responsabilidad política, civil y económica de los

²⁷ Ley Orgánica de la Función Legislativa: Artículo 60.

²⁸ Ley Orgánica de la Función Legislativa: Artículo 61.

diputados que proteja a los demás derechos de los ciudadanos y que obligue a los legisladores actúen en función del bien común.

Tercera Parte.

Sumario

Los Diputados, la Unicameralidad, los Límites del Poder y la Inmunidad Parlamentaria en el Ecuador.

Si se revisa la vida política del Ecuador se podrá comprobar que en 176 años de historia siempre ha existido la inestabilidad política. La pugna de poderes entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva, ha sido continua -salvo contadas excepciones-, y esta se ve reflejada en la impresionante cantidad de constituciones promulgadas en el Ecuador. De las diecinueve constituciones, varias han sido auspiciadas y creadas para atender a intereses de partidos políticos, económicos, grupos de poder con gran influencia en la vida política nacional.

En el tema del presente estudio, la Función Legislativa, sin duda alguna, ha sido el eje principal de la inestabilidad política y, por lo tanto, económica y social en el Ecuador. Sin embargo, no se debe culpar íntegramente a quienes integran la Función Legislativa, sino que se debe hacer un análisis crítico a la estructura del sistema en sí.

Por norma general, los sistemas de Estado y de gobierno tienen como fin principal su buen funcionamiento enfocado hacia el bien común del país.

En el Ecuador, se puede afirmar que el sistema no funciona. Las tres funciones se contradicen y se confrontan de tal manera que crean un bloqueo, en lugar de conformar una estructura funcional. En el caso ecuatoriano, dos de las tres funciones del Estado chocan entre sí en lugar de apoyarse.

Desde la instauración del sistema unicameral en el Ecuador, en el año 1978 la inestabilidad ha sido una constante. Esto se da como consecuencia de la pugna de poderes existentes entre la Función Legislativa y la Ejecutiva. Según la teoría política,

el Ejecutivo tiene una agenda particular que será cumplida a lo largo del período para el cual fue elegido, sin embargo para poder conseguir esas metas es necesario el apoyo del Legislativo. La Función Legislativa legisla de la mano de las propuestas y de las metas del Ejecutivo y se opone según las ideas de los bloques parlamentarios, pero nunca debería entorpecerse y bloquearse el proceso de legislar.

Cabe señalar que la aplicación del sistema de la unicameralidad en el Ecuador ha ocasionado que el Legislativo se convierta en una institución en la que la responsabilidad para sus miembros no pueda aplicarse. Esto da como resultado que los diputados sean irresponsables y crea ese sentimiento de impunidad. El sistema de una sola cámara puede llegar a funcionar siempre y cuando quienes forman parte del Congreso sean absolutamente responsables como ciudadanos y respetuosos con su cargo. Vale recordar, como se analizó anteriormente, que no existe ningún tipo de control externo sobre la única cámara –Congreso-, más que la propia cámara en sí de lo que se desprende notoriamente que en el Ecuador no ha funcionado del todo bien la unicameralidad. Históricamente la bicameralidad tampoco funcionó de manera eficiente. Sin embargo, sostengo que el sistema de dos cámaras permite un mayor control sobre el mismo Congreso, dividiendo la representación en dos cámaras, una con la representación de regiones y sectores, la otra con la representación nacional y facultando a esta última a que revise y sancione las actuaciones de la primera. Esta división de las distintas representaciones permite que no influya la una en la otra, y que al mismo tiempo se controlen, precautelando los intereses nacionales. Con la unicameralidad se han agrupado todos los intereses en un mismo lugar, mezclando intereses políticos y sociales ocasionando el entorpecimiento dentro de la función, además de una politización en las leyes, contribuyendo a la creación de normas beneficiosas a pocos y afectando la mayoría, en gran parte de los casos.

Hasta hace poco en el Ecuador existió la figura del diputado nacional, dignatario cuya función era la de precautelar los intereses del país por sobre los de las regiones. En cierta forma éste tenía la función de mediador entre todos los y buscaba llegar a un acuerdo que beneficiara a todos, en especial al país. Sin embargo, al eliminar esta figura en la Función Legislativa, se acentuó la pugna de poderes entre las provincias y otros sectores, dando como única pauta para el acuerdo entre ellos el pacto político ilegítimo. De esta forma se legitiman los pactos entre los partidos políticos por

intereses y se elimina la discusión y la argumentación entre ellos. En otras palabras, se oscurece el proceso de debate y de actuaciones claras.

No obstante, lo más dramático de este asunto es el hecho de que los diputados no pueden ser responsabilizados por ninguno de los actos dentro de sus funciones, así estos causen grave detrimento a la sociedad. La figura de la inmunidad parlamentaria está garantizada por la Constitución Política de la República del Ecuador desde su primera versión en el año 1830. Vale mencionar que esta figura elevada a nivel constitucional fue tomada de países con mayor -y mejor- tradición política y democrática, como son los países europeos y también los Estados Unidos, donde esta garantía para el Poder Legislativo no constituye una forma de promoción y de ocasionar inseguridad jurídica en todo el sistema, como sucede en el país.

Al mismo tiempo, no existe legalmente una clara definición de los límites de las competencias de los diputados, cosa grave dado que sus funciones, al ser sumamente abiertas y variadas y sus límites difusos, permiten que las actuaciones, lleguen a traspasar a funciones que no les competen pero que dada esta falta de claridad legislativa es difícil de reclamar. La inmunidad parlamentaria mezclada con la falta de controles y límites no determinados a los diputados es un cheque en blanco para que éstos actúen en función de sus intereses sea esto inconstitucional, ilegal, inmoral o indebido.

En el Ecuador, es necesario que existan normas claras y específicas para determinar los límites de toda autoridad. Mientras mayores son las funciones, mayores son las responsabilidades, lo que ha venido sucediendo con los organismos estatales y con la Función Legislativa es la excepción que prueba la regla.

Así también, se debe señalar que no es solo el hecho de que los diputados carecen de responsabilidad, y de medios de control sobre su poder, también se debe indicar la cantidad y variedad de atribuciones de las que gozan. Sus funciones no solamente consisten en lo legislativo; el Congreso se constituye como el órgano de control político y también tiene ciertas atribuciones administrativas como son las de nombrar a funcionarios que pertenecen claramente al Ejecutivo y a los órganos de control.

Claramente las funciones del Congreso son de tan variada naturaleza y de diversa índole que es entendible que no puedan llevarlas a cabo de manera correcta y eficiente. En adición a lo anterior, para ser diputado, objetivamente, se necesita preparación de nivel alto, cosa que muy pocos diputados tienen. Por ejemplo, un diputado, en teoría y en la práctica, debería ser un experto en Derecho para lograr entender la complicada telaraña jurídica del Ecuador y legislar dentro de ella y así mantener una dinámica entre normas. Por otra parte, debería ser un entendido en materia política para llevar a cabo el control político. También necesitaría conocer de derecho administrativo y de lo que es legislación de control para poder nombrar correctamente y controlar a los Contralores, Superintendentes, Procuradores, etc. y por lo menos algo de economía.

CAPITULO II: EL ACCESO AL PODER.

Sumario

1.-El acceso al poder. 2.-Mecanismos Constitucionales para la Elección de los Diputados. 3.-Ventajas y Desventajas del Sistema de Elección.

1. El acceso al poder.

La intervención en la política mediante participación democrática es un derecho garantizado constitucionalmente en Título IV de la Carta Política.

La participación democrática como mecanismo de acceso al poder tiene dos vertientes posibles, la una, ya sea que el candidato forme parte de un partido político; y la otra, o de manera independiente, esto es, sin estar afiliado a ningún partido o movimiento político.

Los candidatos independientes son “ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos”, (según el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución).²⁹ Los partidos políticos pueden ser definidos como agrupaciones de personas con una misma ideología política, que tienen un plan de gobierno establecido con fines y objetivos directamente

²⁹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Art. 98, inciso segundo: “ Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos”.

relacionados con su doctrina, y que cuenta con una organización permanente establecida a nivel nacional.

Así, los partidos políticos se definen como canales ideológicos, organizados bajo una filosofía que concuerda con la democracia, que sirven como canales de expresión de los ciudadanos y como forma institucionalizada de relación de acceso al poder y de acceso al gobierno. Son en sí, el vínculo de representatividad que tiene la sociedad frente al poder.

Rodrigo Borja define al partido político como:

“Un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar parcial o totalmente un programa político de carácter general”, o como dice Burke, “un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo”. Menzel define a los partidos como las “asociaciones de personas con las mismas opiniones en cuanto a una organización deseable del Estado y la sociedad, y que tienden a realizar estas ideas, para lo cual desean ocupar el poder del Estado, o al menos ejercer cierta influencia sobre él”. “A diferencia de otros tipos de asociación política lo que caracteriza a los partidos es su organización estable y su programa de gobierno. La agrupación transitoria para el logro de objetivos electorales o para la defensa accidental de un principio, que es tan propia de los “grupos” y “movimientos” nacidos del oportunismo político y de la desorientación pública, es completamente ajena al concepto de partidos políticos. Estos tienen, como nota esencial y distintiva, una organización establecida de modo permanente, que los capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una declaración de principios doctrinales a las que ajustan su acción política y de la que deriva su programa de gobierno. En esa declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido y, en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado”.³⁰

Los partidos políticos tienen distintas funciones, siendo la imperante la de llegar al poder del Estado con el fin de convertir en actos de gobierno sus propuestas y llevar a cabo sus planes de acción impresos dentro de su plan de gobierno. Al mismo tiempo, los partidos tienen la función de vigilar los actos de gobierno con actitud crítica, sobre todo en los regímenes parlamentarios en los que el partido opositor se opone mediante la propuesta de políticas alternativas. En otras palabras, tienen la función de supervisar los

³⁰ Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. pg. 191.

comportamientos de la autoridad pública cautelando que sus acciones se limiten a sus funciones, siempre criticando y atacando todo acto que llegue a ser ineficaz, abusivo, deshonesto para con su función y para con la sociedad.

Acerca de la finalidad de los partidos políticos, Borja sostiene que:

“El primer objetivo táctico de un partido es la toma de poder, como medio de convertir en acto eficaces de gobierno sus postulados y sus programas. Pero no siempre puede alcanzar este objetivo, y en tal caso, su misión no termina allí, pues el partido es también un instrumento de fiscalización de la función gubernativa, llamado a conservar una permanente actitud crítica sobre los actos del gobierno. Le corresponde, en este caso, no solamente vigilar el comportamiento de las autoridades públicas, sino también analizar- en sus departamentos técnicos y especializados- los problemas nacionales en todos los campos y plantear soluciones. Esto es particularmente importante en la época actual y para los países del tercer mundo, cuyo reto histórico principal es la superación del desarrollo económico y social. Concluida la era de lucubraciones abstractas, vivimos la era del desarrollo económico y social, por lo cual, en una sociedad dinámica, los partidos deben tender hacia el desarrollo: ser partidos del desarrollo económico y del cambio social”³¹

Las funciones de los partidos son múltiples, unas son las que corresponden cuando están en el poder, otras desde la oposición; así: “Cuando está fuera del poder al partido le está confiada una de las más importantes funciones que existen dentro del Estado moderno: la de ejercer la oposición. Función que, lógicamente, corresponde a desempeñar a los partidos que han quedado marginados de la acción gubernativa directa”³²

2. Mecanismos Constitucionales para la Elección de los Diputados.

El derecho a elegir y ser elegido emana del artículo 26 de la Constitución de la República, el que garantiza la participación ciudadana dentro de la política del Estado. Esto se manifiesta al permitir el acceso a cargos públicos mediante la acumulación de votos por parte de los electores.

³¹ Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. pg. 192.

³² Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. pg. 193.

El sufragio es, acorde al artículo 26 de la Constitución de la República, el derecho de los ciudadanos del Ecuador de elegir y ser elegidos, pero para ser titular de este derecho es necesario ser mayor de edad y estar en ejercicio de los derechos políticos.³³

Entonces, el sufragio es un derecho político reconocido y garantizado constitucionalmente mediante el cual todos los ciudadanos tienen la capacidad de elegir a sus representantes, dignatarios y demás funcionarios del Estado que puedan ser elegidos mediante esta forma. El artículo 7 de la Ley de Elecciones determina que mediante sufragio podrán ser elegidos el Presidente y Vicepresidente de la República, los representantes ante el Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales y consejeros provinciales, alcaldes y concejales municipales, y los miembros de las juntas parroquiales.

3. Ventajas y Desventajas del Sistema de Elección.

El sistema electoral permite la participación de los ciudadanos, poniendo en práctica la democracia mediante el voto con el cual elegirán a sus representantes y funcionarios para que administren el país en nombre de la colectividad. El sistema electoral, por imperfecto que fuere, al gobierno le permite el ejercicio de la democracia a través del voto de los ciudadanos por medio del cual eligen, bajo la regla de la mayoría, o de lo que Rousseau llamó “la voluntad general”, a sus dignatarios y mandatarios.

³³ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Art. 26: “Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos de poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos”.

El sistema electoral está vinculado esencialmente con la democracia indirecta o representativa y con la forma jurídico-política de establecer el mandato entre electores y elegidos. En las sociedades de masas no existe otra forma posible de ejercer la democracia que no sea por medio de las elecciones. En efecto, ya no es posible ni es práctica aquella aspiración de Montesquieu en la cual “el pueblo que ejerce el poder supremo debe ser por sí mismo todo aquello que pueda hacer bien...”³⁴

Las elecciones son una de las formas de participación popular. Las otras, son la revocatoria de mandato, el plebiscito y el referéndum.

