

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN EL ECUADOR Y  
GOBERNABILIDAD: UNA ALTERNATIVA A LA FORMA DE  
GOBIERNO**

Daniela Fernanda Chacón Arias

Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de abogado.

Quito

Abril de 2005

© Derechos de autor

Daniela Fernanda Chacón Arias

2005

*A mis padres y hermanos con todo mi amor*

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi sincero agradecimiento a mis padres porque sin ellos nada de esto sería posible. A Diego Pérez Ordóñez por su apoyo en el desarrollo de esta investigación. A mis profesores y compañeros por haberme acompañado y alentado a lo largo de mi carrera profesional.

## **RESUMEN**

La forma de gobierno presidencial ha sido una constante en la vida republicana del Ecuador, sin embargo las últimas Constituciones de nuestro país han incrementado el poder del Presidente, lo que desde 1979 se ha traducido en una pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que trae como consecuencia la crisis institucional y de gobernabilidad. A fin de solucionar los problemas ocasionados por el presidencialismo exacerbado en Ecuador, propongo la adopción de un modelo de gobierno semipresidencial, por el cual el poder del Ejecutivo se divida en un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno que sea políticamente responsable ante el Congreso, logrando de esta manera una colaboración entre los poderes para el gobierno, y no una separación rígida que no permite la creación de políticas de gobierno a largo plazo.

## ABSTRACT

The presidential form of government has been adopted by Ecuador since its birth as a republican country; nevertheless the latest Constitutions of this country have increased the power of the President. Therefore, since 1979, Ecuador has been immersed in a struggle for power between the Executive and the Legislative branches. The consequence of this battle has been an institutional crisis and also lack of govern ability. In order to solve the problems caused by this form of government in Ecuador, I propose the adoption of another form, which is a semi presidential one, in which the Executive branch is divided between a Chief of State and Head of Government who is politically responsible before the Congress. Therefore, the Executive and Legislative branches will have to collaborate in order to achieve govern ability. Another consequence is that there would not be a rigid separation between the said branches and that will encourage long term government policies.

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL .....	11
I.1    Formas de gobierno .....	11
I.1.A    Forma de gobierno constitucional puro.....	13
I.1.B    Forma de gobierno constitucional parlamentario .....	15
I.1.C    Forma de gobierno parlamentario de tendencia presidencial o semipresidencial .....	19
I.1.D    Forma de gobierno constitucional directorial.....	21
I.1.E    Formas de gobierno del estado socialista .....	22
I.2    Forma de gobierno presidencial .....	23
I.2.A    Forma de gobierno presidencial en los Estados Unidos de Norteamérica ..	23
I.2.B    Presidencialismo en América Latina .....	27
CAPÍTULO II EL PRESIDENCIALISMO EN ECUADOR.....	32
II.1    El Poder Ejecutivo desde 1830 hasta 1967.....	32
II.1.A.    Régimen presidencial .....	32
II.1.B.    Elección y período presidencial.....	33
II.1.C.    Reelección .....	33
II.1.D.    Responsabilidad del Presidente .....	34
II.1.E.    Facultades extraordinarias en emergencia.....	34
II.1.F.    Proceso de formación de leyes .....	34
II.1.G.    El Presidente y los Ministros de Estado .....	35
II.1.H.    Consejo de Estado .....	35
II.1.I.    Vicepresidente .....	35
II.1.J.    Consulta popular.....	36
II.1.K.    Intervención del Congreso.....	36
II.2    El Poder Ejecutivo en la Constitución de 1979 y las reformas .....	37
II.2.A.    Elección, reelección y período presidencial .....	37
II.2.B.    Jefe de Estado y de Gobierno .....	37
II.2.C.    Facultades extraordinarias en caso de emergencia.....	38
II.2.D.    Trámite de formación de leyes .....	39
II.2.E.    Consulta popular.....	40

II.2.F.	Responsabilidad del Presidente y Vicepresidente de la República .....	40
II.2.G.	Ministros de Estado .....	41
II.2.H.	Vicepresidente de la República .....	41
II.2.I.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....	42
II.3	El Poder Ejecutivo en las reformas de 1998 .....	43
II.3.A.	Elección, reelección y período presidencial .....	43
II.3.B.	Jefe de Estado y de Gobierno .....	44
II.3.C.	Facultades extraordinarias en caso de emergencia .....	45
II.3.D.	Trámite de formación de leyes .....	47
II.3.E.	Consulta popular .....	50
II.3.F.	Responsabilidad del Presidente y Vicepresidente de la República .....	50
II.3.G.	Ministros de Estado .....	53
II.3.H.	Vicepresidente de la República .....	54
II.3.I.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo .....	55
CAPÍTULO III UNA ALTERNATIVA AL PRESIDENCIALISMO .....		57
III.1	Fortalecimiento del presidencialismo ecuatoriano en 1998 .....	57
III.2	Consecuencias generadas por el presidencialismo .....	58
III.3	Forma alternativa de gobierno .....	65
III.3.A	Instituciones del régimen semipresidencial en Francia .....	71
III.3.B.	Instituciones del régimen semipresidencial a ser aplicado en el Ecuador ...	74
CONCLUSIONES .....		84
BIBLIOGRAFÍA .....		88
ANEXOS .....		95
	Anexo 1 .....	96
	Anexo 2 .....	98
	Anexo 3 .....	99

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinticinco años, desde que Ecuador regresó a la democracia, hemos sido testigos mudos, y activos en otros casos, de las constantes crisis de gobernabilidad y pugnas de poder que han existido entre el Ejecutivo y el Legislativo, y con las que el Ecuador batalla en cada administración. Estas crisis han sido objeto de varios estudios a fin de determinar cuáles son los motivos políticos y sobretodo jurídico-constitucionales que ocasionan que en Ecuador y otros países de América Latina no se encuentre solución a estos conflictos, sino que los mismos sigan agravándose y continúen originando rompimientos de la democracia y del Estado de Derecho. Estos estudios se han centrado en varios aspectos de la del Derecho Político y Constitucional, tales como la forma de gobierno, el sistema de partidos políticos y la relación entre ambos como posibles causas para esta falta de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y por ende la mencionada pugna de poderes.

En este sentido, los juristas y politólogos han debatido sobre si la forma de gobierno adoptada en los países latinoamericanos, esto es un régimen presidencial fortalecido, es una de las causas de la inestabilidad de las democracias del Cono Sur. Estos debates se han desarrollado en el marco de la crítica al presidencialismo como forma de gobierno por ser el motivo que produce la pugna de poderes y como consecuencia de ello se ha propuesto cambios en las formas de gobierno de América Latina, especialmente hacia el parlamentarismo; mientras que otros autores señalan que el presidencialismo es parte de la tradición de esta zona continental y que las soluciones a las crisis de gobernabilidad deben partir de un sistema presidencial fortalecido o atenuado.

El Ecuador no ha estado apartado de estos estudios y debates, motivo por el cual en la Asamblea Constitucional de 1998 se realizaron varias reformas al tipo de gobierno, precisamente para fomentar la gobernabilidad en este país, y se adoptó la tesis de que otorgándole mayores atribuciones al Presidente en desmedro del Congreso, y limitando la fiscalización del Parlamento hacia el Poder Ejecutivo se lograría este propósito. Después de estas reformas constitucionales, los dos presidentes electos popularmente, Dr. Jamil Mahauad Witt e Ing. Lucio Gutiérrez Borbua, fueron gobiernos que también se caracterizaron por las constantes rivalidades entre estos y el Congreso, lo que generó un

desgaste de la política ecuatoriana que, entre otros factores económicos y sociales, fue la causa del derrocamiento de estos presidentes.

Es por estos motivos que considero fundamental realizar un estudio de las reformas al tipo de gobierno, realizadas por la Asamblea Constitucional de 1998, a fin de determinar si el fortalecimiento del régimen presidencial ha contribuido a las continuas crisis o si por el contrario dicho fortalecimiento ha permitido articular soluciones y formas de cooperación para gobernar entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República. La profundización en este tema también se debe a que sin bien existen varios estudios sobre el tema, son muy pocos los que analizan las repercusiones de las reformas constitucionales de 1998, debido precisamente a la novedad de las mismas y tal vez a que todavía es poco el tiempo de vigencia de las reformas como para determinar sus resultados. Considero por el contrario que es preciso iniciar el estudio del fortalecimiento del presidencialismo en el Ecuador, con el objeto de advertir al lector sobre las consecuencias del mismo.

En esta tesina, el objetivo ha sido demostrar si las reformas realizadas a la Constitución Política de la República del Ecuador en 1998, han fortalecido al régimen presidencial de gobierno a través del otorgamiento de nuevas facultades al Presidente y de la falta de mecanismos reales para que se articule el control político por parte del Congreso.

A fin de demostrar lo antes mencionado, a lo largo de la tesina, se han planteado diferentes hipótesis que reafirman o contradicen el objetivo de esta investigación. Es así que entre estas hipótesis se encontraban no solo, el determinar si el régimen presidencial fue fortalecido, sino también establecer en qué aspectos lo fue y para ello se esbozaron varios temas como el análisis comparativo de los poderes constitucionales y legislativos del Presidente, así como de las facultades del Congreso Nacional en materia de fiscalización del Ejecutivo. Estos estudios servirán para determinar desde una perspectiva jurídica si este aparente fortalecimiento del presidencialismo en Ecuador no resultará contraproducente para la gobernabilidad y la pugna de poderes y si así fuera qué soluciones pueden existir.

En el primer capítulo, principalmente se hace un estudio de las formas de gobierno existentes en la actualidad, a fin de hacer conocer al lector las diferencias entre éstas, así como explicar las principales características del tipo de gobierno presidencial que es el pertinente para efectos de esta tesina. Es preciso mencionarle al lector que se analizará brevemente el régimen presidencial de los Estados Unidos de América por ser el país que implantó esta tipología de gobierno, para luego demostrar que en América Latina, si bien se intentó copiar el gobierno presidencial de los Estados Unidos, éste no tuvo los resultados deseados, ya que por causas políticas, económicas y sociales se fortaleció la figura del Presidente, deformando el sistema inicial hacia un presidencialismo exacerbado, cuyas consecuencias en el Cono Sur son palpables en la actualidad.

En el segundo capítulo se realiza una síntesis de las reformas constitucionales ecuatorianas, desde 1830 hasta la actualidad, solamente desde el punto de vista de las atribuciones presidenciales y de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a fin de observar cuál ha sido la evolución de estas instituciones. Con este estudio se ha concluido que en efecto el presidencialismo ha sido fortalecido, sobretodo en las constituciones de 1979 y todas las reformas a la misma hasta 1998. Este fortalecimiento se ha presentado en nuevos poderes legislativos del Presidente, en amplias facultades para dirigir la vida política del país y en la falta de mecanismos reales para juzgar su responsabilidad política por el manejo de la nación.

En el tercer capítulo se hace un estudio de las consecuencias del fortalecimiento del presidencialismo y las dificultades que presenta esta forma de gobierno para solucionar los problemas de gobernabilidad y la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es por este motivo que se ha propuesto, como salida al bloqueo institucional ocasionado por el presidencialismo, adoptar una nueva forma de gobierno que en vez de concentrar el poder en un solo organismo, lo reparta entre varios y obligue a llegar a consensos para gobernar. El semipresidencialismo del tipo francés fue el modelo escogido.

# CAPÍTULO I

## RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

En el presente capítulo se estudiará a breves rasgos las principales características de las diferentes formas de gobierno con el objeto de centralizar el análisis en el régimen de gobierno presidencial. También se examinará su génesis en los Estados Unidos de Norteamérica, su modificación en los países de América Latina; y, los rasgos definitorios en cada una de estas extensiones territoriales.

### ***1.1 FORMAS DE GOBIERNO***

A fin de iniciar el estudio sobre el régimen de gobierno presidencial, es preciso hacer unas breves consideraciones previas acerca de las diferentes formas de gobierno que fueron concebidas por varios tratadistas en la antigüedad, y que en la actualidad se mantienen con las diferentes adecuaciones dada la evolución de las sociedades.

Existen diversas acepciones del término gobierno, sin embargo para este estudio interesa una en particular, la palabra gobierno entendida como el modo de organización de un Estado. De acuerdo a los doctrinarios del Derecho Político, las formas de gobierno pueden entenderse de la siguiente manera: “ *Con su estilo sobrio y científico, decía Mario Justo López que las formas de gobierno son cada uno de los modos de establecer quién o quiénes deben ser ocupantes de los cargos de gobierno, y en su caso, cómo deben ejercerlos... Estas formas de gobierno –concluía- se diferencian entre sí, según la composición, especialización y jerarquías que se establecen entre las instituciones y órganos que los constituyen.*”<sup>1</sup>

Por su parte, Karl Loewenstein, citado por Castillo, afirma que la forma de gobierno se refiere: “*(...) al conjunto de las principales instituciones estatales o gubernamentales que caracterizan a un Estado, apuntando siempre a la tipología de la*

---

<sup>1</sup> Pellet Lastra, Arturo. Teoría del Estado. 1999. Pág. 113.

*estructura gubernamental...*”<sup>2</sup> Es así que la forma de gobierno implica la posición que ocupan las distintas instituciones de un Estado y la manera en que éstas se relacionan.

A lo largo del tiempo se han propuesto las más variadas tipologías de formas de gobierno, así Aristóteles clasificó las formas de gobierno de acuerdo a cuántas personas ejercen el poder y al interés de los que gobernaban. Es así que encontró seis tipos de gobierno: las formas puras de gobierno, esto es aquellas que gobiernan para el bien común, que fueron clasificadas en monarquía (el gobierno de uno), aristocracia (el gobierno de los mejores) y república (el gobierno del pueblo o democracia). Por el contrario, cuando dichos gobiernos buscaban el bien propio, se volvían en formas impuras de gobernar y Aristóteles las clasificó en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente. Varios siglos después, el Barón de Montesquieu señaló las formas de gobierno y distinguió los siguientes tipos: república, monarquía y despotismo.<sup>3</sup>

En la actualidad, los tratadistas coinciden en que la clasificación de las formas de gobierno resulta una tarea de extrema dificultad debido a que varios tipos de gobernar antes concebidos, han desaparecido y otros han surgido, y también a que la complejidad de las nuevas funciones adoptadas por el Estado Social de Derecho ha influido en la estructura del gobierno, entre otras.<sup>4</sup> Sin perjuicio de lo anterior, considero que es posible afirmar que se mantienen las formas de gobierno establecidas por Aristóteles y Montesquieu con las diferentes variaciones que se han dado en la historia de los Estados. De esta manera, subsiste la monarquía, ya sea absoluta, constitucional o parlamentaria y semiparlamentaria; y, en el caso del gobierno republicano se encuentran las siguientes distinciones: presidencialismo y semipresidencialismo.

La mayoría de los tratadistas, entre ellos Jellinek, Kelsen, Zarini, entre otros, coinciden en que para la división de las formas de gobierno solamente ha de tenerse en cuenta la monarquía y la república, con sus diversas modalidades. Sin embargo de lo señalado, el autor Paolo Biscaretti di Ruffia realiza una clasificación distinta a la mencionada anteriormente (que la incluye) y que será tomada en consideración en este

---

<sup>2</sup> Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Presidente. 1997. Pág. 60.

<sup>3</sup> Borja, Rodrigo. Diccionario de Derecho Político. (año). Pág. 629-630.

<sup>4</sup> Fayt, Carlos S. Derecho Político. 1995. Pág. 48.

estudio para definir los diferentes tipos de gobierno existentes en la actualidad. Este tratadista divide a las formas de gobierno de acuerdo al tipo de Estado, es decir que hay diversos modos de gobernar dentro de cada tipo de Estado estudiado por este autor. Los Estados que ha considerado son el de democracia clásica, el Estado socialista y el Estado autoritario. Este modo de clasificación obedece a la determinación del órgano competente para dirigir la política del Estado.<sup>5</sup> En este sentido, Biscaretti di Ruffia encuentra las siguientes formas de gobierno: constitucional pura ya sea monárquica o republicana; constitucional parlamentaria ya sea monárquica o republicana; y, constitucional directorial que es solamente republicana.

De la lectura de esta clasificación, se puede ver claramente que la clásica división de monarquía y república como formas principales de gobierno aún subsiste. Por este motivo, y a fin de comprender cabalmente la clasificación a ser estudiada, se debe precisar brevemente los conceptos de estas dos formas de gobierno. Como ya se mencionó la monarquía etimológicamente es el gobierno de uno, en la cual el monarca tiene libre disposición sobre ciertas competencias, tiene un derecho propio al poder –acepción que proviene de la antigua teoría de origen divino de los reyes- de ahí que la mayoría de monarquías son hereditarias; y, su derecho se encuentra dividido con el resto de organismos del Estado.<sup>6</sup> Por otro lado, respecto del concepto de república Jellinek señala la dificultad de precisar el mismo, y los tratadistas se han acostumbrado a definirla negativamente, esto es que la república es lo opuesto a la monarquía.<sup>7</sup> Sin embargo, para Serra Rojas: *“Es pues, la república una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente,”*<sup>8</sup>

### **I.1.A FORMA DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL PURO**

*Monárquico*: esta forma de gobierno ha desaparecido desde hace varios decenios en el mundo occidental. Ello debido a que de acuerdo a esta tipología de gobernar, el soberano, quien no tenía carácter representativo, gozaba de un peso político relevante, esto

---

<sup>5</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 155.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. Teoría general del Estado. 1973. Pág. 418-425.

<sup>7</sup> Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. 2000. Pág. 618.

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. 1996. Pág. 463.

es que dirigía con amplia discrecionalidad a sus ministros, tenía considerables facultades legislativas y con frecuencia negaba los proyectos de ley aprobados por el legislativo. Debido a que el soberano no tenía este carácter representativo, se impedía a la mayoría popular influir de manera decisiva sobre la dirección política general del país, sin perjuicio de que participaba a través del parlamento, en el desarrollo de la función legislativa.<sup>9</sup>

*Republicano*: como ya se había señalado anteriormente, la forma republicana se define como opuesta a la monarquía, es así que varios doctrinarios han coincidido en que existen varios rasgos esenciales que definen a las repúblicas. Para Humberto Quiroga, este tipo de gobierno “ (...) implica que la soberanía del pueblo se ejerce por medio de la democracia, que los poderes del Estado deben estar divididos (es clásica la división en Legislativo, ejecutivo y Judicial), que no pueden ser desconocidos los derechos humanos y sociales frente al Estado y frente a todo quien quiera desconocerlos, que el Estado de derecho sin igualdad ante la ley no es Estado de derecho, que los funcionarios públicos deben ser responsables por sus actos, que las leyes y los actos de gobierno no valen si no son publicadas, que las funciones públicas no se las puede ejercer en forma perpetua, sino que deben ser periódicas. ”<sup>10</sup>

Es por lo mencionado que los elementos definatorios de la república son los siguientes: igualdad ante la ley de todos los habitantes, elección popular de autoridades, separación de poderes gubernativos, periodicidad en los mandatos, responsabilidad de los funcionarios públicos, publicidad de los actos de gobierno y consagración de derechos, obligaciones y garantías constitucionales.<sup>11</sup>

De acuerdo al tratadista Biscaretti di Ruffia, el gobierno constitucional republicano por excelencia es el sistema presidencial que será estudiado más adelante.

---

<sup>9</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 156.

<sup>10</sup> Quiroga Lavié, Humberto. Lecciones de Derecho Constitucional. 1995. Pág. 65.

<sup>11</sup> Zarini, Juan Helio. Derecho Constitucional. 1999. Pág. 318-320.

## I.1.B FORMA DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL PARLAMENTARIO

En esta forma de gobierno la distinción de si es monárquica o republicana pierde importancia pues en ambos casos el Ejecutivo está claramente dividido en dos, un jefe de Estado inamovible, ya sea de por vida, si es un rey, o por un período de tiempo determinado, pero siempre bastante largo si es presidente, que no es políticamente responsable y solamente tiene funciones formales; y, un jefe de Gobierno que se encuentra constituido por un gabinete de ministros dirigidos por el presidente del mismo y que son responsables ante el legislativo o parlamento.<sup>12</sup>

Es preciso señalar que existen variaciones de la forma de gobierno constitucional parlamentario, como son el gobierno de gabinete de Gran Bretaña, el régimen parlamentario monárquico de España, el republicano parlamentario de Italia, y el de Alemania; los cuales serán estudiados brevemente, sin perjuicio de que se señalarán las principales características de la forma de gobierno parlamentaria.

El gobierno parlamentario tiene su origen en Gran Bretaña como una adaptación progresiva de la monarquía. Es decir, que poco a poco los reyes –que gozaban de poderes absolutos- se vieron obligados a someterse a las leyes. Ello se debió a la proliferación de las teorías sobre los derechos de los ciudadanos y de la división de poderes. Con el transcurso de los años los reyes ya no ejercían el poder absolutamente y contaban con un consejo de ministros responsables políticamente ante el parlamento; y, debido a la falta de conocimiento del idioma inglés del rey Jorge I, éste no podía presidir el consejo de ministros y se creó la figura del primer ministro.

De acuerdo a lo ya señalado las formas de gobierno parlamentarias no ofrecen un tipo uniforme u homogéneo, sin embargo tienen en común el control interorgánico y las siguientes características:

- *La actuación del Poder Ejecutivo está subordinada a la dirección y predominio de las cámaras.*
- *El Poder Ejecutivo tiene una estructura dualista. Un Jefe de Estado políticamente irresponsable. Un gabinete de ministros al cual se confía la dirección política, integrado*

---

<sup>12</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 157.

*por ministros designados por el Jefe de Estado de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento.*

- *El Jefe de Estado, sea Presidente de la República o Rey, actúa normalmente como moderador o árbitro.*
- *El gabinete cuenta con un Primer Ministro que desempeña la coordinación y dirección en la elaboración de la orientación política y en el desarrollo de su ejecución.*
- *El Parlamento puede responsabilizar política y jurídicamente al gabinete. Esta responsabilidad puede ser colectiva o individual. El voto de censura o la negativa de conceder el voto de confianza consiste en la posibilidad del Parlamento de provocar la dimisión del gabinete y su reemplazo por uno nuevo. En cambio el Jefe de Gobierno permanece al margen de esa responsabilidad, dependiendo del tipo de gobierno parlamentario.*
- *El Ejecutivo puede disolver el Parlamento.*
- *La estructura dualista del Poder Ejecutivo y la responsabilidad de los ministros frente al Parlamento, que es compensada con la irresponsabilidad política del Jefe de Estado, garantizan la independencia del Ejecutivo.*<sup>13</sup>

Es así que se pueden resumir las particularidades del régimen parlamentario en la existencia de un Poder Ejecutivo dualista, ello implica que a la cabeza de éste hay un Jefe de Estado que puede ser un monarca o un presidente con funciones ante todo formales. Un Jefe de Gobierno, que en cada país puede tomar nombres diversos, el cual conjuntamente con el gabinete ministerial le corresponde el ejercicio de la Función Ejecutiva, es decir la administración del Estado. El Jefe de Estado representa a la nación y ocupa la más alta jerarquía dentro del Estado. El jefe de Gobierno es nombrado por el jefe de estado, pero en la mayoría de los gobiernos parlamentarios se debe escoger al Jefe del partido mayoritario de la cámara de origen popular. El gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento, pues éste tiene la facultad de hacer dimitir a sus miembros. La división de poderes es flexible por lo ya mencionado y debido a que el gobierno puede disolver al Parlamento. Otra característica es la existencia de un partido gubernamental sometido al estricto control del jefe de gobierno y que a su vez controla la mayoría en la cámara de origen popular.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Zarini, Juan Helio. Derecho Constitucional. 1999. Pág. 291-299.

<sup>14</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. 1997. Pág. 299-302.