Sin embargo y al mismo tiempo que las elecciones son la única manera de poner en funcionamiento a la democracia, la participación democrática se ve amenazada cuando se desvirtúa el concepto de un voto voluntario y consciente, poniendo en riesgo todo el sistema constitucionalmente reconocido y dejando en mera teoría todo el sistema de derechos políticos de los ciudadanos.

a) Ventajas.

Es importante analizar el concepto de participación democrática:

Participación Democrática.-

La participación ciudadana es una de las ventajas para el sistema electoral. Vale recordar que la Constitución en su artículo 1 determina que el Ecuador es un Estado democrático, representativo y participativo, y el medio utilizado para que el pueblo

³⁴ Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*. Editorial Trotta. Madrid, 1999. pg. 405.

participe en la política del país es mediante el ejercicio del derecho de elegir y de ser elegidos.

La democracia, en su sentido más puro, significa el gobierno del pueblo, por lo tanto para que el pueblo pueda gobernar es necesario designar a alguien elegido por todos para que maneje el Estado. La democracia moderna, creada a fines del siglo XVIII, estableció la elección popular como el medio de participación del pueblo en el Estado, que es el modelo utilizado hasta la actualidad. Por ende, la participación es el elemento más importante de la democracia, se reconoce a los ciudadanos ciertos derechos para intervenir en la vida política del país, entre estos derecho el del sufragio.

Las formas de participación democrática son:

- **El Sufragio:**

“El sufragio consiste en la intervención directa del pueblo, o para ser más preciso, de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación, en la designación de sus funcionarios estatales de naturaleza electiva, o en la revocación de su mandato.”³⁵

Mediante el sufragio las personas pueden elegir y ser elegidas según lo que establece la Constitución.³⁶ Es decir, uno de los derechos políticos de los ciudadanos ecuatorianos es el de acceder a puestos públicos por medio de la votación de las integrantes de la

³⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 910.

³⁶ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998: Art. 26: “Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos de poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos”.

sociedad política. Cada persona tendrá la libertad de elegir a quien cuente con el mejor plan de gobierno, o con quien se sienta identificado ideológicamente.

Así mismo, en el artículo 27 de la Constitución se establece que el voto será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido los dieciocho años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos.

Aparte de la designación de funcionarios de elección popular, el sufragio sirve para articular la participación democrática en la política del Estado en formas diferentes:

- **La Consulta Popular:**

El artículo 103 de la Constitución establece como forma de participación democrática también la de que los ciudadanos, que gocen del derecho a voto, sean llamados a decidir a favor o en contra de una propuesta del gobierno, y que la decisión tomada por la mayoría sea obligatoria.

Se debe hacer una breve diferenciación entre dos términos directamente relacionados con la consulta popular, el referéndum y el plebiscito.

“Referéndum. Procedente del latín referéndum, es en el derecho público contemporáneo la consulta popular referente a una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. En todo caso, es una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica. Y aquí está su diferencia con el plebiscito, que se refiere a otros temas.

El referéndum es una forma de sufragio que consisten en el acto por el cual los ciudadanos con derecho a voto aprueban o desaprueban una disposición constitucional o legal”³⁷

³⁷ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 821.

Es decir, el referéndum es la consulta que se hace sobre un tema de naturaleza jurídica. Usualmente existe referéndum cuando se plantea una reforma constitucional o legal, en forma de textos concretos. En otras palabras, lo que hacen los ciudadanos es legislar al aprobar a denegar un proyecto de reforma propuesto por el gobierno. El referéndum propuesto como reforma constitucional por parte del Ejecutivo se puede dar en dos casos:

- El artículo 283 de la Constitución establece que el Presidente podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales una vez que el Congreso, con el voto de la mayoría de sus integrantes, las haya calificado de urgentes.

De igual manera, el 283 de la Constitución prosigue y establece que, “la consulta popular procederá cuando el Congreso no haya conocido, aprobado o negado las reformas propuestas por el ejecutivo en el plazo de 120 días contados a partir del vencimiento del plazo de un año”.

En los dos casos se someterá a consulta el texto íntegro de la reforma constitucional, y tendrá obligatoriedad de ser adoptado si alcanza a favor una mayoría absoluta.

Los textos deberán incorporarse inmediatamente a la Constitución.

- **Plebiscito:**

“El plebiscito es otra de las formas de participación popular en los regímenes democráticos. Consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva – la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o sesión de territorios, secesión, unión real con otro Estado, o cualquier otra cuestión

trascendental- que, por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos”³⁸

Por otra parte, el mismo autor precisa que:

“Es menester insistir en que el plebiscito, dentro de un régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes- que para eso existe la función electoral- ni menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad. Utilizando en esta forma el plebiscito reivindica su originaria condición democrática”³⁹

Entonces, el plebiscito es la consulta directa que se les hace a los ciudadanos respecto a cualquier asunto de importancia en la vida colectiva es por esa razón necesaria la voluntad del pueblo para que decida. A diferencia del referéndum, el plebiscito no implica un pronunciamiento sobre un texto legal concreto, sino sobre asuntos de interés para la colectividad. Como en el referéndum, existen situaciones en que una consulta es plebiscito, por ejemplo:

- El artículo 104, numeral 2 de la Constitución establece que el Presidente de la República podrá llamar a consulta cuando “a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país”. Aquí, se denota una diferencia con el referéndum al ser una consulta que no trata temas con texto constitucional o legal concreto.
- El artículo 105 de la Constitución determina que los ciudadanos en goce de sus derechos políticos y que representen al menos el 8% del padrón electoral nacional, “pueden solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales”. Una vez más, ésta es una consulta que trate

³⁸ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 750.

³⁹ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 751.

sobre temas de “trascendental importancia” pero que no se aborden temas de la Constitución, sino sería un referéndum.

- De igual manera, el artículo 106 de la Carta Política establece que: cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial”. Y sigue, “podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, a los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

Como en el referéndum, el plebiscito que obtenga la mayoría absoluta es obligatorio en su cumplimiento por parte del gobierno. Este tema podría llegar a ser un riesgo ya que en nuestro país están empadronados alrededor de 6 millones de votantes, por lo que el 8% de este número no es una cantidad imposible y con ese porcentaje se podría llevar a plebiscito por cualquier tema que se considere “trascendental” por parte de este grupo. Y si es que se gana la consulta, el tema “trascendental” tendrá efectos inmediatos, caso que no está previsto en la Constitución, pero que puede llegar a tener un gran impacto jurídico en el país, interna como externamente. Otra cuestión no prevista en la Constitución son los efectos jurídicos que puede tener un plebiscito.

A pesar de que estas dos formas de consulta están contenidas en la Constitución, lo hacen de forma confusa y entreverada, haciendo parecer que el referéndum y el

plebiscito fueran una misma cosa ocasionando confusiones de carácter político e innecesarias disputas que se ventilan en todas partes sin el suficiente rigor jurídico.

- **Revocatoria del Mandato:**

Es la institución jurídico- política que permite que los electores puedan, con una nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un representante antes de que termine el período por el que fue elegido. “La revocatoria implica la reserva jurídica del derecho de los electores para destituir a sus elegidos por causas previstas legalmente”⁴⁰.

La Constitución contiene esta figura en sus artículos 109 al 113.⁴¹

Según Borja, el “recall”, “significa en castellano revocación. Revocar es anular o derogar algo, dejarlo insubsistente...el recall es una institución jurídico política que

⁴⁰ Corral, Fabián y Pérez, Diego. *El juego de la Democracia*. Editorial Taurus. Quito, 2005. pg. 57.

⁴¹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998:

Art. 109: “Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a Alcalde, Prefecto o Diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente Tribunal Electoral.”

Art. 110: “La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que representen por lo menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el Tribunal Electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la Ley, procederá a la convocatoria en los 10 días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los 30 días subsiguientes a la convocatoria.

Art. 111: “Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.”

Art. 112: “En la consulta de revocatoria participarán obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la Ley.”

Art. 113: “En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya probado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la Ley, procederá a la convocatoria.- Los gastos que demanden la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.”

consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado a un magistrado de naturaleza representativa antes de que cumpla el periodo para el cual fue elegido.”⁴²

La revocatoria del mandato se aplica a los alcaldes, prefectos y diputados por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo, plan que deben presentar al momento de inscribir su candidatura.

La iniciativa para la revocatoria del mandato la tendrán los ciudadanos que representen al menos un 30% de los empadronados en su circunscripción territorial, todos ellos en goce de sus derechos políticos. Una vez que el tribunal electoral seccional verifique que se han cumplido todos los requisitos legales para la revocatoria del mandato, se convocará a los comicios en los diez días siguientes.⁴³

El acto electoral se llevará a cabo dentro de los 30 días siguientes a la convocatoria.

Existe una diferencia entre las razones por las que se lleva a cabo la revocatoria.

Si es que la revocatoria es propuesta por un acto de corrupción, esta se podrá solicitar en cualquier tiempo del periodo en el que fue elegido el dignatario.

Cuando la revocación se da por incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primer año y antes del último año de ejercicio.

Sin embargo, en ambos casos solo se podrá presentar la propuesta de revocatoria solo una vez durante el mismo periodo.⁴⁴

⁴² Borja Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. Pág. 817.

⁴³ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. Artículo 110

⁴⁴ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. Artículo 111.

Así mismo, el artículo 112 de la Constitución establece que en la consulta de revocatoria de mandato deberán participar todos los ciudadanos que gocen de sus derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiera mayoría absoluta por parte de los votantes de la circunscripción territorial, y tendrá como efecto la inmediata cesación del funcionario, quien deberá ser sustituido por quien le corresponda de acuerdo a la ley.

Lo examinado anteriormente demuestra, desde la perspectiva de los diputados, que los ciudadanos pueden participar democráticamente, a través del sufragio, en su elección, lo que le inviste al Mandatario de las potestades legales que a tal dignidad le corresponden según la Constitución: participan, además, en la revocatoria de su mandato y, en los casos de plebiscito y referéndum, retoman directamente la deliberación y la decisión políticas, dejando en suspenso la legislatura, especialmente en el caso del referéndum, en que el pueblo reactiva, mediante el voto, su capacidad de legislar, y por ende de gobernar directamente.

- **Representatividad:**

La representación consiste en que los gobernantes obran en nombre de los ciudadanos desde el poder, ligando sus actos con el pueblo, haciendo como si éste mismo los hubiera realizado.⁴⁵

Por otra parte, Bobbio nos da el significado de representar y dice así:

“Representar significa, en el sentido técnico jurídico, “actuar en nombre y por cuenta de otro”, y también, en el lenguaje común y en el filosófico, “reproducir” o “reflejar” mentalmente, y también “reflejar” en el sentido simbólico, metafórico y en muchos otros sentidos, una realidad objetiva, sin importar si esta puede ser “representada” o si también posee una existencia propia. A estos dos significados de “representar” corresponden dos términos, “representación”

⁴⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pg. 833.

(rappresenza) y “representatividad” (rappresentazione); en cambio, desafortunadamente en inglés (el idioma de origen del lenguaje político) sólo existe una, representation, y también en francés, représentation”⁴⁶

En la democracia la representatividad es un elemento clave, es por ello que hay que hacer una diferenciación entre democracia directa y democracia indirecta.

La democracia directa es aquella mediante la cual el pueblo ejerce el poder, sin intermediarios, tomando todas las decisiones de carácter político.

La democracia indirecta, también llamada representativa, es aquella en la cual personas elegidas por la sociedad la gobiernan con funciones determinadas de conformidad con el principio de legalidad propio del derecho público, dentro de un tiempo preestablecido, sobre cuya gestión la sociedad mantiene un mecanismo de fiscalización.

Con respecto a esto, Maritain dice: “cuando el pueblo esta gobernado por hombres elegidos por el y a los cuales ha confiado el derecho de mandar, para cumplir funciones de naturaleza y duración determinadas, y sobre cuya actuación conserva una fiscalización regular, la primera de todas por medio de sus representantes y de las asambleas así constituidas”⁴⁷

Igualmente Linares Quintana, acota que:

“En la realidad no cabe otra forma democrática que la indirecta, en la que el pueblo ejerce el poder político por medio de sus representantes a través del sistema representativo”. Linares Quintana afirma que “dando por establecido que la soberanía reside en el pueblo, dentro del régimen democrática de gobierno y reconocida la imposibilidad material en el estado moderno de que el pueblo gobierne directamente, arribamos necesariamente a la conclusión de que la

⁴⁶ Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta. Torino, 1999. pg. 493.

⁴⁷ Jacques Maritain citado por Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. pgs. 87-88.

única forma posible de que una democracia opere en las naciones modernas es mediante la representación, configurando una democracia representativa o indirecta”⁴⁸

En las sociedades masivas modernas es imposible la aplicación de la democracia directa como sucedía en Grecia, por cuestiones físicas y prácticas, por lo que ha sido necesario aplicar el sistema indirecto de democracia, eligiendo representantes en votaciones populares.

Mediante el sufragio, las personas eligen a quienes van a representar de manera real y efectiva a sus intereses; de ahí la figura de la representatividad. Estos intereses representados pueden ser de carácter regional sectorial.

Como hemos visto en el capítulo anterior, desde la creación de la República del Ecuador, siempre se procuró que se representen diversos sectores de la población, sean empresariales, étnicos, ideológicos o de la región. Al permitir que distintos intereses sean representados permite que se precautelen los mismos a la hora de gobernar y, en especial, como en este caso, a la hora de legislar y de aplicar el control político por parte del Congreso Nacional.

b) Desventajas.