### **a) En Gran Bretaña.-**

La forma de gobierno parlamentaria en este país toma el nombre de gobierno de Gabinete por el predominio de este órgano del Poder Ejecutivo. Entre las particularidades del tipo de gobierno de Gran Bretaña, se puede encontrar que el Gabinete es el órgano de mayor poder en el gobierno y está compuesto por miembros del partido que tiene mayores escaños en la Cámara de los Comunes, y la minoría no forma parte de éste. *“En teoría, dado que la Cámara de los Comunes puede votar a favor de retirar el poder al Gabinete, lo controla. En realidad, la relación está invertida. Como quiera que el Gabinete se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes, normalmente se ve respaldado por la mayoría de dicha cámara, y puede confiar en permanecer en el poder y sacar adelante sus propuestas legislativas. Así, el Gabinete domina claramente frente al Parlamento.”*<sup>15</sup> Cabe recalcar que este predominio del Gabinete se da por el sistema bipartidista de este país, más que por la forma de gobierno parlamentaria como tal, ya que la política de este país está dominada por el partido Conservador y el Laborista.

Respecto del Poder Legislativo, si bien éste está compuesto por dos cámaras, la de los Comunes que es elegida por los ciudadanos; y, la de los Lores que está conformada principalmente por miembros de la nobleza hereditaria, la producción legislativa se concentra en la Cámara de los Comunes. De acuerdo a Walter Bagehot, la Cámara de los Lores ha ido perdiendo poco a poco su poder y conserva una única función en una cámara de revisión que tiene autoridad suspensiva. *“Puede modificar o rechazar los bills cuyo voto no es reclamado con insistencia por la Cámara de los Comunes, y acerca de la cual la opinión pública se muestra aún indecisa. El veto de los Lores es, por así decirlo, condicional. Cuando se oponen a una medida es como si dijeren: Rechazaremos ese bill una vez, dos veces, hasta tres veces; pero si persistís en enviárnoslo, acabaremos por aceptarlo.”*<sup>16</sup>

Por otro lado, respecto del Poder Ejecutivo, la corona tiene facultades reducidas pues es Jefe de Estado y *“solo tiene el derecho a ser consultado, el derecho de estimular y*

---

<sup>15</sup> Lijphart, Arend. Modelos de Democracia. 2000. Pág. 23.

<sup>16</sup> Bagehot, Walter. La Constitución Inglesa. 2005. Pág. 91. [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm) (2005-03-15)

*el derecho de advertir los peligros inherentes a toda decisión.*”<sup>17</sup> El primer ministro, quien es el Jefe de Gobierno, es designado por la corona, pero ésta nombra formalmente al líder del partido que obtenga mayoría en la Cámara de los Comunes.

Por último es preciso señalar que el Parlamento puede destituir a uno de los ministros con voto de censura o denegación de confianza, que el Gabinete puede solicitar al Jefe de Estado la disolución de una de las cámaras o el órgano Legislativo completo; y, que los ministros pueden ser parlamentarios con lo que se vislumbra que en este tipo de gobierno la división de poderes no es absoluta.

#### **b) En Alemania.-**

La forma de gobierno de Alemania, de acuerdo a lo ya mencionado, es de carácter parlamentario en la que existe un predominio del Jefe de Gobierno, el cual toma el nombre de Canciller. El Jefe de Estado, llamado Presidente, es elegido por una asamblea federal. El presidente tiene algunas facultades importantes como disolver al parlamento, promulgar leyes, proclamar el estado de emergencia legislativa y nombrar al Canciller sin referendo. El Canciller, a su vez puede ser censurado por el Parlamento, hecho que conlleva una gran dificultad por el predominio de éste.<sup>18</sup>

#### **c) En Italia.-**

Los doctrinarios coinciden en que este país tiene un sistema de gobierno parlamentario puro. Sus principales características radican en que tiene un Presidente de la República de Italia que es elegido por 7 años en sesión conjunta de ambas cámaras del Parlamento. Tiene el mando de las fuerzas armadas, facultad de declarar la guerra, ratificar tratados internacionales, indultar y conmutar penas, nombramiento de ciertos funcionarios públicos y veto suspensivo de las leyes. El gobierno está constituido por un Consejo de Ministros y tiene un Presidente encargado de fijar la política de gobierno y son políticamente responsables como órgano colegiado. Las cámaras tienen la labor legislativa y además tienen la facultad de censurar y controlar al gobierno.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado, 1996, Pág. 200.

<sup>18</sup> Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de Derecho Constitucional. 2000. Pág. 510-511.

<sup>19</sup> Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de Derecho Constitucional. 2000. Pág. 511-512.

#### **d) En España.-**

El sistema de gobierno de España es una monarquía constitucional parlamentaria. El Rey, cuyo cargo es hereditario, es el Jefe de Estado y es el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, es el árbitro y moderador del funcionamiento de las instituciones y es el más alto representante del Estado español en las relaciones internacionales; así como es civil, penal y políticamente irresponsable de sus actos.<sup>20</sup> Sus atribuciones frente al Poder Legislativo son las de sancionar las leyes, pero carece de veto real, y de promulgar las leyes. Ahora bien, en relación al Rey y el Poder Ejecutivo, se debe señalar que éste no es el Jefe de Gobierno, sin embargo tiene la facultad de proponer al Parlamento el nombramiento del Presidente del Gobierno quien ejerce dicha función, para que el Congreso de los Diputados, lo ratifique o niegue. Así también tiene la facultad formal de nombrar a los miembros del gobierno a propuesta de su Presidente y presidir el Consejo de Gobierno, aunque en realidad esa función la realiza el Presidente del Gobierno.<sup>21</sup> A su vez ejerce el mando honorífico de las fuerzas armadas pues el mando supremo militar le corresponde al Presidente del Gobierno.

El Gobierno tiene la función de dirección política, la dirección de la administración civil y militar, la defensa del Estado, la función ejecutiva, la potestad reglamentaria, el Presidente del Gobierno tiene poder de veto suspensivo y puede proponer la disolución del Parlamento. El Gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento quien goza de las atribuciones de mociones de censura e interpelaciones.

### **I.1.C FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO DE TENDENCIA PRESIDENCIAL O SEMIPRESIDENCIAL**

Este sistema de gobierno se caracteriza por haber tomado ciertos elementos de los regímenes parlamentarios y presidenciales. Es así que el factor común con el régimen presidencial es que el Presidente es electo a través del voto popular y no por el Parlamento; y, el factor común con el parlamentarismo es que el Poder Ejecutivo es dual, por lo tanto la cabeza del Estado difiere de la cabeza del Gobierno y estos deben compartir el poder. De

---

<sup>20</sup> Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. 2000. Pág. 25, 34.

<sup>21</sup> Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. 2000. Pág. 31.

acuerdo a Sartori, existen varios elementos que definen un gobierno semipresidencial, a saber las siguientes:

- *El Jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo.*
- *El Jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitivos son:*
- *El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.*
- *De la otra parte, el Primer Ministro y su Gabinete son independientes del Presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.*
- *La estructura de la autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.<sup>22</sup>*

El régimen de gobierno semipresidencial se presenta por excelencia en Francia con el nacimiento de la V República, cuya Constitución de octubre 4 de 1958, determinó los trazos de este tipo de sistema de gobierno, y no fue hasta la reforma de 1962 que el Presidente es electo popularmente. Conforme a las características ya mencionadas del semipresidencialismo, en Francia el Poder Ejecutivo se encuentra dividido en dos, pues el Presidente es el Jefe de Estado y el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno.

El Presidente es electo por siete años y es reelegible por un período más, y al ser electo por sufragio universal goza de la misma legitimidad que el Parlamento. Sus funciones son mayores a las de un Jefe de Estado en un gobierno parlamentario, pues designa libremente al Primer Ministro, preside el Consejo de Ministros y participa activamente de la toma de decisiones. Así también, puede disolver el parlamento una vez por año; nombra a los magistrados del tribunal superior de justicia y de la corte constitucional; tiene el derecho de gracia; la facultad de convocar a referéndum en casos de proyectos de ley de organización de los poderes públicos o para ratificar un tratado que

---

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. 1995. Pág. 149.

pueda tener incidencia en el funcionamiento de las instituciones; y, por último goza de prerrogativas excepcionales en crisis.

El Primer Ministro es responsable políticamente ante el Parlamento y sus funciones principales son dirigir la acción del gobierno, ejecutar las leyes, la potestad reglamentaria y puede participar activamente en las discusiones del Parlamento. El Gabinete o Consejo de Ministros es conformado por el Primer Ministro, aunque el nombramiento de sus miembros está sometido a la consideración y nombramiento meramente formal del Presidente. Los miembros del Gabinete también son políticamente responsables ante el Parlamento, así como pueden participar de las discusiones de este organismo en el ámbito que les compete.

El Parlamento es bicameral y se encuentra conformado por la Asamblea Nacional y el Senado. La Asamblea Nacional es elegida por sufragio universal y tiene las siguientes funciones: a) iniciativa en la formación de leyes que puede delegar al ejecutivo, b) examinar y votar el presupuesto nacional y las leyes de finanzas, c) controlar la acción del gobierno a través de los debates y la aplicación de la responsabilidad ministerial, d) autorizar la ratificación de tratados y la declaratoria de guerra.

Por último, es preciso mencionar que dado que no existe la figura de la vicepresidencia, el presidente del Senado es quien deberá reemplazar al Presidente en caso de falta definitiva.<sup>23</sup>

#### **I.1.D FORMA DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL DIRECTORIAL**

Este tipo de gobierno solamente se da en Suiza donde los ciudadanos eligen una Asamblea Federal que se constituye de dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. Estos dos reunidos designan a siete miembros que forman el Directorio; también designan a los miembros del Tribunal Federal, del Tribunal Administrativo, al Comandante de las Fuerzas Armadas, y al Canciller Federal. El Directorio es designado por cuatro años y ejercen el poder ejecutivo pero son responsables ante los consejos antes mencionados.

---

<sup>23</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. 1997. Pág. 556-558.  
Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 1970. Pág. 214.

Cada año la Asamblea escoge a un miembro del Directorio para que lo presida y no puede ser reelegido.<sup>24</sup>

El politólogo Arend Lijphart, denomina a este modo de gobierno como modelo consensual de democracia ya que permite a todos o a la mayoría de partidos de compartir el Poder Ejecutivo en una coalición amplia. Ello se debe a que el Directorio está nombrado por miembros pertenecientes a todas las representaciones en la Asamblea Federal. También se debe a que existe un equilibrio claro entre el Ejecutivo y el Legislativo ya que, como señala el politólogo suizo Jürg Steiner, citado por Lijphart, “ (...) *los miembros del Consejo (o Directorio) son elegidos en forma individual para un período fijo de cuatro años y, con arreglo a la Constitución, el legislativo no puede votar una moción de censura durante este período. Si una propuesta gubernamental es rechazada por el Parlamento, ni el miembro que promueve la propuesta ni el Consejo como cuerpo está obligado a dimitir.*”<sup>25</sup>

### **I.1.E FORMAS DE GOBIERNO DEL ESTADO SOCIALISTA**

De acuerdo al doctrinario Biscaretti di Ruffia se pueden encontrar varias formas de gobierno del Estado socialista entre ellas: la de la Unión Soviética, los Estados socialistas de Europa Oriental, la ex República Federal de Yugoslavia, China y Cuba.<sup>26</sup> Estas formas de gobierno no son objeto del presente estudio, sin embargo se debe recalcar que son democráticas, por lo que los miembros de los distintos Parlamentos son electos a través de votación popular. Asimismo, generalmente el Poder Ejecutivo es dual, esto es que el Jefe de Estado, órgano colegiado o unipersonal, es diferente del Jefe de Gobierno, el mismo que de igual manera está conformado por una cabeza y un consejo de ministros, que tienen la función de administrar el Estado. En algunos casos como Cuba y las Repúblicas socialistas de Europa Occidental<sup>27</sup> el Jefe de Estado tiene gran poder, no así en el caso de China<sup>28</sup> donde solamente goza de funciones meramente formales.

---

<sup>24</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 306-313.

<sup>25</sup> Lijphart, Arend. Modelos de Democracia. 2000. Pág. 47.

<sup>26</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 374-380.

<sup>27</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. 1996. Pág. 409-412.

<sup>28</sup> China, Enciclopedia Microsoft Encarta Online 2005. <http://es.encarta.msn.com> (2005-02-15)

## **I.2 FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL**

En el presente apartado se estudiará el régimen de gobierno presidencial, para lo cual se hará una breve referencia a la historia del mismo y a las características del gobierno presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, que constituye la forma más pura de este tipo de gobierno. Así también se examinará la forma en que el mismo se aplicó en las nacientes repúblicas de América Latina y las características que reviste el mismo en esta parte del continente americano.

### **I.2.A FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

Con el objeto de iniciar el estudio sobre esta tipología de gobierno, es preciso realizar primeramente una breve reseña histórica sobre su nacimiento. El régimen de gobierno presidencial se desarrolló como forma de gobierno inicialmente en los Estados Unidos de Norteamérica en base a la Constitución de 1787. Los constituyentes se vieron influenciados por el sistema político que mantenía Gran Bretaña en esos años –motivo por el cual varias constituciones estatales le daban preeminencia al legislativo- y por las nuevas teorías de la división de poderes, especialmente las creadas por Locke y Montesquieu. *“En suma, el cuadro combinado del Poder Ejecutivo que surge de las opiniones de Locke, Montesquieu y Blackstone, es el de un Poder residual ampliamente discrecional, disponible cuando otros Poderes gubernamentales le fracasan; capaz de poner límites hasta un grado indefinido aún al Poder Legislativo supremo, y adoptar, en defensa de esos límites, un veto absoluto sobre la legislación.”*<sup>29</sup> Sin embargo, los constituyentes advirtieron el peligro de un sistema rígido de división de poderes y fue por ello que concibieron puntos de contacto a fin de que los distintos órganos del poder deban cooperar para darle validez a determinada actividad estatal.<sup>30</sup> En este sentido, los tres poderes creados: Ejecutivo, Legislativo y Judicial se equilibrarían mutuamente a fin de que ninguno prevalezca sobre el otro.

---

<sup>29</sup> Castillo Freyre, Mario. Todos los poderes del Presidente, 1997, Pág. 38.

<sup>30</sup> Castillo Freyre, Mario. Todos los poderes del Presidente, 1997, Pág. 34-35.

Preocupados por el poder del monarca británico y la estrecha relación entre éste, sus ministros y el parlamento, los constituyentes decidieron crear a un jefe de Estado y de gobierno con poderes propios, que sea independiente del Congreso y cuyos consejeros no pertenezcan al órgano legislativo. Para evitar el excesivo poder del jefe de Estado y de gobierno lo transformaron de monarca a Presidente y solamente le concedieron el poder por un periodo determinado de tiempo, así como lo hicieron responsable por graves delitos cometidos en el ejercicio de su cargo. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso mencionar que para los constituyentes la característica de este Presidente, es que debía gozar de *energía*, como bien lo llamó Hamilton en el texto llamado El Federalista. Esto ha sido señalado con gran acierto por Schwartz, al decir que: *“El temor a un ejecutivo fuerte, a imagen de la Corona Británica, dominó ampliamente en 1787. La creación de la Presidencia como respuesta a estas preguntas fue una invención política de suprema categoría. La energía en el ejecutivo se hizo posible rechazando la noción de un ejecutivo plural. Se mantuvo así la unidad capaz de conducir a una acción efectiva. Los Constituyentes no podían haber previsto, por supuesto, la tremenda expansión del poder presidencial que se ha producido desde la fundación de la República.”*<sup>31</sup>

La necesidad de este Ejecutivo vigoroso y unipersonal fue explicada por Hamilton, citado por Epstein, quien señala que un órgano de administración colegiado es débil porque está sujeto a desacuerdos, carece de eficacia en la toma de decisiones momentáneas y además solo un Ejecutivo enérgico se encargará de *“(…) proteger a la comunidad contra los ataques extranjeros, firme para la administración de las leyes, para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces irrumpen en el ordinario curso de la justicia; para la seguridad de la libertad contra las empresas y los asaltos de la ambición, la facción y la anarquía.”*<sup>32</sup>

Es bajo estas premisas que se configuró el sistema de gobierno presidencial de esta Nación, y con las siguientes y principales características: el primer criterio definitorio es la elección popular directa o indirecta del Jefe de Estado; el segundo es que el Presidente ejerce su mandato por un determinado período de tiempo. Un tercer criterio es que en el sistema presidencial, el Ejecutivo no es designado y desbancado por el

---

<sup>31</sup> Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. 1996. Pág. 5-6.

<sup>32</sup> Epstein, David F. La Teoría Política de El Federalista. 1987. Pág. 236.

Legislativo; el cuarto es que el Presidente nombra a su discreción a los miembros del Gabinete; y, por último es el Jefe de Gobierno o dirige el Ejecutivo.<sup>33</sup>

Asimismo se deben señalar otros rasgos complementarios de este sistema, como son que los miembros del Gabinete o Ministros no tienen autoridad política pues solamente son dirigentes administrativos y no forman un cuerpo colegiado. Así como el Parlamento no puede disolver al Presidente, éste tampoco puede hacerlo con el Parlamento, de lo que se desprende la clara aplicación de un sistema rígido de división de poderes. Y los miembros del Parlamento no pueden ser Ministros.<sup>34</sup>

Ahora bien, a continuación se estudiará brevemente las características del gobierno presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica:

- a) Elección del Presidente por voto popular indirecto a través de colegios electorales.
- b) Período presidencial tiene una duración de cuatro años y existe la posibilidad de reelección al período siguiente, pero el Presidente no puede ejercer el mandato por más de dos períodos. El documento de 1787 no contenía limitación alguna respecto del número de períodos que puede desempeñar el Presidente. La negativa de Washington de ejercer más de dos períodos sentó un precedente, lo que fue ratificado con la enmienda 22 de 1951.<sup>35</sup>
- c) Poderes legislativos: el Presidente goza del derecho de veto. Este poder constituye un límite al legislativo que tiene como finalidad evitar que el ejecutivo *“sea despojado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo u otro, los poderes legislativo y ejecutivo se encontrarían reunidos en las mismas manos. Aun suponiendo que nunca se hubiera advertido en el cuerpo legislativo la tendencia a invadir los derechos del Ejecutivo, las leyes del razonamiento lógico y la conveniencia teórica, nos enseñarían por sí solas a no abandonar a uno a merced del otro, sino a dotarlo de un poder constitucional eficaz, para que se defiendan por sí mismo.”*<sup>36</sup> Asimismo esta facultad radica en evitar que se aprueben leyes a conveniencia de una mayoría parlamentaria o partidista. A fin de evitar posibles

---

<sup>33</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, 1995, Pág. 97-99.

<sup>34</sup> Castillo Freyre, Mario. Todos los poderes del Presidente, 1997, Pág. 69-70.

<sup>35</sup> Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. 1996. Pág. 17.

<sup>36</sup> Hamilton, A. Madison, J. Jay, J. El Federalista. 1943. Pág. 312-313.

bloqueos entre los poderes ejecutivo y legislativo, los constituyentes norteamericanos otorgaron un derecho de veto limitado al Presidente. A través de este poder el Presidente puede devolver a las cámaras legislativas los proyectos de ley acompañados de sus objeciones para que solamente si las dos terceras partes de cada una de estas cámaras vuelven a aprobarlo se convierta en ley. Los otros poderes legislativos del Presidente se relacionan con la convocatoria y suspensión de sesiones del Congreso, la convocatoria solamente opera en ocasiones extraordinarias y la suspensión cuando las cámaras no acuerdan una fecha de suspensión de sus labores. Así también tiene la facultad de dar su mensaje al Congreso lo que tiene como objetivo lograr el apoyo de éste a sus proyectos.<sup>37</sup>

- d) El Presidente es el comandante en jefe del ejército de los Estados Unidos lo que le otorga la capacidad de conceder indultos por delitos en contra de este país, excepto los relacionados con acusaciones por delitos oficiales, recomendar al Congreso que trate asuntos de su interés en esta rama y convocar al legislativo en ocasiones extremas.
- e) Celebrar tratados internacionales, los cuales deben ser ratificados con el consentimiento de las dos terceras partes del Senado.
- f) El Presidente de acuerdo al Artículo II de la Constitución de 1787 nombrará, con el consentimiento del Senado, a embajadores, ministros y cónsules, magistrados de la Suprema Corte, y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estén dispuestos en la Constitución de manera distinta y que deban efectuarse por ley.<sup>38</sup>
- g) El Presidente es Jefe administrativo por lo tanto es autor de las políticas administrativas del gobierno.

Por otro lado, se debe señalar que el Presidente de los Estados Unidos puede ser acusado, procesado y destituido por el Legislativo solamente bajo graves supuestos. Los funcionarios nombrados por el Presidente de la República son responsables ante el legislativo a través del *impeachment*, figura tomada del sistema político inglés y que es similar a la interpelación en nuestro sistema. Dicha figura consiste en que los funcionarios federales pueden ser acusados ante el Congreso por traición, corrupción u otros crímenes y

---

<sup>37</sup> Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. 1996. Pág. 33.

<sup>38</sup> Hamilton, A. Madison, J. Jay, J. El Federalista. 1943, Pág. 292-297.

delitos importantes contra el estado. La Cámara de Representantes acusa y el Senado conoce y juzga, la sanción es la revocatoria del cargo y ésta se logra con el voto favorable por una mayoría de dos tercios.<sup>39</sup>

Por último se debe hacer énfasis en que uno de los rasgos esenciales de esta modalidad de gobierno es la estricta división de poderes que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los elementos esenciales de esta independencia son: *“(...) que el Parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario (...) que el Presidente no puede disolver al Parlamento (...) Esto concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria. Pero esto también priva al Gobierno de medios de presión eficaces sobre el Parlamento. Plantear una cuestión de confianza sobre un proyecto permite a un Gobierno parlamentario compeler a los diputados a votarlo para evitar una crisis ministerial, bien porque seguiría una disolución que ellos no quieren, bien porque el estado de la opinión pública no permite derribar al gobierno (...) El Presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el cuadro de las leyes y el presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario, donde el Gobierno participa en la decisión del Parlamento en este terreno, cuando no lo impone como en Gran Bretaña.”*<sup>40</sup>

Para mayor información del sistema presidencial norteamericano, como Anexo 1 de esta tesina se encuentra un cuadro explicativo de las funciones del Ejecutivo y Legislativo de acuerdo a la Constitución Americana de 1787 y todas sus enmiendas.

## **I.2.B PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA**

Las repúblicas nacientes de América Latina tomaron como modelo para establecer su forma de gobierno, el sistema presidencial implantado con éxito en los Estados Unidos. Sin embargo de ello, debido a una serie de factores y condiciones sociales de la época que se han mantenido hasta los presentes días, el régimen presidencial norteamericano se tornó

---

<sup>39</sup> Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 1970. Pág. 343-344.

<sup>40</sup> Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 1970. Pág. 211-212.

en América Latina en un régimen que otorgó más poderes para el Presidente debilitando el poder del legislativo, generando así el término presidencialismo y en algunos casos el caudillismo. De acuerdo a Duverger, el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, ya que se da un debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente. Funciona en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, en la que predomina el subdesarrollo técnico, predomina el sector del agro, la semicolonización vecina y la super poderosa economía de los Estados Unidos.