El sistema electoral así como tiene ventajas tiene muchas desventajas. A la hora de votar muchas de las ventajas se reducen a la mera teoría y así deja en evidencia cuán manipulable es el sistema electoral así como la voluntad de las personas.

⁴⁸ Segundo Quintana Linares citado por Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. pg.89.

Muchos autores opinan que la democracia directa, en las sociedades de masas, es impracticable. Luego, la única alternativa es la de la democracia indirecta o representativa, en la cual opera el “mandato político” como vínculo jurídico y moral entre los electores y los dignatarios.

La “representatividad”, esto es, el grado o capacidad de expresar en forma fiel y exacta a la voluntad de los electores, es uno de los temas más complejos del Derecho Político moderno. En efecto, los teóricos de la democracia del siglo XVIII suponían, en general, que los dignatarios expresarían con exactitud, el mandato de sus electores, así Montesquieu, pensaba que: “... (El) pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos en quienes debe confiar parte de su propia autoridad”.⁴⁹

La verdad es que uno de los problemas que enfrenta la democracia moderna es la escasa representatividad real de los dignatarios. En el Ecuador, el nivel de credibilidad del Congreso y de los diputados es absolutamente bajo, por no decir nulo. La falta de consistencia y de lealtad política ha convertido al Congreso en una institución escasamente democrática, en la medida en que la participación popular se reduce nada más que al sufragio. Los diputados se alejan rápidamente de su mandato y en función de pactos políticos y de intereses coyunturales legislan y fiscalizan a los otros funcionarios sin conexión alguna con el pueblo que los eligió. El descrédito de la Legislatura es una constante en la vida nacional. Los diputados se sienten enteramente independientes una vez que han llegado al poder y no existe, además, un régimen de rendición de cuentas jurídicamente organizado con efectos coercitivos inmediatos. La representatividad de la legislatura está en crisis y éste es uno de los problemas de fondo más grave del sistema político del país.

⁴⁹ Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*. Editorial Trotta. España, 2003. pg.405.

Los Factores que han concurrido para producir tan complejo panorama, entre otros son:

- **Campañas políticas (empresas electorales).**

A lo largo de la historia del Ecuador, es notorio que la mayor parte de las campañas políticas han sido llevadas a cabo como una empresa, en la que la finalidad en sí no es la de llegar al poder para gobernar representando legítimamente a la mayoría electora, sino simplemente llegar al poder utilizando cualquier medio para ser elegido. Al centrarse los partidos exclusivamente en la finalidad de ser elegidos, fin que debería ser visto como el inicio de una gran tarea, se pierde toda la objetividad para gobernar. Así, durante las campañas electorales, todas las fuerzas y los medios se utilizan para ganar votos y muy pocas veces se plantea un verdadero plan de gobierno que sea viable y real para el beneficio del país. Las promesas de campaña son meras ilusiones que se vende a la gente a cualquier precio para crear nada más que una imagen por la cual votar, olvidándose del interés e importancia que la figura a elegir sea compatible con la ideología del partido político y se que cumpla con lo prometido.

Los partidos políticos en las campañas electorales han dejado de ser un conjunto de personas con una misma ideología que direccionan su política hacia un fin con el propósito de gobernar. La meta común de crear un país ordenado, viable y mejor se ha convertido en una manipulación de todos los medios posibles para neutralizar a los adversarios y lograr el favor popular.

Por otro lado, cabe señalar que los medios de comunicación han facilitado la vigencia de las empresas electorales. Estos medios de información se han dejado manipular hasta

el punto en que se convierten en parte integral de la venta de la imagen e ideas por parte de los partidos políticos. Todas las campañas de elecciones para dignatarios y funcionarios se hacen de forma masiva y manejando mensajes difusos, engañosos y centradas en la imagen. Esto hace que, al momento de elegir diputados u otras dignidades, los electores se confunden o seguían por la seducción del discurso de campaña. En la actualidad, las campañas políticas tienen como objetivo vender al electorado la imagen del líder o cabecilla de un partido político para que se vote por ese partido sin importar si este “líder” tiene un pensamiento consistente.

Giovanni Sartori opina que:

“Cuanto más descabellada es una tesis, más se promociona y se difunde (...). El resultado de ello es una formidable selección a la inversa. Destacan los charlatanes, los pensadores mediocres, los que buscan la novedad a toda costa, y quedan en la sombra las personas serias, las que de verdad piensan.”⁵⁰

En las últimas décadas, las campañas se han caracterizado por la utilización de las formas y emblemas del partido para identificar a todo el partido. El único vínculo existente entre la persona y el partido político son los colores y el número del mismo. Pero, no han existido campañas en las que la ideología del partido esté en primer plano y el candidato sea un mero representante de ese pensamiento. No la figura central de éste.

Al decir de Alain Minc, en su libro “La Borrachera Democrática”, “vivimos la democracia de la opinión pública”, en la cual los medios ortodoxos de influir en el pueblo sobre el poder (el sufragio, el plebiscito, etc.) están siendo suplantados por la acción de los medios de comunicación, que son la pieza fundamental del marketing electoral e incluso sobre la formación de conceptos en el gobierno, la democracia, las

⁵⁰ Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Editorial Taurus. Madrid, 1998. pg. 93 y 115.

posibilidades electorales de un candidato, su simpatía o antipatía, etc. La intermediación o intromisión de la información mediática en la política y sobre la población es un elemento determinante para los sistemas democráticos modernos, en su formación o deformación.

Al respecto, se ha afirmado que:

“...Los hechos le llegan al ciudadano a través de la prensa, ella los eleva a la categoría de noticia; más aun, si no son noticia, no existen, esto es, no son evidentes, porque no se ven, de manera que las reacciones frente a esos fenómenos tienen relación con las políticas editoriales y las formas que emplean los medios, que si bien no producen los hechos, sin embargo, los llevan a la comunidad, los calibran, jerarquizan, valoran y titulan. Como es obvio, la gente juzga sobre lo que lee, mira o escucha, es decir, piensa y actúa sobre el hecho convertido en crónica, titular o comentario. Las percepciones y las reacciones pasan por lo que los medios le dan, es decir, por la forma en que se presentan las noticias, por la trascendencia que se les atribuye, por el espacio que se les concede y por la frecuencia e insistencia a la que queda sometido un acontecimiento. Los sistemas políticos tienen que ver con la información y son dependientes de la opinión pública, más aún, cuando el poder nace del voto. La democracia se va contaminando de demagogia, de populismo, de teatralidad. Por eso en América Latina triunfan los cantantes, los cómicos, las estrellas del deporte, los presentadores de televisión, o los dirigentes de los partidos que adoptan estilos de opereta. Los diputados hacen discursos no para exponer sus puntos de vista con racionalidad, ni para marcar el debate en el rigor de un razonamiento. No. Hacen sus discursos bajo el supuesto de que el público les mira, de allí su tono y su estilo, sus frecuentes denuncias, que por su reiteración caen bajo la sospecha de que no se busca reivindicar la ética pública sino ganar o mantener un espacio manipulando el escándalo o, al menos, sobredimensionándolo. El problema es que la espectacularidad se expresa o encuentra eco y se multiplica como en un juego de espejos en los medios, que aunque no generen el espectáculo, lo reproducen ya que se lo plantea como noticia”⁵¹

Giovanni Sartori, afirma también sobre el tema, que:

“La democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión (por ejemplo, Dacey, 1914, y Lowell, 1926) y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la video política. Actualmente, el pueblo soberano “opina” sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea. Para empezar, la televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de vencer al vencedor. Además, la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente el gobierno, es decir, las decisiones del gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decir lo que va a hacer”⁵²

Por otra parte, y citando a Telesio Malaspina, Sartori dice que:

“A la televisión le encanta dar la palabra a la gente de la calle, o similares. El resultado es que se presenta como verdadero lo que con frecuencia no es verdad (...). Las opiniones más facciosas y necias (...) adquieren la densidad de una corriente de pensamiento (...). Poco a poco, la televisión crea la convicción de que cualquiera que tenga algo que decir, o algo por lo que

⁵¹ Corral, Fabián. “La Prensa, entre el espectáculo y la verdad”. Artículo en la Revista Iuris Dictio, USFQ, Octubre, 2004, Año IV, número 8.

⁵² Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Editorial Taurus. Madrid, 1998. pg. 66- 67.

quejarse, tiene derecho a ser escuchado inmediatamente, y con vistosos signos de aprobación (por parte de los entrevistadores) (...). El uso y el abuso de la gente en directo hace creer que ahora ya puede tomarse cualquier decisión en un momento por aclamación popular”.⁵³

Sartori sostiene que los medio televisivos, los sondeos, la frivolidad con que se enfoca la política en la pantalla, generan en el público la impresión de una falsa “democracia directa”.

“El problema es que la democracia representativa ya no nos satisface, y por ello reclamamos “más democracia”, lo que quiere decir, en concreto, dosis crecientes de directismo, de democracia directa... Pero para serlo realmente, a cada incremento de demo- poder debería corresponderle un incremento de demo- saber. De otro modo la democracia se convierte en un sistema de gobierno en el que son los más incompetentes los que deciden, es decir, un sistema de gobierno suicida”⁵⁴

Uno de los temas importantes vinculados con las campañas electorales, es el del gasto electoral. En efecto, las campañas se han transformado en empresas, con gastos, inversionistas, etc. que buscan el triunfo de un líder ..., para obtener beneficios.

Este *hecho* limita a que ciudadanos o grupos sin *recursos* puedan participar en los actos electorales y *además, condiciona* la conducta de los mandatarios y diputados. No puede darse la independencia de los legisladores si reciben importantes aportes de grupos de poder. Semejante proceder atenta contra la ética pública. Fue notable el caso del ex-presidente Jamil Mahuad que recibió importantes aportes del sector bancario en vísperas de la crisis financiera de 1999.

La Ley Orgánica de Control de Gasto y Propaganda Electoral y su Reglamento establecen ciertos límites de carácter económico a las campañas políticas. En estas normas se regula el límite de recursos económicos que se pueden utilizar en la campaña, proveniencia de los recursos, límites a la propaganda audiovisual (en términos de días en los que se pueden pasar publicidades). Sin embargo, no se plantean ningún tipo de límites morales y/o jurídicos en las campañas electorales. Tampoco se establecen

⁵³ Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Editorial Taurus. Madrid, 1998. pg. 93.

⁵⁴ Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Editorial Taurus. Madrid, 1998. pg. 124 y 125.

parámetros de comportamientos para hacer campañas políticas. En otras palabras, los candidatos a cualquier tipo de dignidad o representación solo están sujetos a límites pecuniarios, pero no tienen limitaciones en cuanto a sus actuaciones personales dentro de las campañas, no se plantean límites a la forma en la que se lleve a cabo la política, no se limita nada en materia de las promesas hechas de forma pública y de responsabilidades por el incumplimiento de las mismas a la hora de gobernar.

- **Populismo:**

Populismo es un fenómeno constante en la vida nacional que tiene que ver con la presencia de caudillos dominantes con cierta dosis de “carisma” que atrae a los votantes. Max Webber, ha estudiado con bastante profundidad el fenómeno carismático y sostiene que se trata de una especie de poder mágico que nace del atractivo personal, de la imagen que proyecta un personaje público y, fundamentalmente, de su discurso. El populismo es frecuente en países donde existen amplios niveles de pobreza. Los pobres ven en el líder carismático a una especie de salvador, más si a ello se agrega que este tipo de líderes en su discurso hacen ofertas usualmente imposibles de cumplir. Uno de los casos más relevantes en el Ecuador fue el del Dr. José María Velasco Ibarra, quien gracias a su capacidad carismática logró llegar al poder por cinco ocasiones. En el caso de Velasco, como en el de casi todos los caudillos de esta clase, se probó que era un buen candidato pero un pésimo gobernante.

El populismo es un fenómeno en el cual el pueblo avala la presencia de un caudillo, cree en él, vota por él, casi siempre engañado por ofertas imposibles.

Si bien el populismo ha sido una característica de personajes que han llegado a la presidencia de la República, sin embargo, es innegable que en casi todos los demás niveles políticos opera el discurso populista. En efecto, se ha generalizado este fenómeno a instancias como alcaldías, prefecturas y diputaciones. En el Ecuador, las candidaturas están marcadas por estilos populistas y el discurso predominante es de esa misma naturaleza.

En el caso de los diputados, el populismo encuentra un natural aliado con el denominado “caciquismo”. En efecto, los partidos políticos al conformar las listas de candidatos de diputados es usual que escojan a personajes que tengan cierta influencia en las provincias y que sean conocidos, no precisamente por su moderación política, sino muchas veces por su capacidad de actuación, porque el populismo, aliado con el caciquismo, convierte a los dirigentes en una especie de actores de un espectáculo donde se obtienen adhesiones y votos, sin que interesen la posibilidad de cumplir las ofertas. Este fenómeno explica por qué los candidatos a diputados llegan a las dignidades ofertando obras, servicios y legislación muchas veces impracticables, en lugar de ideas y propuestas posibles. En investigaciones realizadas por la prensa, se puede advertir como el incumplimiento de las ofertas electorales de los diputados es predominante.

El fenómeno del populismo ha existido durante toda la historia de la política. El populismo vino primero, luego las empresas electorales y el marketing electoral como consecuencia del mismo.