Varios autores han señalado las características sociales que llevaron a un crecimiento del poder del ejecutivo en Latinoamérica. *“En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales.”*<sup>41</sup> Otras causas que se pueden señalar, además de la influencia de la experiencia norteamericana, el presidencialismo es un híbrido porque también tiene influencia respecto de la experiencia europea y además rasgos del régimen colonial de España que fue impuesto en las colonias de este país, lo que se vislumbra con el poder unipersonal otorgado a los Virreyes. Así también se han identificado otros factores que generaron el presidencialismo, entre ellos los autores Nohlen y Fernández han identificado los siguientes: existía una variedad de actores de la independencia y posterior establecimiento de repúblicas, es así que existían ilustrados que anhelaban implantar las nuevas teorías liberales de gobierno, así como oligarcas buscando mantener el poder de la tradición monárquica centralista de España. *“Es por eso que en la práctica la guerra de emancipación fue revolucionaria pero los primeros presidentes fueron investidos de un poder más cercano a la tradición monárquica que al presidencialismo norteamericano porque el poder se quedó en manos de la oligarquía.”*<sup>42</sup>

Otro elemento decisivo fue que si bien las repúblicas latinoamericanas se proclamaron como constitucionalistas, en la práctica fueron autoritarias a fin de lograr los grandes objetivos de la unidad nacional, defensa de la soberanía o estructuración económica, lo que se ha vuelto parte de la cultura política latinoamericana, el anhelar

---

<sup>41</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, 1995. Pág. 109.

<sup>42</sup> Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. Presidencialismo versus Parlamentarismo. 1991, Pág. 37-38.

mandatarios autoritarios (no totalitarios) con el objeto de lograr el orden. Por otro lado, se debe mencionar que si bien la revolución francesa y la norteamericana proclamaron la soberanía popular, en América Latina el voto era limitado lo que dio como resultado un gobierno de poca representación democrática e inició la oligarquía como forma de gobierno. Así también se debe recalcar que desde un inicio las fuerzas armadas jugaron un papel decisivo en los gobiernos de los países de esta parte del continente americano. Ello debido a que por las constantes guerras de independencia y de conquista o defensa de territorios los líderes militares empezaron a personalizar el poder político lo que llevó a un crecimiento del militarismo simultáneo con el presidencialismo. Como ya se mencionó al ser repúblicas nacientes, éstas se formaban al mismo tiempo como Estados en lo institucional como en lo territorial, lo que tuvo como resultado una tendencia política centralizadora y debido a la inestabilidad existió un predominio del poder armado sobre el civil con la consecuencia de que los militares tenían más poder. <sup>43</sup> *“Desde un inicio no hubo el sistema de checks and balances del sistema norteamericano debido a las amplias facultades del ejecutivo sobre el legislativo. Más que un sistema de contrapesos la relación ejecutivo-legislativa se convirtió en una relación de mutuo bloqueo, debido a las facultades del presidente de vetar e iniciativa propia.”* <sup>44</sup>

Otra causa del presidencialismo latinoamericano es el nacimiento del Estado de bienestar. Ello dio como resultado un Estado de mayores proporciones puesto que debía atender todas las necesidades de sus habitantes, pues la libertad ya no era el derecho más anhelado, sino la igualdad y la seguridad. La consecuencia de estos cambios fue un desmesurado crecimiento de la administración pública y por tanto del Ejecutivo que tenía como objeto satisfacer estas necesidades. El crecimiento del Estado fue directamente proporcional al crecimiento del poder del Ejecutivo, sobretodo debido a que pocos de los países de latinoamericanos implantaron gobiernos federales, sino centralistas que evidentemente le dan mayor poder al Ejecutivo.<sup>45</sup> Por último se debe mencionar que el inestable e indisciplinado sistema multipartidista en los países de América Latina también ha contribuido a un crecimiento de los poderes del Presidente.

---

<sup>43</sup> Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. Presidencialismo versus Parlamentarismo. 1991, Pág. 39-44.

<sup>44</sup> Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. Presidencialismo versus Parlamentarismo. 1991, Pág. 44.

<sup>45</sup> Pereira Renault, Antonio Carlos. Lecciones de Teoría Constitucional. 1987, Pág. 126-127.

En virtud de lo antes mencionado, se vislumbra claramente las razones por las cuales desde un inicio el Presidente en Latinoamérica contaba ya con mayores poderes que aquellos concedidos al Presidente de los Estados Unidos; y, las razones por las cuales con el pasar de los años la figura del Presidente incrementó su poder. El presidencialismo comparte con el régimen presidencial norteamericano algunos rasgos propios de este sistema como es la elección por voto popular del Presidente de la República por un periodo determinado de tiempo, la característica de que el Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno, la separación rígida de los poderes ejecutivo y legislativo y la irrevocabilidad recíproca de estos. El Presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, pero sí respecto de infracciones a la Constitución o a las leyes. La permanencia del gobierno es independiente del juego de las mayorías parlamentarias. El Presidente nombra a sus colaboradores inmediatos (ministros), los que son libremente removidos por él, en la medida en que ellos son sus consejeros y subordinados.<sup>46</sup>

La diferencia radica en el establecimiento de innovaciones con el objeto de fortalecer al Ejecutivo en desmedro del Legislativo debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del Presidente quien se convierte en el centro de los regímenes de gobierno latinoamericanos. *“La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: por la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo, la manipulación del Congreso por el Presidente a través de factores electorales y la corrupción; por ser menester adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al Presidente de la República de poderes de los que no dispone el Presidente de los Estados Unidos.”*<sup>47</sup>

En este sentido, varios autores coinciden en que el fortalecimiento de la figura del Presidente latinoamericano se da en sus amplias facultades legislativas (que no posee el Presidente de los Estados Unidos), pues es allí donde se ha debilitado el poder del Congreso. En primer lugar la iniciativa en materia de ley que le permite orientar el trabajo legislativo del Parlamento (siempre que cuente con una mayoría en éste) respecto de los

---

<sup>46</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1993, Pág. 161-162.

<sup>47</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1993, Pág. 206.

gastos públicos y la economía del país en general. En segundo lugar, el poder de veto parcial y total. Así también la habilidad del Presidente de legislar a través de los decretos con fuerza de ley. Los poderes de crisis permiten al Presidente de la República suspender garantías constitucionales, adoptar medidas que se juzgan necesarias a la continuación de la política gubernamental y obtener competencias ejercidas por el Congreso, actuando como órgano legislativo.<sup>48</sup>

Dependiendo del mayor o menor poder del Presidente, América Latina se caracteriza por albergar distintos tipos de presidencialismos. Es así que es posible encontrar presidencialismos autoritarios los cuales quebrantan el principio de la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo, otorgando al Presidente la facultad de disolver el Congreso, no existe el pluralismo político y el Presidente cuenta con el apoyo de las Fuerzas Armadas. El presidencialismo puro se caracteriza por dar al Presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del Poder Judicial. En este tipo de presidencialismo, los ministros de Estado son designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al Presidente de la República y a sus ministros. El presidencialismo parlamentario o atenuado, tiene como rasgo que el Congreso hace un fuerte contrapeso al Ejecutivo pues tiene amplias facultades fiscalizadoras y los ministros de Estado no son simples colaboradores sino que tienen poder de decisión política.<sup>49</sup>

Una vez analizados los rasgos esenciales del presidencialismo y las razones económicas, políticas y sociales que conllevaron su nacimiento y de la experiencia vivida en América Latina, se debe señalar que ha sido un sistema que ha conducido a una situación en la cual el Ejecutivo transita entre el abuso del poder, cuando cuenta con mayoría parlamentaria, o la falta de poder, cuando es un gobierno de minoría. El resultado sería o bien el autoritarismo del ejecutivo o bien la crisis institucional.

---

<sup>48</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1993, Pág. 207-211.

<sup>49</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1993, Pág. 219-222.

## **CAPÍTULO II**

### **EL PRESIDENCIALISMO EN ECUADOR**

En este capítulo se realizará un sucinto análisis de la evolución de la institución del Presidente de la República del Ecuador y del Poder Ejecutivo desde la Constitución de 1830 hasta la Carta Política de 1967, a fin de conocer los rasgos que han caracterizado a esta institución durante la vida republicana de Ecuador. Una vez efectuado dicho estudio, se detallará esta función del Estado tal como se configuraba antes de las reformas realizadas en por la Asamblea Constitucional de 1998, con el objeto de determinar si la figura del Jefe de Estado y de Gobierno ha sufrido cambios que impliquen un mayor fortalecimiento de la institución política y constitucional.

Por último, se hará un detallado estudio de las reformas establecidas en la Constitución de 1998 y de las nuevas potestades encargadas al Primer Mandatario.

#### ***II.1 EL PODER EJECUTIVO DESDE 1830 HASTA 1967***

Con el objeto de estudiar el desarrollo del presidencialismo en el Ecuador es preciso analizar las instituciones que lo definen y las facultades y poderes del Ejecutivo y las del Legislativo en función del Ejecutivo, a través de la historia de estas figuras desde 1830.

##### **II.1.A. RÉGIMEN PRESIDENCIAL**

El Ecuador se ha caracterizado, desde 1830, por ser una república presidencialista pues en todas las constituciones que ha tenido este país se ha hecho declaración expresa de que el Presidente es el Jefe del Poder Ejecutivo, por tanto en tal calidad dirige toda la administración pública. Asimismo, se ha señalado que el Presidente es Jefe de Estado, por lo que le corresponde su máxima representación, velar por el orden interno y la seguridad externa; y, es el jefe supremo de las fuerzas armadas.

*“El Presidente de Estado o Presidente de la República, órgano administrativo según lo dicho, con arreglo a todas las constituciones es el Jefe de Estado (...) En todas las Constituciones ecuatorianas el Jefe del Estado desempeña directamente la Función Administrativa o Ejecutiva con la necesaria cooperación de Ministros, que nombra y puede remover libremente.”*<sup>50</sup>

### **II.1.B. ELECCIÓN Y PERÍODO PRESIDENCIAL**

La elección del Presidente de la República no siempre fue por votación popular personal, directa y secreta, ya que desde la Constitución de 1830 hasta la Carta Política de 1850, dicha elección la realizaba el Congreso o Asamblea Nacional, ello debido a que no se consagraba la elección popular como un derecho del ciudadano. En la Carta Magna de 1852 se ensayó el método de elección popular indirecta a través de colegios electorales como en los Estados Unidos. Solamente a partir de la Constitución de 1861 hasta la actualidad, el sistema de elección del Primer Mandatario es a través del voto popular directo.

Respecto del período presidencial, se debe señalar que la mayoría de las constituciones han determinado que el mismo sea por cuatro años, con excepción de la “Carta de la Esclavitud” del ex Presidente Flores de 1843, que estableció dicho período en ocho años; y, la “Carta Negra” del ex Presidente García Moreno de 1869, que determinó que el período presidencial sería de seis años.

### **II.1.C. REELECCIÓN**

*“El sistema tradicional ha sido el de permitir la reelección después de un período presidencial completo intermedio; algunas constituciones han exigido dos períodos intermedios; solamente dos han permitido la inmediata reelección y solo las de 1929 y 1878 la han prohibido absolutamente.”*<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 1979. TOMO II. Pág. 72.

<sup>51</sup> Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional. 2000. Volumen II. Pág. 120.

#### **II.1.D. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE**

Todas las constituciones se refieren al Congreso o Asamblea Nacional, en su caso, como el órgano ante quien responde el Presidente, a excepción de la de 1869 que encarga esta atribución a la Corte Suprema de Justicia. Como consecuencia del juzgamiento del Primer Mandatario, nuestras Cartas Políticas han consagrado diferentes sanciones, siempre manteniéndose la destitución, suspensión o inhabilitación temporal del cargo. Los actos por lo que se ha hecho responsable al Presidente, generalmente han consistido en traición a la patria, infracciones a la Constitución y las leyes, atentar contra los otros poderes del Estado y provocar guerra injusta.

#### **II.1.E. FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN EMERGENCIA**

En todas las constituciones ecuatorianas se contempla la posibilidad de que se amplíe extraordinariamente el marco dentro del cual debe actuar el Ejecutivo. Las circunstancias por las que puede ampliarse extraordinariamente el marco dentro del que debe actuar el Jefe de Estado, se reducen a peligro para el orden interno o para la seguridad exterior del Estado, en todas las Constituciones; excepto dos cartas magnas que incluyen desastres naturales. Es preciso mencionar que a fin de obtener estas facultades, el Presidente, salvo escasas excepciones, ha necesitado la aprobación del Congreso o Asamblea Nacional, o del Consejo de Estado.

#### **II.1.F. PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES**

El Presidente tiene iniciativa legal, es decir, puede presentar por sí mismo o por medio de los ministros de Estado, proyectos de ley. Esta iniciativa ha sido reconocida por todas las constituciones del Ecuador desde 1830 hasta hoy. El Presidente siempre ha contado con el derecho de veto total y parcial sobre los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, aunque en algunas constituciones dicho derecho se limitó al veto parcial. Siempre ha sido atribución del Jefe del Poder Ejecutivo la sanción y promulgación de las leyes.

## **II.1.G. EL PRESIDENTE Y LOS MINISTROS DE ESTADO**

En todas las constituciones ecuatorianas, los ministros siempre han sido nombrados y removidos libremente por el presidente. En 1878 se incluye la figura de la censura de los mismos por parte del Poder Legislativo y se mantuvo en las posteriores cartas políticas. La constitución de 1929 acentúa la injerencia en la selección de los ministros creando el voto de desconfianza. *“Así en la constitución de 1929 se dan caracteres del régimen parlamentario: el de que el Congreso, por los votos de desconfianza sobre todo, pueda intervenir en la composición del Gabinete y determinar que en éste las tendencias ideológicas correspondan a las suyas; el de la responsabilidad solidaria de los ministros de Estado como miembros del Gabinete.”*<sup>52</sup>

## **II.1.H. CONSEJO DE ESTADO**

Las constituciones del Ecuador, con excepción de las de 1945 y 1967 establecieron un órgano superior consultivo del Jefe de Estado, llamado Consejo de Estado o de Gobierno. Los consejeros fueron miembros del Poder Ejecutivo, algunos designados por el Legislativo y el Judicial, así como miembros de la Iglesia y de la sociedad civil. Respecto del Consejo de Estado, la regla general es que el Presidente no se hallaba obligado a seguir sus consejos, sin embargo en varias constituciones el poder de este organismo se incrementó y tenía mayor injerencia sobre el Presidente.

## **II.1.I. VICEPRESIDENTE**

En casi todas las constituciones nacionales se dispuso que, en caso de falta definitiva del Presidente, el subrogante sería el Vicepresidente por el resto del tiempo que falte para completar el período. Sin embargo, en aquellas que se eliminó esta figura, el designado para subrogar al Presidente, sea un ministro o el Presidente de alguna de la cámaras del Legislativo, generalmente se impuso la obligación de convocar a nuevas elecciones dentro de ciertos términos.

---

<sup>52</sup> Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 1979. TOMO II. Pág. 156.

## **II.1.J. CONSULTA POPULAR**

Solamente a partir de la Constitución de 1967 se estableció esta forma de ejercicio de la democracia directa, y se reservó para las cuestiones de mayor importancia, a juicio del Presidente, tales como aquellas leyes que se no deseaba que fueran aprobadas por el Ejecutivo, o proyectos de ley del Presidente que no fueran a ser aprobados por el Legislativo, o tratados internacionales que no fuesen aprobados por el Legislativo, entre otras.

## **II.1.K. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO**

El Poder Legislativo en todas las constituciones de la República del Ecuador era el facultado para aprobar el presupuesto nacional, establecer impuestos y fiscalizar los gastos realizados por el Poder Ejecutivo. Asimismo tenía atribuciones de recibir los informes del Jefe de Estado, ordenar a los ministros de estado que concurran a sus sesiones, recibir el informe que debe presentarle cada uno de los ministros de estado sobre sus respectivos departamentos; y, en todas fiscalizar la conducta de los ministros y juzgar la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente, cuando esta figura existía.

Del breve análisis realizado se desprende claramente que el régimen de gobierno ecuatoriano es presidencialista puesto que ha concentrado en la institución del Presidente de la República, ejercido por una sola persona, las calidades de Jefe de Estado y de Gobierno. El Gabinete es de libre nombramiento y remoción del Presidente y la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo es rígida, pues nuestras constituciones no establecieron el derecho de disolución a ninguno de los dos poderes del Estado.

Para mayor información del sistema presidencial ecuatoriano, como Anexo 2 de esta tesina se encuentra un cuadro que contiene los principales rasgos del presidencialismo y su evolución en Ecuador, desde 1830 hasta 1967.

## **II.2 EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979 Y LAS REFORMAS**

La Constitución adoptada por referéndum en 1979, año en que Ecuador regresó a la democracia, fue reformada en varias ocasiones, por lo que a continuación se estudiará dicha Carta Fundamental y las mencionadas reformas, en relación con los poderes otorgados al Poder Ejecutivo.

### **II.2.A. ELECCIÓN, REELECCIÓN Y PERÍODO PRESIDENCIAL**

En relación con el Presidente, es preciso realizar las siguientes consideraciones: la Constitución de 1979 inicialmente fijó el período presidencial en cinco años sin posibilidad de reelección, sin embargo se reformó dicha disposición a fin de que el período sea de cuatro años y el Jefe del Poder Ejecutivo pueda ser reelecto siempre que transcurra un período para el cual fue elegido.

### **II.2.B. JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Como Jefe de Estado, de acuerdo al Art. 78 de la Constitución de 1979, el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones:

- Mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado, determinar la política de seguridad nacional.
- Determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales, de conformidad con la Constitución y leyes; ratificarlos previa aprobación de la Cámara Nacional de Representantes; canjear o depositar, en su caso las respectivas cartas de ratificación.
- Ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública.
- Otorgar el grado militar y el policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la ley.
- Decretar la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, de acuerdo con la ley.
- Disponer el empleo de la Fuerza Pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden.

- Asumir la dirección política de la guerra.

Respecto de las atribuciones del Presidente como Jefe de Estado no se realizaron reformas y hasta antes de las reformas de 1998 mantuvo estas mismas facultades. Ahora bien, como Jefe de Gobierno y de la Administración Pública, sus potestades en la Carta Política de 1979, conforme al Art. 78, son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales.
- Dictar, dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para la aplicación de las leyes que no puede interpretarlas ni alterarlas.
- Nombrar y remover libremente a los ministros, jefes de misiones diplomáticas, gobernadores y demás funcionarios públicos que le corresponda hacerlo, de acuerdo con la ley y el estatuto jurídico-administrativo dictado por el Presidente de la República.
- Contratar y autorizar la contratación de empréstitos de acuerdo con la ley.
- Nombrar y remover a los funcionarios de la fuerza pública, con sujeción a la ley.
- 

Como Jefe de Gobierno, las facultades del Presidente de la República no se vieron alteradas con las posteriores reformas realizadas a la Constitución de 1979.

## **II.2.C. FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CASO DE EMERGENCIA**

En relación con los poderes de emergencia, es preciso señalar que constituye una atribución del Primer Mandatario declarar el estado de emergencia en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, solamente notificando al Congreso Nacional, sin necesidad de su autorización como había sido tradición en las anteriores constituciones conforme a lo ya estudiado. Sin perjuicio de ello se deja al salvo la facultad del Congreso Nacional de revocar la declaratoria del estado de emergencia. Por tanto, de acuerdo con lo que prescribía el Art. 78 de la Carta de 1979, las atribuciones que asumía eran las siguientes:

- Decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones.
- En caso de conflicto internacional, inminente invasión o catástrofe interna, invertir para defensa del Estado o solución de la catástrofe los fondos fiscales destinados u otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia social.
- Trasladar la sede del Gobierno a cualquier punto del territorio nacional.
- Cerrar o habilitar puertos temporalmente.
- Establecer censura previa en los medios de comunicación social.

- Suspender la vigencia de las garantías constitucionales; pero en ningún caso puede decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y la integridad personal o la expatriación de un ecuatoriano ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado.
- Declarar zona de seguridad el territorio nacional con sujeción a la ley.

La única reforma que se realizó respecto de estas atribuciones, fue delimitar claramente qué derechos y garantías constitucionales serían suspendidos en caso de declaratoria de estado de emergencia.

## **II.2.D. TRÁMITE DE FORMACIÓN DE LEYES**

Ahora bien, se debe precisar las potestades del Presidente de la República dentro del trámite de formación de leyes, como ya se había mencionado éste siempre ha participado del mismo a través del derecho de veto, sanción y promulgación de las mismas. En la Constitución de 1979 y sus reformas se ven algunos cambios respecto de este proceso que serán expuestos a continuación. En primer lugar, se ratifica lo que ha sido el derecho de veto del Presidente, puesto que se reconoce este derecho al Primer Mandatario, tanto parcial como total; y, en el caso de veto total, de acuerdo a la reforma de 1996 el Congreso Nacional solamente podrá reconsiderar dicho proyecto un año después de objetado, o solicitando una consulta popular al Presidente; y, no con el voto de las dos terceras partes del Legislativo como consagraba la Carta de 1979.

En segundo lugar, cabe recalcar que siempre se le ha reconocido al Presidente, la iniciativa para presentar proyectos de ley. Sin embargo en la reforma de 1983, se le reconoció al Presidente una facultad adicional, la de presentar proyectos de ley en materia económica con el carácter de urgente, con lo que el Congreso Nacional cuenta tan solo con quince días para aprobarlo, reformarlo o negarlo, y en caso que no lo hiciera el Presidente podrá promulgarlo como decreto ley.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Art. 88 inciso tercero de la Codificación de la Constitución en 1997: *Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo de un término de quince días. Si no lo hiciera, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 91 de esta Constitución para la*

Con esta reforma se vislumbra claramente que se incrementaron los poderes del Presidente en materia de iniciativa para presentar proyectos de ley, atribución que fue ejercida ampliamente, y abusada en algunos casos, por los Presidentes, motivo por el cual en la reforma de 1996 se señaló que no era posible presentar un proyecto de ley de urgencia económica cuando otro estuviere en trámite ante el Congreso Nacional.

#### **II.2.E. CONSULTA POPULAR**

De igual manera, es preciso tratar acerca de la consulta popular, facultad que como se analizó anteriormente fue implementada por la Constitución de 1967. En la Constitución de 1979 y la reforma de 1983 se disponía la facultad exclusiva del Jefe del Poder Ejecutivo para convocar una consulta popular en los casos que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado, y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución, la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, que, en su caso, hayan sido rechazados por el Congreso Nacional, o por el propio Presidente de la República. En 1996 se realizó una reforma respecto de este aspecto, en la cual se estableció que también podía convocar a consulta popular cuando el Congreso Nacional no hubiere conocido, aprobado o negado un proyecto de reformas a la Constitución presentado por el Presidente de la República; y, en asuntos que a su juicio sean de trascendental importancia, sin mayores delimitaciones, con lo que claramente se vislumbra que queda a discrecionalidad del Mandatario el convocar al pueblo ecuatoriano a ejercer directamente la democracia, lo que evidentemente le otorga mayores prerrogativas.

#### **II.2.F. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Respecto de la responsabilidad del Presidente y la posibilidad de llamarlo a juicio político se deben realizar las siguientes precisiones, ya que es una institución que ha cambiado. Primeramente se debe señalar que de acuerdo al estudio realizado al inicio de

---

*formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, para el Presidente de la República no podrá objetarla.*

este capítulo, siempre ha existido el enjuiciamiento del Jefe del Ejecutivo en determinadas situaciones. La Constitución de 1979, en el Art. 59 literal f) disponía que dicho enjuiciamiento debía realizarse por infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones oficiales del Presidente y debía resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad. Como se desprende de la lectura de esta norma, la delimitación de las infracciones era muy indeterminada, lo que de por sí constituía un peligro para la estabilidad del Primer Mandatario. Es por estos motivos que en la reforma de 1983, el juicio político contra el Presidente y el Vicepresidente procedía solamente por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional, lo que todavía seguía siendo demasiado indeterminado, con las consecuencias antes previstas.