Rodrigo Borja, en su Diccionario de la Política, ha definido al populismo como “el arrebataje de las multitudes en torno a ese hechicero del siglo XX, listo siempre ha

ofrecer el paraíso terrenal a la vuelta de la esquina, que es el caudillo populista”. Borja de igual manera afirma que el populismo es la anti-democracia, ya que “la democracia es la participación consciente y reflexiva de los pueblos en las tareas de interés general, mientras que el populismo es su intervención emocional y arremolinada, librada a las potencialidades taumatúrgicas (realizar prodigios) del caudillo populista”.⁵⁵

En sí, el populismo no es producto de la razón sobre una ideología, no es creer algo con convicción, defender el pensamiento. El populismo es totalmente irracional, es ser encantado por el carisma de una persona con suficiente habilidad para convencer a los electores con las promesas que hace desde el escenario para que voten por esa imagen. El populismo es la puesta en escena de una actuación convincente y lo suficientemente efectiva como para hipnotizar a las personas, que voten por ese candidato carismático con promesas de riquezas, milagros políticos, económicos y sociales.

Este fenómeno se da usualmente en países donde existe algún tipo de crisis, sea económica, política o social por eso es que ha tenido tal efectividad en los países latinoamericanos.

- **Marketing electoral:**

“Las campañas electorales son rituales de persuasión. Ante la proximidad de una cita electoral, partidos políticos y candidatos emplean su tiempo y su dinero- cada más de ambos- en el intento de persuadir al electorado y obtener su voto. Ese intento de persuasión se lleva a cabo a través de unas estrategias de comunicación más o menos sofisticadas, en las que se mezclan personalidades y cuestiones políticas... Aunque las campañas electorales son tan antiguas como la democracia, su papel es cada vez más relevante. El debilitamiento de la lealtad sin fisuras a un partido, el mayor protagonismo de los medios de comunicación, la progresiva personalización de la política o el cuestionamiento de muchos referentes ideológicos son factores que contribuyen a que los resultados de una elección se diriman cada vez más durante la campaña. A medida que el

⁵⁵ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. pg.619.

porcentaje de votantes independientes o indecisos aumenta, la “profesionalización” de los persuasores de la política se consolida”⁵⁶

El Diccionario de la Lengua Española define al marketing como “el conjunto de técnicas que a través de estudios de mercado intentan lograr el máximo beneficio en la venta de un producto: mediante el marketing podrán saber a qué tipo de público le interesa su producto”⁵⁷. Por lo tanto el marketing es el estudio que determina las fórmulas exitosas para convencer a la gente para que compre un determinado producto.

En la política, el marketing es la forma de vender a un candidato como si éste fuera un producto comercial estableciendo como objetivo que las masas, convencidas de ser él el mejor “producto”, voten por el mismo. El marketing político, al igual que el marketing comercial, se maneja a base de la propaganda; se estudia al electorado como si fuera un mercado para determinar cuál debe ser la imagen, discurso, acercamiento al público del candidato para darle la presentación indicada y necesaria para ser elegido entre el resto de candidatos y que el electorado compre la idea y vote por él.

Las tácticas del marketing en una campaña política son las mismas que en una campaña publicitaria en la que se hacen estudios preliminares, sondeos de popularidad y encuestas para así identificar cuáles son las preferencias electorales y de esta manera pulir y perfeccionar al candidato para que se convierta en el producto que la ciudadanía quiere tener como representante. De igual manera, en la campaña política comienza la incesante avalancha de publicidad en la que se repite incesantemente el nombre del candidato y lista, la canción de la campaña y el logo mediante propagandas de todo tipo y así el candidato entra por todos los sentidos.

⁵⁶ Martín Salgado, Lourdes. *Marketing Político: Arte y Ciencia de la Persuasión en Democracia*. Editorial Paidós. Barcelona, 2002. pg. 15.

⁵⁷ Diccionario de la Lengua Española. Referencia de internet: www.rae.es

“En general, los consultores consideran que las estrategias que apuntan a la conversión son una pérdida de valiosos recursos. En contraste con otros persuasores, el objetivo central de los persuasores políticos no es que los votantes cambien su opinión sobre los temas, sino conseguir los votos suficientes para que su candidato gane”.⁵⁸

Adicionalmente se dice que:

“Las campañas electorales en el país y en el mundo se han convertido en sofisticados métodos para promover “personalidades” y no programas o ideas. La persona del candidato ha suplantado a las agendas sobre las cuales los electores deberían votar. “...A menudo, el candidato destaca por encima de los problemas o de las cuestiones políticas que busca comunicar. Esto es así porque, generalmente, es más fácil comunicar la información a través de la proyección de personalidades que a través de la discusión de ideas complejas o problemas políticos de carácter más abstracto.”⁵⁹

“Esta transformación de “pueblo” en “público” explica por qué los factores determinantes en la conquista del poder ya no son los programas de gobierno ni las doctrinas. Lo fundamental ahora son las consideraciones mercantiles de la política, la capacidad de seducción basado en ofertas, gestos y sonrisas. Las lógicas del mercado han destronado a las lógicas de la política. Las lógicas del mercado son también la gran tentación de la prensa, que por ciento no está inmune a los efectos de esta transformación de pueblo en público. Una cosa es informar sobre los temas políticos a ciudadanos y otra incidir sobre un público ávido de denuncias o simplemente de discursos que le distraen de la complicada cotidianeidad y que finalmente perfilan una opinión sobre la realidad que se expresará al momento de votar, de juzgar o de propiciar un paro. Allí está lo que yo llamaría la implícita función política de la información”.⁶⁰

Debido a estos fenómenos tan coligados entre sí la perspectiva de ser candidato se ha distorsionado completamente ya que en la actualidad el fin no es el de gobernar y el de aplicar una agenda de trabajo construida a base de una ideología, sino el nuevo fin de candidato es ser electo para el cargo que se postula.

Dos agendas.

⁵⁸ Martín Salgado, Lourdes. *Marketing Político: Arte y Ciencia de la Persuasión en Democracia*. Editorial Paidós. Barcelona, 2002. pg.123-124.

⁵⁹ Martín Salgado, Lourdes. *Marketing Político: Arte y Ciencia de la Persuasión y Democracia*., Editorial Paidós. Barcelona, 2002. pg. 65

⁶⁰ Corral, Fabián. “La prensa, entre el espectáculo y la verdad”. Artículo en la Revista Iuris Dictio, USFQ. Octubre, 2004. Año IV, Número 8. pg. 108.

El populismo aliado con el marketing político y la transformación de las campañas en empresas electorales, genera el fenómeno que podría llamarse “la doble agenda”.

En la política siempre existen dos agendas. Una utilizada para las campañas y otra que se aplica cuando se está en el poder. Esta práctica, es normal al momento de hacer política ya que no todo de lo que se promete se podrá llevar a cabo, o al momento de gobernar la agenda puede cambiar debido a las situaciones que se presenten durante los años de gobierno. Esto se ha vuelto normal, pero es una práctica peligrosa y desleal a la hora de gobernar ya que no existe coherencia entre lo propuesto y lo efectuado, con ello se pierde la confianza en el sistema electoral y de gobierno.

Como vimos con anterioridad, los fenómenos negativos, han convertido al sistema gubernamental en un sistema electoral permanentemente. Esto significa que ahora los políticos no aspiran a llegar al poder para gobernar y de poner en práctica sus ideas o ideologías, sino que la finalidad actual es la ser elegido y al momento de gobernar improvisar o cambiar de política según le convenga a los intereses de los centros de poder. En otras palabras, las propuestas no son más que medios para conseguir el poder; máscaras y disfraces que se utilizan al momento de hacer campañas, siempre vigilando cuales son las tendencias que puedan llegar a conquistar al electorado, siempre procurando utilizar el discurso de “el bueno” versus “el malo”. La honestidad política ha perdido cabida en la política, ya que cuando se hace campaña se propone una cosa, pero cuando se gobierna se aplica otra.

Los candidatos a cualquier dignidad elegidos por voto tienen la obligación de entregar su plan de trabajo ante el Tribunal Electoral cuando presentan su candidatura, lo

establece el artículo 109 de la Constitución en su párrafo segundo, y el artículo 54 de la Ley de Elecciones.⁶¹ Y tienen la obligación de llevarlo a cabo en el caso de ser elegidos, sino esa es una causa para que se les revoque el cargo como se ha visto previamente.

El plan de trabajo que se presenta al momento de la candidatura son las propuestas de las labores que se pretenden hacer durante el periodo por el que será elegido, además de ser la agenda por la cual los electores votarán a la hora de los comicios. La agenda gubernamental es el plan de trabajo que se aplica cuando el dignatario ha conseguido ganar las elecciones. El problema radica cuando esas dos agendas se polarizan y no existe congruencia entre la agenda que se presentó como propuesta y por la que la gente votó, y la agenda que se aplica a la hora de gobernar.

En el campo electoral, la gente que acude a los comicios y vota lo hace en forma irresponsable y poco meditada. La desconfianza y las reiteradas desilusiones experimentadas por la ciudadanía no favorecen al fortalecimiento de las instituciones ni al apoyo de la democracia. Al contrario, le restan credibilidad y generan indiferencia política. Por lo mismo el votante promedio ecuatoriano vota o desesperanzado o

⁶¹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. Art. 109: "Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente Tribunal Electoral."

Ley Orgánica de Elecciones, Art. 54: " Los candidatos a alcalde municipal, prefecto provincial, o diputado, en el momento de inscribir su candidatura, deberán presentar el plan de trabajo propuesto conjuntamente con el formulario de inscripción, el cual deberá contener, entre otros elementos los siguientes: 1. Objetivos: generales y específicos; 2. Programa de trabajo que contenga las acciones básicas que se propone ejecutar con el respectivo sustento técnico y su posible fuente de financiamiento, en el ejercicio de sus funciones, en el caso de ser elegidos. El programa responderá a las facultades y atribuciones de su función y, debe tener el respaldo del partido u organización política que auspicie su candidatura; 3. Diagnóstico y soluciones a la problemática de la jurisdicción que representa; y, 4. Declaración de sujeción al ordenamiento jurídico ecuatoriano. El plan de trabajo debe ser notariado ante el funcionario competente."

engañado, apartando de ellos la responsabilidad que tienen al votar y delegando todo tipo de responsabilidades al gobierno.

En el campo gubernamental, las consecuencias son que al momento de gobernar se modifique la agenda y se ponga en vigencia otra diferente, muchas veces contraria a la que se ofertó:

Esta es una forma de deslealtad política al determinar una propuesta concreta a la hora de ser elegido y cambiar absolutamente de agenda a la hora de gobernar. Como se ha visto previamente, esta situación está contenida dentro de la normativa legal ecuatoriana y sancionada, pero que no se aplica.

El precepto legal y constitucional de la rendición de cuentas, no tiene eficacia y por eso rige el sistema de la doble agenda. La democracia exige que se explique cómo se usa el poder y no implica que exista coherencia entre lo que se oferta y lo que se hace. Entre la autoridad o el dignatario y sus electores hay una relación política, pero también ética de lealtad y coherencia. Esto tiene relación con la confianza que se genera frente al sistema político.

“La democracia es el único sistema político que se fundamenta en actos éticos de los ciudadanos. Su legitimidad se basa en el voto, y el voto es íntima confesión, elección personalísima de cada individuo, que vota porque cree en el candidato y en su programa. El encargo político tiene vinculación directa en el hecho de que el ciudadano se fia de un candidato y confía en sus propuestas, capacidad y honradez. De manera que la elección de la autoridad coloca a ésta en deuda frente a los electores. Y esta deuda se paga con la rendición de cuentas del poder ajeno, con la transparencia en la administración de la cosa pública, con la obligación de eficiencia, utilidad y oportunidad de la obra del servicio público.”⁶²

⁶²Corral, Fabián. “Las dimensiones éticas de lo público”. Artículo de la Revista IURIS DICTIO, USFQ. pg, 133. Agosto 2002. Año III. N° 6.

Análisis de la influencia del sistema electoral en las funciones de los diputados.

En la actualidad, en el Ecuador solamente existen diputados provinciales, puesto que desapareció la figura del diputado nacional.

Al crearse la estructura del Congreso en el año 1978, se establecieron distintos tipos de diputados. Los diputados nacionales eran dignatarios que todo el país elegía y su función principal era la de precautelar, sobre todo, el interés nacional y representarlo.

Mientras que los diputados provinciales, al ser elegidos sólo por la provincia que representan, precautelan los intereses regionales.

En sí, el diputado nacional tenía la labor de hacer de mediador entre todos los intereses regionales representados en el Congreso para que se satisfagan las peticiones de las regiones pero precautelando el interés nacional.

Al eliminarse esta figura lo que quedó en el Congreso son solo intereses regionales, y los diputados de cada región velan prioritariamente por lo que su provincia requiera además, los diputados provinciales, fuertemente influidos por el caciquismo, se convierten en una forma del interés de las provincias. En este sistema, los electores de las provincias, exigen al diputado, no nociones nacionales, sino obras y servicios locales, distorsionando la función del legislador y tornándolo en un generador de recursos para su provincia, lo que lo hace débil frente a la presión política del Ejecutivo. A la idiosincrasia populista se suman las visiones locales, perdiendo el objetivo principal que es la legislación.

Al existir un sistema electoral en el que existe representatividad de cada región del país pero no una nacional, tiene como consecuencia que no exista diálogo y acuerdo entre las regiones para conseguir un objetivo común, sino que todos los diputados mantengan una pugna continua para que su provincia consiga, si no todo lo que busca, algo.

Causas y formas para dejar el poder (renuncia, descalificación, revocatoria de mandato)

Como hemos visto previamente, los diputados, como todo funcionario elegido por voto popular pueden perder su función por distintas razones. Esta medida es un reflejo de la responsabilidad política que recae sobre los funcionarios del Estado.