## **II.2.G. MINISTROS DE ESTADO**

A continuación se analizará a la figura de los Ministros de Estado. Es preciso recalcar que estos siempre han sido libremente nombrados y removidos por el Presidente, sin perjuicio de que también se ha fijado su responsabilidad y enjuiciamiento político por parte del Poder Legislativo, en la Constitución de 1979 y sus reformas por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y por tanto este Poder podía resolver la censura de estos en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que conllevaba como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo periodo. En el Art. 112 de la reforma realizada en 1996 se establece que una vez destituido el Ministro en caso de censura, no podrá ser designado para ninguna función pública hasta dentro de un año.

## **II.2.H. VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

En relación con la figura de la Vicepresidencia, solamente se debe mencionar que su función principal es la de reemplazar al Presidente en caso de falta temporal o definitiva, aunque en la reforma realizada en 1996, solamente se preveía el caso de falta temporal. El Vicepresidente también será elegido a través de votación popular, personal y secreta, simultáneamente con el Presidente. De igual manera, es responsable bajo los mismos supuestos que el Jefe del Poder Ejecutivo.

## II.2.1. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como ya se ha mencionado, durante el período 1979-1997 el Congreso Nacional podía enjuiciar políticamente al Presidente, Vicepresidente y a los Ministros de Estado, y la censura a estos últimos ocasionaba inmediatamente su destitución. El Presidente debía presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus labores y del estado general de la República; y, los Ministros un informe de las labores cumplidas y los planes o programas que se ejecutarían en su dependencia, informe que debía conocer el Congreso Nacional. Ahora bien, en el caso del presupuesto del Estado, éste debía ser presentado por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo. Así también el Congreso Nacional siempre ha tenido, y no fue excepción en este período analizado, la facultad de conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y el Vicepresidente de la República. Por otro lado se debe mencionar que entre las atribuciones del Presidente se encontraba la de convocar al Congreso Nacional a períodos extraordinarios de sesiones.

Del análisis realizado hasta este momento se desprende que desde 1979-1997 han existido algunas reformas que han fortalecido la figura del Presidente, tal es el caso de la facultad de enviar proyectos de ley con carácter de urgente con la posibilidad de que se conviertan en decretos ley, atribución que no tiene ni ha tenido nunca el Presidente de los Estados Unidos. Otras potestades que acrecientan el poder del Presidente son la libre contratación de empréstitos sin consentimiento del Poder Legislativo, ya que en los Estados Unidos dicha facultad le pertenece a las Cámaras; así como la libre declaratoria del estado de emergencia, sin necesidad de contar con la aprobación del Congreso Nacional, hecho que constituía una tradición en Ecuador. Los poderes de convocar a consulta popular también se han incrementado, y el intento de delimitar la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente a ciertos casos.

Los politólogos se refirieron a la Constitución de 1979 como una de aquellas que fortalece indudablemente el régimen presidencial, Conaghan en un estudio de esta Carta Política señaló que: *“Con la constitución de 1978 desaparecía el senado, tradicional bastión de los representantes de la clase dominante, y se creaba una asamblea legislativa*

*unicameral. También se dotaba al presidente de amplios poderes, desde luego. La nueva constitución le permitía declarar un estado de emergencia y suspender garantías constitucionales. El presidente podía aprobar decretos económicos de emergencia. El poder presidencial fue reforzado aún más mediante una nueva opción plebiscitaria: se dio poder a los presidentes para que sometieran los asuntos a referéndum público cuando lo consideraran pertinente (...) Sin embargo el estatus irreelegible del presidente le debilitó en cierto modo... ”<sup>54</sup>*

### **II.3 EL PODER EJECUTIVO EN LAS REFORMAS DE 1998**

En el presente apartado se hará un estudio de las reformas realizadas por la Asamblea Constitucional de 1998, en los ámbitos analizados durante la presente tesina. En este sentido se debe recalcar que en el Art. 1 de las reformas de 1998 definen al sistema de gobierno ecuatoriano como presidencial,<sup>55</sup> siendo la primera vez que se hace tal declaración expresa dentro de la Ley suprema del Estado ecuatoriano.

A fin de conocer si los poderes del Presidente fueron incrementados en la última reforma realizada a nuestra Constitución, se deben examinar sus nuevas facultades, en comparación con aquellas ya concedidas anteriormente y estudiadas en el apartado II.2 de este trabajo.

Sin embargo, previo a ello solamente se debe hacer una breve mención que la Asamblea Constitucional de 1998 solamente reformó nuevamente la Constitución de 1979, debido a que el pueblo en la consulta popular de 1997 se pronunció por la reforma de la Constitución, no por la adopción de una nueva. Es por esto que no se debe hablar de una Asamblea Constituyente, sino Constitucional.

#### **II.3.A. ELECCIÓN, REELECCIÓN Y PERÍODO PRESIDENCIAL**

---

<sup>54</sup> Conaghan, Catherine M. “El Presidencialismo en el Ecuador 1979-1988” en La Crisis del Presidencialismo. 1997. Pág. 250.

<sup>55</sup> Art. 1 Constitución de 1998: *El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, **presidencial**, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.*

Primeramente, es preciso mencionar que el Presidente y Vicepresidente de la República de acuerdo al Art. 165 inciso segundo, son elegidos por mayoría absoluta de votos, en forma universal, igual, directa y secreta. Si en la primera votación ningún binomio logra la mayoría se debe realizar una segunda vuelta electoral. El período presidencial se ha establecido en cuatro años, sin posibilidad de reelección en ningún caso.

### **II.3.B. JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

De acuerdo a lo mencionado por la doctrina estudiada, una de las características principales de un régimen de gobierno presidencial es que la cabeza del Poder Ejecutivo recae sobre una sola persona que es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno. Es así que el Art. 164 de la Constitución dispone lo siguiente: El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será Jefe de Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública.

El Presidente en cuanto Jefe de Estado tiene la potestad y responsabilidad de conducir el rumbo de la sociedad que lo ha elegido, por lo que mantiene las mismas atribuciones que le fueron otorgadas por la Constitución que se encontraba vigente hasta 1998 y además el Art. 171 No. 13 de esta nueva reforma ha incluido una más de trascendental importancia: Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado. Las atribuciones como Jefe de Estado son de vital significación pues éstas se encuentran dirigidas a que el Presidente, dentro del marco constitucional y legalmente permitido, disponga de lo necesario para mantener el orden dentro del Estado, además de ser la representación de nuestro país ante la comunidad internacional.

Por otro lado, en cuanto Jefe de Gobierno, el Presidente es quien debe dirigir la administración del Ecuador. *“Gobernar –dice Bertelsem- consiste básicamente, en determinar, dirigir y coordinar la política general de un país. La acción del gobernante se dirige a descubrir las necesidades de la Nación y a jerarquizar las metas y los medios para el cumplimiento del bien común. Supone por tanto, acciones de investigación, estudio de los problemas, diagnóstico de la realidad social, económica, cultural, etc., del país, y señalamiento de los objetivos próximos y remotos, que se pretende conseguir, finalmente, adecuada disposición de los medios materiales, organizativos y humanos, para alcanzar*

*esos ideales.*”<sup>56</sup> Es así que además de las atribuciones que ya le fueron otorgadas anteriormente para este propósito, se ha dispuesto también:

- Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento.
- Presentar, en el momento de su posesión, su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
- Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva.
- Fijar la política de población del país.

De la lista de facultades mencionadas del Presidente como Jefe de Estado y de la administración pública se vislumbra claramente que éste goza de una amplia gama de poderes y atribuciones para dirigir la política exterior e interior del Ecuador, lo que manifiestamente le faculta a realizar lo que él considere conveniente para la conducción del país pues cuenta con las herramientas necesarias para hacerlo. Es así que un analista peruano al estudiar los poderes del Presidente del Perú como Jefe de Gobierno ha señalado lo siguiente: *“Por último pone el acento sobre el inmenso campo de acción que recibe el titular del ejecutivo como producto de su poder de reglamentar las leyes, lo que efectúa expresa el catedrático, del modo que más le plazca.”*<sup>57</sup>

### **II.3.C. FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CASO DE EMERGENCIA**

En cuanto a los poderes de emergencia, tal como disponía la anterior Carta Política, el Presidente declara el estado de emergencia, por las mismas razones, es decir en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna; y, se ha adicionado las catástrofes naturales. El Presidente hará tal declaratoria sin necesidad de contar con la autorización por el Congreso Nacional u otro órgano, ya que solamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la declaración debe notificar al Poder Legislativo de acuerdo a lo previsto por el Art. 182 y si solo si las circunstancias lo ameritan este Poder puede revocar en cualquier momento el decreto que declara el estado

---

<sup>56</sup> Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional. 2000. Volumen II. Pág. 155.

<sup>57</sup> Guzmán Napurí, Christian. Propuestas para una verdadera reforma del régimen político peruano. [www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm](http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm) (2005-04-04)

de emergencia, tal como ya se dispuso en la Constitución de 1979. Es preciso recalcar que el estado de emergencia solo puede durar sesenta días, pero puede ser renovado por el Presidente e igualmente notificado al Congreso Nacional, sin necesidad de una autorización. Las atribuciones que se le otorgan se mantienen, a excepción de una que se ha adicionado, esta es la de disponer el empleo de la fuerza pública y llamar a servicio activo a toda la reserva o parte de ella (Art. 181 No. 7). Una vez terminado el estado de emergencia el Presidente deberá presentar un informe al Legislativo.

El constitucionalista ecuatoriano Larrea Holguín al referirse al estado de emergencia en la actual Constitución ha afirmado lo siguiente: *“En una palabra, las facultades extraordinarias en el sistema actual se conceden de modo más expedito, abarcan un ámbito mayor de atribuciones, pero al mismo tiempo se ha perfilado los derechos ciudadanos que de todas formas han quedado incólumes: la vida, la integridad y un mínimo de seguridad y libertad personales.”*<sup>58</sup>

Tal como lo menciona Larrea Holguín, la institución del estado de emergencia en la Constitución de 1998 otorga mayores poderes al Presidente en el sentido de que se mantiene la capacidad de realizar tal declaratoria sin obtener la aprobación de otro órgano estatal, esto trae como consecuencia la facilidad que tiene el Presidente para declarar el estado de emergencia cuando las circunstancias así lo merezcan, sin dejar de mencionar que será a criterio del Presidente la decisión de si determinados acontecimientos constituyen suficientes para declarar el estado de emergencia, lo que es extremadamente amplio y peligroso en el caso de grave conmoción interna, puesto que una de las potestades extraordinarias que puede asumir de acuerdo a la Constitución es la de disponer del empleo de la fuerza pública.

El autor peruano antes citado, asimismo al referirse al estado de emergencia ha señalado que: *“La más significativa –continúa Nelson- prerrogativa presidencial consiste en la declaración del estado de sitio y en la ejecución de decretos. Bajo el estado de sitio,*

---

<sup>58</sup> Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional. 2000. Volumen II. Pág. 154.

*el presidente puede suspender el libre ejercicio de derechos humanos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión y de prensa.*<sup>59</sup>

### II.3.D. TRÁMITE DE FORMACIÓN DE LEYES

**Iniciativa exclusiva legislativa:** En relación con el proceso de formación de leyes se ha realizado un cambio importante, esto es la iniciativa privativa del Presidente para presentar proyectos de ley en materias determinadas. Es así que el Art. 147 de la Constitución de 1998 dispone que: Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.