Específicamente tratando el tema de los diputados, que son dignatarios que tienen como responsabilidad la política, pueden dejar el cargo por diversas razones, todas ellas reguladas en la Constitución y en las respectivas leyes del Órgano Legislativo.

La renuncia.

Una forma que no esta prevista en la ley para que los diputados cesen en sus funciones es la renuncia del mismo a su cargo, Sin embargo, corresponde a la naturaleza de la designación la posibilidad de apartarse de tal función en ejercicio de una decisión voluntaria. Lo que vincula a los diputados es la figura del “mandato político”, y según las reglas generales de la institución, pueden terminar el vínculo por la renuncia.

Código de Ética.

En artículo 136 de la Carta Política establece que “los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de los

integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado”.

El Código de Ética es una Ley Orgánica creada por el Congreso para determinar ciertas pautas de comportamiento y lograr que las funciones de los diputados sean realizadas de manera correcta. La consideración redactada por el Congreso con la que se abre esta ley en su sexto párrafo explica que “ los actores de la política están llamados a actuar con responsabilidad, honestidad, decoro y transparencia en todos los actos de su vida pública y privada (...)”, explicación que denota el propósito de este Código.

Dentro de esta ley se contienen reglas sobre como debe ser comportamiento de los diputados mientras estén en sus funciones, aparte de ciertos requerimientos a los que los diputados se someten al acceder a este cargo.

El Comité de Excusas y Calificaciones es el órgano del Congreso responsable de hacer cumplir con las disposiciones de este Código. El Comité conoce las faltas e informa al Congreso sobre las mismas para que el diputado acusado sea investigado, y en caso de existir una falta, sancionado.

A pesar de establecer sanciones y de tener la finalidad de regular el comportamiento de los diputados, este código es un poco ambiguo al regular otro tipo de faltas. Esta ambigüedad deja a discreción del Congreso la calificación de la conducta de los legisladores, lo cual en muchas ocasiones provoca que acciones cuestionables del diputado, a las que alude el Código de Ética, queden impunes. Quienes califican y juzgan son los mismos legisladores que, obrando con una mal entendida solidaridad,

impiden que se apliquen las normas impuestas por el mismo Órgano Legislativo para depurar las actuaciones de sus miembros.

El artículo 9, literal b) del Código de Ética establece como la máxima sanción la pérdida de la calidad del diputado. La forma en la que se lleva a cabo esta sanción es mediante la descalificación.

La investigación inicial para posteriormente aplicar esta forma disciplinaria para que un diputado pierda su posición como dignatario es llevada a cabo por el Comité de Excusas y Calificaciones de oficio o mediante una denuncia.

Se inicia la investigación de oficio cuando la falta haya llegado por cualquier medio al conocimiento del Comité, según lo dispone el artículo 25 del Código de Ética.

Cuando se inicia la investigación por denuncia esta podrá ser hecha por cualquier diputado que presente la denuncia en contra de otro, la cual deberá ser por escrito, señalando los fundamentos de hecho acompañados de las pruebas materiales o documentales que se disponga⁶³. De igual manera, la denuncia también puede ser presentada por cualquier persona que conociese la infracción ante el Comité de Excusas y Calificaciones. Denuncia que deberá ser respaldada por la firma de 10 legisladores y deberá acompañarse de las pruebas correspondientes.⁶⁴

⁶³ Código de Ética, artículo 26: El Comité de Excusas y Calificaciones podrá iniciar el proceso de investigación contra un diputado, cuando se haya presentado renuncia previamente reconocida por el denunciante, debiendo observar las siguientes reglas (...)

⁶⁴ Código de Ética, artículo 26, literal b): Cualquier persona que conociese de la infracción cometida por un diputado, podrá concurrir con una denuncia fundamentada ante el Comité de Excusas y Calificaciones, la misma que deberá ser respaldada con la firma de, por lo menos, 10 legisladores, a las que se acompañarán las pruebas señaladas en el literal anterior (...)

Revocatoria del Mandato.

Esta figura ya la estudiamos previamente entre las ventajas del sistema electoral, pero debemos mencionarla también dentro de las formas para perder la calidad de diputado por su significación democrática.

Esta contenida en el Título IV de la Constitución, titulado “De la Participación Democrática”, en los artículos 109 al 113.

Básicamente esta es la forma democrática de remover del poder a un dignatario, ya que mediante la votación popular los ciudadanos pueden retirarlo del cargo.

En el Ecuador hasta ahora no ha existido ninguna revocatoria del cargo a ningún diputado, más que nada porque la mayoría de los ciudadanos no conocen de esta posibilidad o porque han perdido fe e interés en el sistema democrático. Sin embargo, siempre es una posibilidad para que el pueblo sea quien elija retirar del cargo a un funcionario que no sea consecuente con su plan de trabajo o que haya realizado actos de corrupción. En sí, es la forma que se acerca a la democracia directa que tiene una colectividad al elegir, y al poder ejercer el poder político de decidir directamente sobre la función que está llevando a cabo un diputado.

El Sistema Electoral en el Ecuador.

Al estudiar la teoría del sistema electoral existente en el Ecuador uno tiene el sentimiento de que, desde sus bases, está planteado para ser utilizado de manera

incorrecta, fomentando la irresponsabilidad de los electores, por un lado, y de los elegidos, por otro.

Es verdad que ser elegido es una forma válida de participar democráticamente, de poder participar activamente en la toma de decisiones y en la de la creación de las leyes (en caso de los diputados). Sin embargo, este sistema demuestra muchas falencias entre la que se plantea y lo que realmente sucede.

Este sistema tiene muchas ventajas que aseguran la participación de todos quienes pertenecemos al país. Pero, estas ventajas no significan nada si es que se utiliza el sistema de manera incorrecta, poniendo los intereses de pequeños sectores sobre los de todo el país, si las campañas políticas y los gobiernos son tomados como un negocio, y no se aplica ningún tipo de control creando una total irresponsabilidad. .

Nuestro sistema, siendo de una sola cámara debe ser manejado de forma cuidadosa, con muchos filtros de control para permitir que la labor sea limpia y clara. A pesar de esta noción, se han hecho las reformas necesarias como para permitir que el poder legislativo se convierta en un sistema lleno de trabas. Al eliminar a los diputados nacionales se ha impulsado a que todos los sectores luchen continuamente para conseguir algo para sus respectivas provincias, sin ningún tipo de orden, promocionándose los acuerdos políticos y el desorden de la política interna.

Para analizar el problema debemos ir un poco antes.

En las elecciones la realidad es que vale todo con tal de ganar ya que el propósito de las campañas es el de ser elegido antes de ser el de gobernar. Se ha convertido el comienzo del proceso de gobierno en una finalidad.

Las campañas electorales están plagadas de fenómenos negativos que las han convertido en un negocio y en un show, dejando de ser un proceso que tiene la necesidad de ser serio y claro. A la larga a base de las campañas es que se eligen a los gobernantes por un tiempo determinado, gobernantes que tienen el destino del país.

El populismo es un fenómeno que se ha convertido en cuestión normal, debiendo este ser una anomalía, es ahora regla. Las candidaturas son vistas por los candidatos como un negocio mediático, en las que el carisma, la imagen y las promesas prevalecen sobre la claridad, las propuestas honestas y la seriedad.

Cada candidato y su grupo de asesores, abordan las campañas dirigiéndolas hacia un determinado grupo social, por lo tanto lo estudian, crean estrategias, las aplican para luego ir perfeccionándolas. En otras palabras aplican todas las técnicas conocidas por el hombre para vender un producto a las masas. Ahí radica uno de los graves problemas de los que adolece este país, el Estado es visto como una empresa más que como lo que realmente es. Por lo que llegar ser elegido no es más que una cuestión de venderse mejor, cuestión que no se prevé en la ley y por lo que no se establecen reglas de comportamiento y sanciones al incumplimiento de las mismas para las campañas, solo pautas económicas sobre la cantidad de dinero que se puede gastar en una campaña, siendo este un aspecto sin tanta relevancia.

Estas son razones por las cuales también se ha convertido en una práctica común la de tener dos agendas en todos los gobiernos. Una mediante la cual se ganan las elecciones, y otra para que se aplique al momento de gobernar, siendo las dos críticamente polarizadas.

Estas prácticas han dado como resultado que se pierda la esperanza de tal manera en la política y en los políticos que los electores han dejado de votar de manera conciente. Un grupo de ellos va sin ningún tipo de motivación y elige sin realmente importarle sólo por ser una obligación legal. Otro grupo de los electores ha perdido la fe en la política que en busca de un poco de cambio se deja engañar por quien les promete más y mejor, y sobre todo, por quien les entrega un mejor show. En definitiva, la política ecuatoriana ha llegado a un nivel de crisis en el que los candidatos manipulan a las masas sin tener ningún tipo de limitación para hacerlo, y el electorado se ha olvidado de cómo votar. Todos siendo irresponsables mental y legalmente.

Todos los deberes y garantías de los ciudadanos se quedan en letras con la irresponsabilidad de los gobernantes. Irresponsabilidad que se ve fomentada al ser poco inaplicables los medios de control que se tiene sobre los dignatarios. Específicamente hablando del Congreso Nacional, todas las fórmulas posibles para remover del cargo a los diputados se ven trabadas dado que en la mayoría de casos el mismo Congreso es quien las aplica. Solo basta comparar la cantidad de abusos y corrupción de los diputados del Congreso Nacional versus la cantidad de veces que un diputado ha sido removido de su cargo. En el Ecuador los derechos entregados por la Constitución a los ciudadanos para participar activamente en la política se van reducidos al mero acto de

sufragar ya que ninguna de las medidas disciplinarias contra los diputados se aplican en la realidad.

El sistema electoral no es más que el comienzo de una larga lista de problemas por resolver en el Ecuador, ya que si al menos se controlará un poco más en acceso al poder se podría elegir revisando propuestas claras, teniendo la certeza de que en el caso de que no se cumplieren se pueden tomar medidas en contra del incumplidor. Esto al menos aclararía la idea de que no se está exento de responsabilidad en un cargo público ya que al menos los ciudadanos tienen la posibilidad de una acción cuando se incumpla con el cargo.

CAPÍTULO III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIPUTADOS.

Sumario

1.- ¿Son los diputados responsables? 2.-El sistema constitucional contribuye a su responsabilidad? 3.-Son los controles suficientes? 4.- Propuestas.

1. ¿Son los diputados responsables?

Según lo que se ha estudiado en los anteriores capítulos, se puede determinar que los diputados, en realidad, legal y moralmente, carecen de cualquier tipo de responsabilidad.

La Constitución en el párrafo primero del artículo 135, determina que los diputados sólo serán responsables políticamente. Este artículo textualmente establece que “los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes de su investidura.” Sin embargo, en ninguna norma legal se determina claramente lo que esta responsabilidad implica. El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado al respecto, por lo que es complejo e impreciso determinar el real alcance de la responsabilidad, que consiste en una simple declaración de intenciones.

Lo que determina el artículo 135 se ve reforzado por el artículo 137 de la Constitución, que dispone la inmunidad de los legisladores, al no ser responsables ni civil, ni penalmente por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 137 se relaciona con el artículo 130 de la Carta Política, en el que se determinan los deberes y atribuciones del Congreso, que serán ejecutadas por los

diputados. Este tema que fue estudiado anteriormente, pero es preciso hacer un breve recordatorio de lo que estas funciones implican.

El Congreso Nacional tiene una variedad importante de funciones, todas entremezcladas entre sí.

Puntualmente tienen tres ámbitos de función.

- Legislación.
- Control político sobre los órganos estatales (fiscalización).
- Funciones de nombramiento.

Legislación.

Esta es la función clásica de la Función Legislativa, ya que su labor principal es la de discutir y aprobar las leyes que regirán dentro del territorio ecuatoriano. A pesar de esto, el poder de legislar del Congreso se ve limitado por la reserva de ley en cuanto a ciertas materias, como la tributaria, por ejemplo, que es exclusiva del Presidente de la República según lo dispone el Artículo 147 de la Constitución.

Fiscalización.

El Congreso ejerce el control político sobre el Ejecutivo y sobre las entidades de control del Estado. Tiene la potestad de llevar a juicio político a las cabezas del Ejecutivo, a sus ministros y otros funcionarios cuya nominación le corresponde.

Funciones de Nombramiento.

Entre las funciones determinadas por la Constitución están la de nombrar al Contralor, Procurador, Superintendentes, los vocales del Tribunal Constitucional y la terna para los vocales del Tribunal Supremo Electoral.

De conformidad con la Constitución se puede afirmar que en el Ecuador la única forma en la que se puede aplicar la responsabilidad política es mediante: a) la revocatoria de mandato y b) con la descalificación. El artículo 135 de la Constitución establece que “los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura”. La revocatoria al ser el medio para hacerlos “responsables ante la sociedad”, y la descalificación como una medida interna, supuestamente una forma de “preservar la honestidad” de la Función Legislativa hacia el pueblo.

La revocatoria del mandato es la única medida democrática mediante la cual, por votación popular, se puede remover del cargo a un diputado. A pesar de ser una medida aparentemente viable no es tan sencillo acceder a la misma ya que primero se debe tener a un 30% del total del electorado, el Tribunal Electoral Seccional correspondiente debe aprobar la medida, y después se debe conseguir ganar en los comicios para que la revocatoria sea efectiva.

Esta medida se aplicará en dos casos concretos determinados por la Constitución.

- a) Por incumplimiento del plan electoral propuesto a la hora de presentar la candidatura ante el Tribunal Electoral correspondiente,
- b) Por actos de corrupción durante el cargo.

El primer caso tiene la limitación de que se debe presentar la propuesta de revocatoria después del primer año de ejercicio del cargo y no después del último año. Para el caso de actos de corrupción se puede presentar la propuesta de revocatoria en cualquier momento.

La descalificación es una medida que corresponde exclusivamente al legislativo al aplicar el Código de Ética, Ley Orgánica expedida, según sus considerandos, para establecer ciertas reglas y sanciones para los diputados.

Esta medida consiste en un proceso de investigación iniciado por denuncia o de oficio, por parte del Comité de Excusas y Calificaciones, mediante el cual se investigan las actuaciones de un diputado y se determina, con las respectivas pruebas, si es que se lo puede descalificar y, como consecuencia, remover del cargo.

Estas son las únicas medidas de sanción aplicables para los diputados en el Ecuador.

La inmunidad de los legisladores exime cualquier otra forma de responsabilidad.

En la doctrina, el principio de la llamada inmunidad parlamentaria tiene que ver con el “status” jurídico del cual deberían gozar los legisladores con el propósito de lograr autonomía a fin de permitir el desarrollo de las actividades de creación de normas y de fiscalización, en forma libre. Como se dijo anteriormente, uno de los remotos antecedentes del “status” jurídico de los legisladores se remonta al Bill of Rights inglés de 1689 que contiene el denominado principio de irresponsabilidad por las opiniones expresadas en el Parlamento. Este mismo fue recogido en la Constitución Francesa de

1791, en cuanto garantizaba la libertad personal de los representantes con una fórmula en la cual se ha inspirado la mayor parte de las actuales constituciones.⁶⁵

Un tratadista afirma al respecto que “...tradicionalmente, las inmunidades comprenden: la *incuestionabilidad* de los votos expresados y de las opiniones manifestadas, y por ende la *no responsabilidad* correspondiente...y la *inviolabilidad de la persona*”⁶⁶

“La primera inmunidad (la incuestionabilidad) releva al parlamentario de las formas de responsabilidad (penal, civil, administrativa) previstas por el ordenamiento, que seguirían a los discursos y comportamientos mantenidos en conexión con el desarrollo de su mandato...la inviolabilidad comporta que el parlamentario no sea sometido a medidas represivas limitadoras de su libertad personal por supuestos comportamientos tenidos durante el propio mandato, pero fuera del ejercicio de las funciones públicas. En general, la inviolabilidad se refiere a las consecuencias de la comisión de ilícitos penales pero puede extenderse también a los civiles. Esta forma de protección no se reconoce, por lo regular, en caso de delito flagrante. Sin embargo, diversos ordenamientos permiten una remoción, caso por caso, de la inmunidad, previa intervención de un órgano parlamentaria que autorice a proceder normalmente contra el parlamentario”⁶⁷

⁶⁵ Declaración de Derechos Ingleses- *Bill of Rights*- fue creada en Inglaterra en 1689 y dice respecto a este tema:

“Whereas the King James the Second, by the assistance of divers evil counselors, judges, and ministers employed by him, did endeavour to subvert and extirpate the protestant religion, and the laws and liberties of this kingdom. (...) - That the freedom of speech, and debates and proceeding in parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament”.

⁶⁶ Vergottini, Guisepppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004. pg. 448.

⁶⁷ *Ibidem*

En mi opinión, las funciones de los diputados están cargadas de irresponsabilidad, al no existir un eficiente sistema de sanciones. La inmunidad cae en el error de no discriminar ninguno de los actos del diputado a la hora de eximirlo de responsabilidad, cosa que en mi criterio es incorrecta ya que los actos de los diputados deberían evaluarse para determinar si tienen una repercusión positiva o negativa en la sociedad. En el caso que estos actos causen algún daño, deberían establecerse responsabilidades.

Es un error que se exima de responsabilidad a toda actuación legislativa, especialmente cuando se tiene el poder para causar un daño importante a la ciudadanía, como muchas veces ha ocurrido. Un ejemplo reciente es la Ley de Huaquillas⁶⁸ A pesar de todo el daño que pueda ocasionarse al país, los autores de la aprobación de esta ley nunca serán responsables por las consecuencias de la misma, ya que así lo determina la Constitución.

En el Ecuador y en otros países latinoamericanos la figura de la “irresponsabilidad política de los diputados” por las actos legislativos que expiden, se ha transformado en un problema para los sistemas democráticos. Todas las doctrinas examinadas parten del supuesto de que los legisladores obrarán siempre en función del interés público y de

⁶⁸ Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica de Aduanas y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que crea la zona de tratamiento especial, comercial e industrial para el Cantón Huaquillas: Artículo 1: “Establécese la zona de tratamiento especial, comercial e industrial en el Cantón Huaquillas, Provincia del Oro, para el desarrollo de las actividades comerciales, industriales, agroindustriales y de servicio.”

Artículo 4: “Se acogerán a los beneficios de la presente Ley, todas las personas naturales y jurídicas que demuestren estar domiciliadas en el Cantón Huaquillas por lo menos con cinco años de anterioridad a la promulgación de la presente Ley.”- Cada beneficiario de la zona de tratamiento especial, comercial e industrial del Cantón Huaquillas podrá realizar importaciones por un valor FOB anual de hasta US\$400.000, y el monto máximo como valor FOB de cada importación no podrá exceder de US\$50.000.

Artículo 5: “Las importaciones de mercancías, materia prima, equipos, maquinarias, herramientas y repuestos a la zona de tratamiento especial comercial e industrial del Cantón de Huaquillas, están sujetas a tarifa 0 del IVA y a la suspensión del 100% de los derechos arancelarios y adicionales, excepto la tasa de operación de conformidad con esta Ley.”

buena fe, y no expresando intereses particulares que son lesivos al conglomerado nacional. Lamentablemente este supuesto doctrinario en nuestros países no se da. Al contrario, a lo largo de la historia republicana, y especialmente en los últimos 28 años, se puede advertir lo que se ha denominado “la privatización de la república” (volver privado el interés público), esto es, el hecho de que sobre el bien general, prevalecen cálculos e intereses de grupo, que frecuentemente se transforman en leyes.

2. ¿El sistema constitucional contribuye a su responsabilidad? Por ejemplo, ¿podrían dárseles competencias de gobierno si se cambia el sistema presidencialista?

La cuestión yace en que la Constitución crea un tipo de sistema que no se puede aplicar en la realidad ecuatoriana.

El problema del Ecuador, es de la incongruencia entre el sistema general de dignidades creado por la Constitución y de la realidad política y social del país en la que “la ley del vivo” es regla general en todo tipo de relaciones humanas y sociales. En una sociedad como la ecuatoriana en la que prospera el caciquismo y el populismo, cualquier sistema constitucional, y cualquier doctrina política, se convierte en un factor que acrecienta la irresponsabilidad de los dignatarios. La Constitución y la ley pueden establecer los marcos generales de comportamiento pero es de los individuos de quien depende la construcción de un régimen político con derechos y responsabilidades. El problema no solo es de la ley sino de la índole de las personas, y de la naturaleza e intereses de los partidos políticos.

El sistema constitucional contribuye al problema de la irresponsabilidad de los diputados. Como se ha visto previamente, la misma Constitución convierte a los

diputados en dignatarios prácticamente intocables al establecer solo un tipo de responsabilidad, pero sin definir bien sus parámetros y creando medidas que son fácilmente obstaculizables por los mismos organismos del Estado, entre ellos, el Legislativo, que es el cual va a ser juzgado. Se pierde todo tipo de objetividad e imparcialidad en el sistema.

Las Constituciones de Colombia, Argentina y Chile conceden a sus legisladores inmunidad parlamentaria. Se determina que los diputados, por la naturaleza de su cargo, tienen jurisdicción especial y que, en caso de delito flagrante, cualquier acción deberá ser autorizada por la Función Legislativa. Sin embargo, vale aclarar, que a diferencia de la Constitución ecuatoriana, estas cartas políticas establecen inmunidades limitadas, por lo mismo, el sistema es menos extenso en cuanto a la inmunidad parlamentaria.

Por ejemplo, el inciso primero del artículo 58 de la Constitución de Chile establece que “los Diputados y Senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesta y por los votos que emiten en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala y de comisión”. La redacción de este artículo limita la inviolabilidad (la cual es un elemento de la inmunidad) al establecer los parámetros dentro de las cuales ésta es aplicable, dejando de lado que se pueda comprender la norma de forma extensa, como sucede en el Ecuador.

De igual manera, las Constituciones de Chile y de Argentina, en sus artículos 59 y 74 respectivamente, determinan límites en cuanto al salario de los dignatarios. El artículo 59 de la Constitución Chilena determina que “los Diputados y Senadores recibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado,

incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan”. El artículo 74 de la Constitución Argentina dice que “los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley”. La cita de estos dos artículos permite ver que otras constituciones americanas establecen ciertas reglas limitantes para la Función Legislativa.

Otro error de la Constitución del Ecuador es el de entregar a los mismos diputados la aplicación discrecional de las normas legales que regulan su comportamiento y sus respectivas sanciones, de lo que resulta que con frecuencia las normas disciplinarias y de juzgamiento para los diputados o no se cumplen, o se lo hace con tardanzas y en forma mediatizada a través de pactos de los bloques legislativos.

Como se ha visto con anterioridad, las normas disciplinarias creadas por el Legislativo para regular las actuaciones de sus diputados no son completas y suficientes. En el Código de Ética (única norma de disciplina específica para los diputados) se prevé algunos comportamientos con sus respectivas sanciones pero no se especifica claramente otras situaciones, simplemente maneja un lenguaje ambiguo.

Así por ejemplo, el artículo 22 del Código de Ética establece que “el diputado que dejase de asistir durante diez sesiones consecutivas, en el período de un mes, sin haber solicitado licencia o presentado justificación cesará en sus funciones y será reemplazado por su suplente”. Rafael Oyarte Martínez opina la respecto que “esta norma no resulta del todo exigente, pues, si se considera el número de sesiones semanales que efectivamente se realizan, el legislador debería faltar injustificada e ininterrumpidamente más de tres semanas dentro del período de un mes para cesar en

funciones, bastándole asistir a una sesión para que se deban contar nuevamente sus inasistencias”⁶⁹

Entregar al mismo órgano la sanción de sus actos permite que se cubran la mayoría de casos por los que cabría la descalificación. El mismo sistema impuesto por la Constitución ayuda a que el control no se aplique ya que siempre existirán encubrimientos derivados de un mal entendido “espíritu de cuerpo”, en el cual opera el sistema de prebendas y transacciones políticas que neutraliza la sana aplicación de la Ley.

Pero el problema proviene además de la forma de elección de los dignatarios. Como se vio antes, el párrafo segundo del artículo 109 de la Constitución establece que los candidatos a dignidades, entre ellas la diputación, tienen la obligación de presentar su plan de gobierno con su candidatura y además, tienen la obligación de cumplirla. Entre las funciones del Congreso, y por ende de los diputados, es la de nombrar a los vocales del Tribunal Supremo Electoral, vocales que al mismo tiempo nombrarán a los vocales de los Tribunales Electorales Seccionales, quienes aceptan las candidaturas de los diputados y sus planes de trabajo. Vale mencionar que los tribunales electorales no hacen ningún tipo de juicio respecto a los planes, así que cualquier propuesta es válida sea posible o no, cuando debería hacerse una valoración respecto a la factibilidad de las propuestas.

Por lo mismo, el cumplimiento de la rendición de cuentas, principio básico del sistema republicano, se hace extremadamente difícil, sino imposible. Esto facilita la

⁶⁹ Oyarte Martínez, Rafael. “Los Órganos de la Función Legislativa”. Artículo de la Revista Iuris Dictio, USFQ. Octubre, 2004. Año IV. No. 8. pg. 19.

“irresponsabilidad electoral” esto es, la conducta demagógica que permite la formulación de propuestas irreales, desfinanciadas y desconectadas del interés nacional. La demagogia se escuda, cuando el candidato a legislador asciende a la dignidad, en la inmunidad parlamentaria, que es una especie de privilegio absoluto del dignatario, que le garantiza no ser procesado por las consecuencias políticas, sociales o económicas de sus decisiones. Se debería pensar en regular la rendición de cuentas de los legisladores estableciendo responsabilidades por las consecuencias lesivas de sus actos, incluso legislativos. Cuando un juez o magistrado afecta ilícitamente al interés público o privado, se hace responsable de los daños y perjuicios. Los legisladores que, a través de sus leyes, lesionan gravemente el interés público, nunca responden de sus actos ni asumen sus consecuencias. Esta situación implica un grave desmentido al precepto constitucional según el cual el régimen político del Ecuador es “responsable”. La verdad es que no existe responsabilidad legislativa, ni en el plano legal, ni en el plano moral.

Si los diputados, en cuanto a sus actos legislativos, son legal, moral y políticamente “irresponsables”, esto se complica aún más cuando se toma en cuenta que en el Ecuador se vive un presidencialismo teórico, simplemente mencionado en la letra del artículo primero de la Constitución; pero en la realidad se podría afirmar que se vive una forma deshonesto de parlamentarismo. Situación que es consecuencia de la irresponsabilidad del Congreso que sobrepasa sus funciones, desvirtuando el “principio de oposición” y estableciéndose como un obstáculo y el sistema de pactos y favores políticos a cambio de apoyo. Este parlamentarismo virtual limita las competencias constitucionales del Presidente de la República convirtiendo al Congreso en la cabeza del gobierno, no por mandato de la ley sino por abusos de poder.

Si bien la tendencia formal ha sido la de fortalecer el presidencialismo, en la práctica lo que ha prevalecido es la ingerencia del Congreso en la administración del Estado. Un ejemplo es la forma en que se aprueba el Presupuesto General del Estado, que determina la acción del gobierno. Otro son los frecuentes llamados a la Comisión de Fiscalización de toda clase de funcionarios del ejecutivo, con el fin de influir en sus decisiones, neutralizarlas o anularlas. Todo esto, sin responsabilidad alguna de los diputados.

En contraste, la Constitución Política de Colombia, en el Artículo 136 determina que:

“Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras:

1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (...).”

Además, en el caso ecuatoriano se ha “institucionalizado” la presencia del Congreso, a través de delegados o representantes, en una serie de entidades y organismos ajenos a la Función Legislativa, lo cual distorsiona el principio de la división de los poderes y acentúa el concepto de “parlamentarismo virtual” que existe en el Ecuador, y que en muchas condiciones condiciona a los actos de gobierno e incide negativamente en la Administración Pública.

En el Ecuador a pesar de tener un sistema presidencial la realidad es que el Congreso es quien aprueba la política que se debe llevar y dirige el gobierno hacia donde la mayoría de los partidos políticos deciden. Los efectos de la “irresponsabilidad” de los

legisladores y los negativos efectos de sus decisiones sobre la economía fueron estudiados por Oswaldo Hurtado en su reciente libro “Los costos del populismo”.⁷⁰

La ingerencia de los diputados en el Ejecutivo y la dependencia de éste respecto del Congreso, provocó que los diversos presidentes se ven precisados a pactar mayorías parlamentarias a cambio de posiciones burocráticas de gente vinculada con los legisladores. El sistema de aprobación de leyes que le interesan al Presidente tiene también una dificultad parecida, todo lo cual afecta al interés nacional, de lo cual los legisladores no responden.⁷¹

En otro aspecto, las decisiones del Congreso provocan efectos nocivos a la economía, de los cuales nadie responde, en razón de la cobertura que les permite a los diputados la “irresponsabilidad jurídica y política” en la que se amparan.

⁷⁰ Hurtado, Oswaldo. *Los Costos del Populismo*. CORDES. Quito, 2006. pg. 139:

“Los obstáculos que la política interpuso a la acción de los Presidentes Febres Cordero, Borja, Durán Ballén, Noboa y Gutiérrez, limitaron la capacidad de sus gobiernos para enfrentar las crisis económicas, realizar correctivos que estabilizaran la economía, mantener los programas de ajuste hasta que rindieran frutos, afianzar promisorios procesos de crecimiento, llevar a cabo reformas requeridas para alentar el desarrollo, aprovechar las oportunidades ofrecidas por el mundo internacional, responder adecuadamente los embates provenientes del exterior, ejecutar programas sociales de largo plazo... en fin, promover el desarrollo nacional. Entre los problemas políticos que limitaron la capacidad de los gobiernos para dirigir solventemente las políticas públicas, el mas importante se generó en el Congreso Nacional...”

⁷¹ Hurtado, Oswaldo. *Los Costos del Populismo*. CORDES. Quito, 2006. pgs. 139-140:

“Solo el Presidente Borja, mediante alianzas que acordó con dos partidos (DP y FADI) dispuso de una mayoría parlamentaria durante los dos primeros años de su administración que la perdió en los restantes. Los otros en el mejor de los casos, consiguieron formar mayorías transitorias para la aprobación de asuntos específicos y no con el propósito de llevar adelante un programa legislativo que se compaginara con las necesidades del desarrollo del país... Estas mayorías habitualmente fueron costosas presupuestaria y burocráticamente, por las concesiones que debieron hacer los presidentes a partidos o diputados que abandonaron sus organizaciones para sumarse a las filas del gobierno... el reclutamiento de diputados que militaban en partidos de la oposición, mediante la asignación de partidas presupuestarias, la entrega de cargos públicos a sus recomendados y la atención de asuntos de su interés o de sus protegidos, permitieron a los presidentes, en parte subsanar su invalidez parlamentaria y elevar la representación del Gobierno en el Congreso.”

Como se puede apreciar, en los últimos diez años ningún presidente electo ha terminado su periodo, siempre ha sido removido de su cargo prematuramente, sea por los movimientos civiles, golpes de Estado o por juicio político llevado a cabo por el Congreso. Lo curioso es que el Congreso y los diputados de los últimos diez años siempre han terminado su periodo, salvo los Diputados descalificados. Todo esto, a pesar de tener, en la mayoría de los casos, la culpa por las crisis vividas en el país, una vez más, sin ningún tipo de responsabilidad, y por lo tanto, sin ninguna sanción.

Todos los errores anteriores amparados en la Constitución y en las leyes que forjan el sistema en el cual se desenvuelve la vida política ecuatoriana, un sistema irresponsable e intocable en el que el Estado de Derecho se ve vulnerado y todas las garantías y derechos que la misma Constitución profesa son puestos en peligro.

3. ¿Son los controles suficientes?

Notoriamente los controles establecidos por la Constitución y desarrollados por las consiguientes leyes no son suficientes, no porque falten más disposiciones legales sino porque los existentes no son claros y no se aplican.

El problema de la insuficiencia de los controles tiene como base la Constitución, provocando que el resto de normas se vean impregnadas por esta insuficiencia. Si la norma constitucional permite la irresponsabilidad de los legisladores por su ambigüedad, el resto de normas vinculadas se impregnan de esa irresponsabilidad. A lo cual se agrega la práctica política.

Al ser el sistema irresponsable desde su base, es lógico que el resto de órganos que son parte del sistema sean irresponsables, como es el caso los diputados.

Por consiguiente, los controles legales creados por los diputados para los diputados van a servir solamente para promover su irresponsabilidad. La Función Legislativa es quien tiene el poder para crear esas normas disciplinarias mediante ley, y la Constitución comete el doble error de entregarle la administración de esas normas y sanciones al mismo Legislativo, por una parte y, en el caso de la revocatoria del mandato de los diputados, se le entrega potestades discrecionales y la administración de este mecanismo de participación popular a un órgano como el Tribunal Supremo Electoral, también controlado por el Congreso.

En el Ecuador, la aplicación de los controles durante toda la historia política del Ecuador han sido escasos. Hasta la fecha no se ha dado ninguna revocatoria de mandato, cuando es la única medida democrática existente en el Ecuador en la que efectivamente se desarrolla la responsabilidad política. Investigando el sistema, varias son las razones por las cuales no se ha aplicado este mecanismo de participación popular hasta ahora. Primero, existe una grave desinformación por parte de la ciudadanía, ya que solo un pequeño porcentaje sabe de la existencia de esta forma de participar democráticamente. Segundo, todo el sistema favorece a la Función Legislativa, ya que es quien nombra a los vocales del Tribunal Supremo Electoral, que es la autoridad ante la cual se pedirá la revocatoria de mandato y quienes permitirían que se aplique esta figura.

En el caso de la descalificación de los diputados, que es otro mecanismo de control, se puede advertir que en los últimos 10 años la cantidad de descalificaciones versus los casos que se han hecho públicos en los que los diputados han incumplido el Código de Ética, son inversamente proporcionales. Es un hecho que el control y sanción en manos de los miembros del mismo órgano que juzga y que será juzgado, no se aplicarán correctamente. El caso más famoso y reciente de la descalificación de un grupo de diputados tuvo lugar durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, en el que 3 diputados (dos de Sociedad Patriótica y una del PRE) se vieron envueltos en un escándalo en la ciudad de Lima durante las negociaciones de Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Al determinarse que estuvieron actuando dentro de sus funciones, el Congreso Nacional aplicó en ellos la inmunidad por lo que fue imposible que se les inicie cualquier sanción legal distinta de la descalificación. Sin embargo, dos meses más tarde, con la presión de la prensa y de movimiento sociales, el Congreso sancionó a los 3 diputados con la descalificación. A pesar de haberse aplicado la sanción, se actuó con tardanza y con evidentes cargas de interés político. Si no hubiere existido la presión por parte de la prensa impulsada por la presión social nunca se hubiera aplicado esta sanción por las actuaciones de los dignatarios.

4. Propuestas.

La irresponsabilidad institucionalizada en el Ecuador ha tenido como efectos que la ciudadanía ha dejado de creer en la política.

Como consecuencia de esta falta de credibilidad, se ha perdido la confianza en las instituciones del Estado. La ciudadanía no cree en todo el sistema gubernamental, por lo que tampoco cree en el régimen electoral ya que los dos están directamente

relacionados. Por esta misma razón, los ecuatorianos cuando van a las urnas votan sin ningún tipo de conciencia o de responsabilidad. Votan por el populista que les convenció a base de show y de promesas vacías, o simplemente van a votar porque es un trámite. Las prácticas políticas deshonestas han desvirtuado la vida política ecuatoriana ya que ni para los electores ni para los gobernantes es una obligación moral.

La compañía de encuestas CEDATOS en su página web ha publicado las últimas encuestas sobre credibilidad realizadas a base de un estudio a nivel nacional e iberoamericano. A nivel nacional, el Congreso tiene un nivel de credibilidad de un 1%. El nivel de desconfianza de muy malo de un 54%, y el de malo de un 30%. El nivel de confianza buena es del 1% y de muy buena del 0%. A nivel iberoamericano el Ecuador ocupa el último nivel de entre 18 países encuestados.

Según la encuesta del grupo GALLUP INTERNATIONAL, el nivel de confianza en el Ecuador en los partidos políticos es del 3%, siendo este el último lugar. La confianza en el Congreso Nacional es del 3%, siendo de igual manera el último lugar de entre 18 países.

Si es que nos guiamos por los números, la confianza en el Congreso comparado con la confianza en otras instituciones del Estado o sociales es sumamente baja. Por ejemplo, en el Ecuador la confianza en las Fuerzas Armadas a nivel iberoamericano es del 44% ocupando el décimo primer lugar. La confianza de los ecuatorianos en la institución iglesia es del 71%, siendo este el séptimo lugar. Vale recalcar que estas dos instituciones han afrontado una grave crisis en los últimos años por lo que su popularidad ha bajado notoriamente.

El Legislativo en el Ecuador ha estado en crisis desde hace ya 28 años y se ha agravado en los últimos 14 años, crisis que se asienta por la misma grave irresponsabilidad de los diputados y por la falta de controles que fomentan esa irresponsabilidad.

En tales circunstancias, se hace preciso introducir algunas reformas que establezcan mayores grados de responsabilidad política de los diputados y que disminuyan los niveles de riesgo a los que se ve expuesta la ciudadanía por la conducción política realizada desde el Congreso Nacional. Las propuestas pueden formularse respecto de tres temas: la institución de la revocatoria del mandato; el proceso de descalificación; y la creación de una figura que denominó el “contrato político”.

Respecto a la Revocatoria del Mandato.

La revocatoria del mandato, denominada en la doctrina “re-call”, es una institución prevista en la Constitución Política del Ecuador y en la Ley de Elecciones cuya naturaleza y fundamento ya se examinó. En mi opinión, la principal dificultad radica en el hecho de que el órgano que debe convocar, instrumentar y declarar resultados de la revocatoria es el Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales dependientes de él. El Tribunal Supremo Electoral está férreamente controlado por el Congreso. En efecto, según los Artículos 130 numeral 11 y 209 de la Constitución, en concordancia con el Artículo 18 de la Ley de Elecciones, el Tribunal Supremo Electoral está integrado por siete vocales “en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las mas altas votaciones en las últimas elecciones

pluripersonales en el ámbito nacional”. Esto supone que las mayorías legislativas se convierten en factores determinantes que obran presionando sobre los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, con lo cual el proceso de revocatoria del mandato podría neutralizarse o dilatarse indefinidamente. La ineficacia del sistema es evidente.

Por lo mismo, la primera propuesta tiene que ver con la necesidad de dotarle al Tribunal Supremo Electoral de absoluta independencia frente al Congreso nacional, ya que es un absurdo que el dignatario a quien se le pretende revocar el mandato tenga capacidad de control sobre el Tribunal que autorice esa medida sancionadora.

El Tribunal Supremo Electoral es el único órgano de control en materia electoral, ante el cual además se presentan los planes de trabajo de los candidatos a las dignidades. Planes que si no se cumplen serán causal para que se le inicie a un dignatario el proceso de revocatoria de mandato. Proceso que para que se ponga en marcha necesita la autorización del Tribunal Electoral correspondiente.

Por lo mismo, la primera propuesta buscaría dotarle a todo el sistema electoral de autonomía frente al Congreso. Debería pensarse en una Corte Electoral independiente, cuyos magistrados no sean delegados de los partidos ni movimientos políticos, defecto fundamental que disminuye la credibilidad en el sistema. Deberían tomarse como ejemplo las estructuras electorales que establecen las constituciones chilena, costarricense y peruana.

La Constitución chilena, en los artículos 84 y 85 establece un régimen de “justicia electoral”, administrada por el Tribunal Calificador de Elecciones conformado por cinco

miembros, cuatro son Ministros de la Corte Suprema designados por esta mediante sorteo; y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado. Se prohíbe que las designaciones recaigan en personas que sean parlamentarios, candidatos, ministros de estado o dirigentes de partidos políticos.

En el caso de la Constitución peruana, el Artículo 179 establece el Jurado nacional de elecciones, compuesto por cinco miembros: uno elegido por la Corte Suprema de entre sus magistrados jubilados o en actividad; uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos de entre los Fiscales activos o jubilados; uno elegido por el Congreso de Abogados de Lima; y, dos elegidos por las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y de las Privadas respectivamente de entre sus decanos.

Opino que cualquiera de las dos fórmulas que aseguren la imparcialidad del régimen electoral podría servir de pautas para la correspondiente reforma legal.

Respecto a la Descalificación.

La descalificación es la forma de control que el mismo Congreso ejerce sobre sí mismo. Sin embargo, como se ha podido ver anteriormente, es una medida de control que casi no se aplica.

El Comité de Excusas y Calificaciones es el órgano que aplica las normas y sanciones, órgano que pertenece al mismo poder legislativo. Esto lo determina el Código de Ética. Como se vio en el capítulo 2 este órgano es quien iniciaría las investigaciones respecto a la violación del código por parte de los diputados, sea de oficio o de parte.

Este órgano al estar integrado por la misma gente del Poder Legislativo tiene el peligro de caer en la parcialidad y arbitrariedad. De este órgano depende que se inicie el proceso de descalificación o que se estanque por lo que es sencillo que mediante acuerdos políticos un proceso de investigación se vea truncado y la aplicación de Código de Ética quede en mera teoría.

Por otro lado el Código de Ética es una ley incompleta ya que no prevé todos los comportamientos o situaciones, especialmente las más graves, que puedan ser realizados por los diputados. Simplemente se limita a determinar ciertas acciones con sus respectivas sanciones, pero cuando viene al caso otro tipo de actos y sanciones se maneja con lenguaje ambiguo permitiendo un margen amplio de interpretación, que estará a cargo del Comité de Excusas y Calificaciones por lo tanto, a favor de los diputados.

Vale recordar, que el Código de Ética es una norma con calidad de ley orgánica, por lo tanto superior al resto de normas comunes del ordenamiento jurídico, así que si cualquier ley ordinaria o reglamento dicen algo contrario al Código de Ética caerían en ilegalidad por lo tanto se los declararía inválidos.

El Código de Ética debe reformarse en dos aspectos.

Se debe reformar el contenido del Código de Ética previendo claramente acciones con sus respectivas sanciones, evitando en lo posible la interpretación subjetiva de la norma.

Como segundo punto se debe reformar el Código de Ética para entregar el control al Comité de Excusas y Calificaciones, y con ello la posibilidad de actuar de oficio o de parte en cuanto a la investigación de las acciones de los diputados, a algún otro organismo ajeno al Congreso Nacional. Esto con la finalidad de buscar un poco de imparcialidad y objetividad en el proceso de evaluar las actuaciones de uno o más diputados. Ese órgano podría ser una comisión Especial constituida en el Tribunal Supremo Electoral reformado e independiente como se sugirió antes.

Personalmente creo que el Comité de Excusas y Calificaciones inserto en el Tribunal electoral independiente debe ser manejado por delegados de la sociedad civil con suficiente poder, ya que esto permitiría la directa fiscalización de los actos del legislativo por parte del pueblo. Otra opción podría ser la creación de un organismo de fiscalización similar al Consejo Nacional de la Judicatura, que tenga independencia del Poder Legislativo y que se pueda acceder al cargo de funcionario mediante oposiciones similares a las realizadas para acceder a la Función Judicial. El objetivo de las oposiciones sería el de asegurar idoneidad e imparcialidad en la conformación de Comité.

Contrato Político.

Escribiendo esta tesis y estudiando la situación del Ecuador en cuanto al Poder Legislativo me he percatado de una cosa; en el Ecuador no existe una vinculación específica entre el funcionario y su función. Pareciera que los dos no son parte de lo mismo ya que la función dicta ciertas reglas de comportamiento, pero los funcionarios se empeñan en ignorarlas con un total sentimiento de impunidad. Por lo que creo que es importante (y muy necesario) que de alguna manera se vincule al hombre con la labor.

La teoría del contrato social de Rousseau nos indica de la existencia de un contrato político en el que el mandatario se le encarga el ejercicio del poder cuya fuente radica en el pueblo. En las sociedades de masas el ejercicio de la democracia directa se hace imposible por lo cual se imaginó la figura de la representación para hacer posible el gobierno. Por lo tanto el mandato expresa el contrato político.

La particularidad de este mandato es que el mandatario ejerce transitoriamente un poder ajeno, por lo mismo está obligado a rendir cuenta de sus actos, de allí que, toda democracia representativa, sea necesariamente responsable.

Esta teoría en términos prácticas no se da en el Ecuador, ya que la actividad del pueblo propietario del poder se reduce al acto electoral y no se configura en un eficaz sistema de rendición de cuentas. Se trata por lo mismo, de un contrato político imperfecto en el cual los gobernantes y legisladores concentran el poder, lo ejercen con frecuencia en forma arbitraria, ya que además no presentan programas de gobierno que deberían constituir el vínculo concreto entre los votantes y el mandatario legislador. Podríamos decir que en el país existe una especie de “contrato vacío”, ya que en la práctica los legisladores no entablen obligaciones concretas con sus electores gracias a la manipulación del voto con el denominada “marketing electoral”.

Por lo tanto mi propuesta es la siguiente.

Para entablar una relación concreta y real entre el dignatario y la dignidad frente a los votantes se debe desarrollarse jurídicamente la figura del contrato político concreto y vinculante y no como un concepto teórico abstracto. En tal contrato político deberían

establecerse cláusulas, obligaciones y responsabilidades que deben estar prefiguradas en la ley.

Al momento de la toma de posesión del cargo el contrato político se configuraría, perfeccionándose al momento de la firma del dignatario.

La finalidad que persigue esta fórmula es la de establecer un vínculo que contenga obligaciones concretas del dignatario, entre las cuales debe constar un plan de acción legislativa que debería ser la base de su campaña electoral.

Al igual que todo contrato se lo deberá cumplir so pena de darlo por terminado. De igual mediante este contrato se establecen obligaciones y responsabilidades en el cargo, alejándose de la figura de la inmunidad que pueda transformarse en impunidad. Por lo que los diputados tendrían responsabilidad de sus actos en el caso de que los mismos constituyeren un grave daño o un incumplimiento a su programa de gobierno.

El órgano que precautelaría el cumplimiento de este contrato sería el Comité de Excusas y Calificaciones independiente del Poder Legislativo mencionado anteriormente.

Todo lo que se ha planteado no es una fórmula mágica para solucionar los problemas del país ya que me he percatado que los problemas no solo son del sistema, sino vienen del fondo, de la gente.

Pero lo que pretendo con esta crítica y estas propuestas es la de crear un diálogo en el que se intercambien ideas, interrogantes, deseos, necesidades entre todos quienes quieran participar en él con el fin de buscar soluciones concretas y que, de una vez por

todas, beneficien a todos y no solo a los grupos de poder privilegiados por sistemas políticos en el que se legitima la irresponsabilidad en lugar de sancionarla.

CONCLUSIONES

- El sistema constitucional ecuatoriano al no definir claramente los parámetros y medidas contribuye al problema de la irresponsabilidad de los diputados.
- La Constitución crea un sistema que no se puede aplicar en la realidad ecuatoriana. El problema del Ecuador, es de incongruencia entre el sistema

general de dignidades creado por la Constitución y de la realidad política y social del país.

- Los controles establecidos por la Constitución y desarrollados por las leyes pertinentes no son suficientes, no porque falten más disposiciones legales sino porque las existentes no son claras y no se aplican.
- El problema no solo es de la ley sino de la índole de las personas, y de la naturaleza e intereses de los partidos políticos.
- La propia Constitución convierte a los diputados en dignatarios prácticamente intocables al establecer solo un tipo de responsabilidad.
- La inmunidad de los legisladores exime de cualquier otra forma de responsabilidad.
- Las funciones de los diputados están cargadas de irresponsabilidad, al no existir un eficiente sistema de sanciones.
- La inmunidad cae en el error de no discriminar ninguno de los actos del diputado a la hora de eximirlo de responsabilidad.
- Los actos de los diputados deberían evaluarse para determinar si tienen una repercusión positiva o negativa en la sociedad. En el caso que estos actos causen algún daño, deberían establecerse responsabilidades.
- Es un error que la Constitución entregue a los mismos diputados la aplicación discrecional de las normas legales que regulan su comportamiento y sus respectivas sanciones, de lo que resulta con frecuencia que las normas disciplinarias y de juzgamiento para los diputados o no se cumplen, o se lo hace con tardanza y en forma mediatizada a través de pactos de los bloques legislativos.
- La única norma de disciplina es el Código de Ética.

- En el Código de Ética se prevé algunos comportamientos con sus respectivas sanciones pero no se especifica claramente otras situaciones, simplemente se maneja un lenguaje ambiguo.
- En el Ecuador es el Congreso quien aprueba la política que se debe llevar y dirige el gobierno hacia donde la mayoría de los partidos políticos deciden.
- La ingerencia de los diputados en el Ejecutivo y la dependencia de éste respecto del Congreso, provoca que los diversos presidentes se vean precisados a pactar mayorías parlamentarias a cambio de posiciones burocráticas de gente vinculada con los legisladores.
- El sistema de aprobación de leyes que le interesan al Presidente tiene también una dificultad parecida, todo lo cual afecta al interés nacional, de lo cual los legisladores no responden.
- Las decisiones del Congreso provocan efectos nocivos a la economía, de los cuales nadie responde, en razón de la cobertura que les permite a los diputados la “irresponsabilidad jurídica y política” en la que se amparan.
- Se ha “institucionalizado” la presencia del Congreso, a través de delegados o representantes, en una serie de entidades y organismos ajenos a la Función Legislativa
- No existen parámetros y medidas claros y se pierde objetividad e imparcialidad en el sistema.
- Los diputados carecen de cualquier tipo de responsabilidad legal y moral.
- La irresponsabilidad institucionalizada en el Ecuador ha tenido como efectos que la ciudadanía ha dejado de creer en la política.
- Como consecuencia de esta falta de credibilidad, se ha perdido la confianza en las instituciones del Estado.

- La ciudadanía no cree en todo el sistema gubernamental, por lo que tampoco cree en el régimen electoral ya que los dos están directamente relacionados.
- Los ecuatorianos cuando van a las urnas votan sin ningún tipo de conciencia o de responsabilidad.
- El populista va ganando espacio electoral, pues el candidato les convenció a base de show y de promesas vacías.
- Votan porque es un trámite obligatorio.
- Las prácticas políticas deshonestas han desvirtuado la vida política ecuatoriana pues, ni para los electores ni para los gobernantes es una obligación moral.

BIBLIOGRAFIA

- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1985.
- Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*. Editorial Trotta. Madrid, 1999.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1971.
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1997.
- Burbano de Lara, Felipe, editor. *El Fantasma del Populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1998.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta. Edición 10ma. Tomo III. Buenos Aires, 1976.
- Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez, coordinadores. *Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Siglo XXI editores. Buenos Aires, 2002.
- Colautti, Carlos. *Derecho Constitucional*. Editorial Universidad. Edición 2da. Buenos Aires, 1998.
- CORDES y Cooperación Española: Informe Final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito, 1999.

- Corral, Fabián y Pérez, Diego. *El juego de la Democracia*. Editorial Taurus. Quito, 2005.
- Fayt, Carlos. *Teoría de la Política en el Siglo XXI. La Política, el Poder y el Estado. La Democratización de la Democracia*. Editorial La Ley. Buenos Aires, 2002.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*. Fondo Cultura Económica. México D.F., 1994.
- Hayek, Friedrich A. *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial. Madrid, 1976.
- Hurtado, Oswaldo. *Los Costos del Populismo*. CORDES. Quito, 2006.
- Justo López, Mario. *Manual de Derecho Político*. Editorial Depalma. Edición 2da. Buenos Aires, 1994.
- Martín Salgado, Lourdes. *Marketing Político: Arte y Ciencia de la Persuasión en Democracia*. Editorial Paidós. Barcelona, 2002.
- Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Tecnos. Madrid, 1980.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa S.A. edición 27ma. México D.F., 1994.
- Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Editorial Taurus. Madrid, 1998.
- Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política, la proyección actual de la Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa S.A. Edición 13va. México D.F., 1995.
- Vergotinni, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004.

- Tobar Donoso, Julio y Juan Larrea Holguín. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Edición 4ta. Quito, 1996.

Legislación:

- Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.
- Constitución Política de la República del Ecuador, texto de 1978 codificado en 1984: Registro Oficial 763 de 12 de junio de 1984.
- Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que crea la zona de tratamiento especial, comercial e industrial para el Cantón Huaquillas. Registro Oficial 286 de 28 de marzo de 2006.
- Código de Ética Parlamentaria. Registro Oficial 73 de 24 de noviembre de 1998.
- Ley Orgánica de Elecciones. Registro Oficial 280 de 8 de marzo de 2001.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial Suplemento 862 de 28 de enero de 1992.
- Declaración de Derechos Ingleses- *Bill of Rights*-.
- Constitución Política de Colombia.
- Constitución Política de Perú.
- Constitución Política de Costa Rica.

Artículos:

- Corral, Fabián. “Las dimensiones éticas de lo público”. Artículo de la Revista IURIS DICTIO, USFQ. Agosto 2002. Año III. N° 6.
- Corral, Fabián. “La Prensa, entre el espectáculo y la verdad”. Artículo en la Revista Iuris Dictio, USFQ, Octubre, 2004, Año IV, número 8.
- Oyarte Martínez, Rafael. “Los Órganos de la Función Legislativa”. Artículo de la Revista Iuris Dictio, USFQ. Octubre, 2004. Año IV. No. 8

Referencias en Internet:

- Diccionario de la Lengua Española: www.rae.es
- Enciclopedia Virtual Wikipedia: www.wikipedia.com