Los tratadistas han definido a la iniciativa exclusiva de ley de los presidentes latinoamericanos como un poder reactivo, en el sentido de que el Presidente puede mantener el *statu quo* a presentar otra alternativa que talvez no tenga apoyo en el Congreso, y por tanto no se introduce el proyecto de ley.<sup>60</sup> *“El derecho exclusivo para iniciar proyectos de ley en ciertas áreas.- en algunos países hay ciertas áreas en las que solo el Ejecutivo puede iniciar proyectos de ley no enmendables, que obligan al Legislativo a afrontar la situación de tómelo o déjelo.”*<sup>61</sup> Así también se ha dicho que la iniciativa de ley permite al Presidente orientar el trabajo legislativo del Congreso de acuerdo a las prioridades del programa de gobierno y orientar el gasto público, en caso que cuente con mayoría en el Parlamento, desde luego.<sup>62</sup>

**Veto total:** Ahora bien, respecto del trámite de formación de las leyes, se debe señalar que se mantienen las figuras del veto total y parcial a favor del Jefe del Poder Ejecutivo. Cuando el Presidente de la República objeta un proyecto, lo devuelve al Congreso con las observaciones que considere pertinentes. El veto puede ser de carácter total o parcial. Hay objeción total cuando el veto afecta a todo el proyecto. Es extremadamente difícil que el Poder Legislativo supere el veto total del Presidente lo que

---

<sup>59</sup> Guzmán Napurí, Christian. Propuestas para una verdadera reforma del régimen político peruano. [www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm](http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm) (2005-04-04)

<sup>60</sup> Mainwaring, Scott. Soberg Shugart, Mathew. Presidencialismo y Democracia en América Latina. 2002. Pág. 57.

<sup>61</sup> La Ruta de la Gobernabilidad. 1999. Pág. 144.

<sup>62</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1993. Pág. 207-208.

le otorga gran poder al Jefe del Ejecutivo, pues le da la facultad de negar cualquier proyecto de ley del Congreso que no considere viable. Esto se debe a que dicho proyecto de ley, solo podrá ser considerado por el Congreso en Pleno un año después, transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación, aunque al Legislativo le asiste la facultad de pedir que el texto vetado totalmente sea sometido a consulta popular, a fin de que sea el pueblo quien decida sobre la ley desechada por el veto total,<sup>63</sup> esta alternativa de referéndum resulta remota por los costos que ello acarrea y el desconocimiento del pueblo respecto de las conveniencias de un determinado proyecto de ley, lo que a su vez generaría una campaña publicitaria y política a favor o en contra del proyecto de ley.

El veto total ha sido considerado como un poder fuerte del Presidente, puesto que puede obligar al Legislativo a modificar radicalmente el contenido de las leyes que aprueba, le permite al Presidente guiar el trabajo legislativo del Congreso Nacional de acuerdo a su plan de gobierno o simplemente le da la capacidad de negar toda iniciativa del Poder Legislativo que a criterio del Presidente no sea adecuado para el país.

**Veto parcial:** En cambio existe veto parcial cuando la objeción versa sobre una parte de las disposiciones contenidas del proyecto. En este caso, el Congreso deberá analizar esta objeción en el plazo máximo de 30 días, contados a partir de la recepción de la objeción presidencial y podrá en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de los asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo de 30 días, se entenderá que se allana a ella y el Presidente dispondrá la publicación en el Registro Oficial. La objeción debe ser fundamentada y en el caso de que ésta sea parcial, el Presidente debe presentar un texto alternativo.

Respecto del veto parcial se ha señalado que “(...) *concede mayor margen de maniobra al Presidente para negociar con el Congreso, ya que le permite eliminar puntos*

---

<sup>63</sup> Chiriboga Zambrano, Galo. “El Proceso de Formación de la Ley” en Temas de Derecho Constitucional. 2003. Pág. 120-121.

*específicos de la legislación que, desde su punto de vista resulten inconvenientes...*”<sup>64</sup> El veto parcial, como se desprende de lo señalado es igualmente difícil de superar pues se requiere de mayoría calificada para que el Congreso apruebe el proyecto como inicialmente fue enviado al Presidente, pero solamente requiere de mayoría simple para que se aprueben las reformas presentadas por éste; y, se debe mencionar que si el Congreso no considera la objeción parcial del Presidente en treinta días, el Presidente promulgará la ley en el Registro Oficial.

**Poder de decreto:** Ahora bien, otro de los poderes legislativos constitucionalmente reconocidos es el de legislar a través de decretos, en el caso ecuatoriano, como ya se mencionó anteriormente esto ocurre en el caso de los proyectos de ley de urgencia económica, regulados en los artículos 155 y 156 de la Carta Magna de 1998. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, a partir de su recepción. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia. Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado, el Presidente lo publicará como decreto-ley en el Registro Oficial; pero el Congreso podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.

Respecto de este poder de legislar a través de decreto, los juristas y politólogos han coincidido que efectivamente se trata de una prerrogativa que fortalece la figura del Primer Mandatario en los regímenes presidenciales. Se ha señalado que se trata de un poder proactivo puesto que le confiere un alto nivel de poder frente al Legislativo y establecer un nuevo *statu quo*. Es así que se ha dicho que: *“Aun cuando una mayoría pueda rescindir un decreto, el Presidente sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de dar forma a la legislación por tres razones inherentes al proceso que implica un decreto: (1) a diferencia de una ley aprobada por el Congreso, un decreto presidencial es ya una ley –y no una mera propuesta- antes de que la otra rama del gobierno tenga la oportunidad de reaccionar ante ella; (2) los presidentes pueden invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el Congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible; y (3) un presidente puede hacer*

---

<sup>64</sup> La Ruta de la Gobernabilidad. 1999. Pág. 144.

*un uso estratégico de su poder de decreto, con el objeto de discernir un punto en el espacio de las políticas en la cual la mayoría parlamentaria sea indiferente entre el statu quo y el decreto.*”<sup>65</sup>

En el caso ecuatoriano, si bien se han tomado las precauciones para evitar el exceso de poder del Presidente en este caso, debido a que el Congreso sí cuenta con un tiempo determinado para considerar dicho proyecto urgente y a que el Presidente no puede enviar más de un proyecto a la vez, el legislar por decreto constituye un elemento que fortalece el presidencialismo, puesto que como ya se ha señalado esta facultad le da la capacidad al Presidente de legislar con menos trabas y más rápidamente sobre aspectos económicos, pues no tiene que someterse al trámite de aprobación de una ley y obliga al Congreso a dejar en suspenso los temas que se encuentre tratando pues solamente cuenta con treinta días para pronunciarse sobre el mismo en caso que quiera evitar su entrada en vigencia por el ministerio de la ley.

### **II.3.E. CONSULTA POPULAR**

El siguiente tema a tratar es el de la convocatoria a consulta popular, regulada por la Constitución de 1998 en los artículos 103-108. En este aspecto no se presentan cambios pues el Presidente todavía goza del derecho de convocarla en casos de reforma constitucional y cuando a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país. Sin embargo de que en la Constitución de 1998 no se realizaron cambios, es preciso destacar la amplitud que otorga la norma para convocar al pueblo a un referéndum, pues será el Presidente quien decida cuáles son las cuestiones de trascendental importancia para el Ecuador.

### **II.3.F. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Otro de los aspectos en que se ha fortalecido el poder del Presidente en Ecuador es respecto a su responsabilidad. Se mencionó que si bien la responsabilidad del Jefe del

---

<sup>65</sup> Mainwaring, Scott. Soberg Shugart, Mathew. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. 2002. Pág. 55.

Poder Ejecutivo por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones constaba en todas las constituciones, la delimitación de los actos por lo que podía ser enjuiciado políticamente siempre fue indeterminada, puesto que las fórmulas utilizadas por los constituyentes contenían aspectos que podían ser interpretados en amplios sentidos por los miembros del Poder Legislativo; por ejemplo se utilizó la figura de actos que afectaren gravemente el honor nacional, infracciones a la Constitución y a las leyes, entre otras. Estas causales resultaban demasiado subjetivas e imprecisas, en ellas, los legisladores podían incluir cualquier situación que a su criterio afecte el honor nacional, por ejemplo.

En la Carta Política de 1998, se ha especificado claramente los actos por los cuales son responsables políticamente el Presidente y el Vicepresidente de la República. Dentro de las atribuciones del Congreso Nacional, el Art. 130 # 9 dispone lo siguiente:

El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de 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 este proceso.

De acuerdo al Código Penal los delitos contra la seguridad del Estado comprenden aquellos que comprometen la seguridad exterior de la República, los que comprometen la paz y la dignidad del Estado, los delitos contra la seguridad interior del Estado y los relacionados con el sabotaje y terrorismo. De acuerdo a lo estudiado, esta responsabilidad se relaciona directamente con las obligaciones del Presidente como Jefe de Estado. Por otro lado, los delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito se relacionan con las obligaciones del Presidente como Jefe de Gobierno y máxima autoridad de la administración pública.

Concusión es el *“delito que consiste en exigir a un magistrado, juez o funcionario público, en provecho propio, una contribución o impuesto no establecido con autorización competente, o mayores derechos que los legalmente debidos.”*<sup>66</sup> El cohecho es *“el soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público para que haga lo*

---

<sup>66</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1997. Ver Art. 264 Código Penal.

*pedido, aunque no sea contra justicia.”* <sup>67</sup> El peculado por su parte es *“sustracción, apropiación o aplicación indebida de los fondos públicos por aquel a quien está confiada su custodia o administración.”* <sup>68</sup> Por último el enriquecimiento ilícito de acuerdo al Art. 296.1 del Código Penal constituye el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, que no sea el resultado de sus ingresos legalmente percibidos.

Como se desprende de lo anterior, los delitos por los que el Presidente y el Vicepresidente pueden ser enjuiciados políticamente están perfectamente delimitados y definidos por la legislación ecuatoriana, lo que implica que se no pueden dar interpretaciones extensivas a los mismos y con ello se reduce claramente el marco amplio que caracterizó a la figura del juicio político en el ordenamiento jurídico del Ecuador. Tal como ha señalado el constitucionalista ecuatoriano Salgado Pesantes, se han dado cambios importantes en la institución del juicio político, a saber *“La actual Constitución, codificada de 1998, realizó algunos cambios en las disposiciones relativas al juicio político que se habían mantenido -con reformas- desde la Constitución de 1978-79. Estos cambios, fundados en la experiencia histórico-política, buscan adecuar la institución y son los que disponen que: la petición de juicio político provenga de un grupo de diputados; se elimina del juicio a los Magistrados de la Corte Suprema; los delitos, causales del enjuiciamiento a los dos primeros mandatarios, sean mejor puntualizados y revistan gravedad; no es necesario un enjuiciamiento penal previo pues éste puede tener lugar posteriormente; se determina la votación para la censura; y, se establece la no destitución de los ministros de Estado.”* <sup>69</sup>

Otro de los cambios realizados se aprecia en los requisitos para realizar una petición de juicio político al Presidente o Vicepresidente de la República, ya que ésta debe ser solicitada por al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, antes no había limitación y se entendía que lo podía hacer cualquier diputado. Así también se requiere una votación calificada para que se acepte la censura y destitución del primer y segundo mandatarios de la Nación.

---

<sup>67</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1997. Ver Art. 285 Código Penal.

<sup>68</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1997. Ver Art. 257 Código Penal.

<sup>69</sup> Salgado Pesantes, Hernán. “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana” en Temas de Derecho Constitucional. 2003. Pág. 264.

Del análisis realizado, se concluye que las reformas realizadas a la Constitución en 1998 han fortalecido al régimen presidencial ecuatoriano en lo referente al juicio político pues se vislumbra claramente que ahora los diputados tienen más obstáculos para iniciar el enjuiciamiento penal del Jefe del Poder Ejecutivo, al existir el requisito del número de legisladores para iniciarlo y solamente respecto de ciertos delitos. Ello trae como consecuencia que exista mayor dificultad para hacer efectiva la destitución del Primer Mandatario en caso de que verdaderamente haya cometido alguno de los delitos por los cuales puede ser enjuiciado políticamente, ello sin perjuicio de que se necesita mayoría calificada del Congreso Nacional para destituirlo.

Por otro lado, se debe mencionar que al delimitar los delitos por los cuales es responsable el Presidente de la República se reafirma que no es políticamente responsable ante el Congreso, y que la conducción del país queda a entera discrecionalidad del Jefe de Estado y de Gobierno.

El Dr. Garaicoa al tratar este punto de la Constitución ecuatoriana ha determinado que: *“Se ha configurado así la irresponsabilidad por los actos de gobierno, limitando su control al ya señalado informe dirigido al Congreso (artículo 171 numeral 7). El poder presidencial inexpugnable por no haber sido incluido entre los dignatarios sujetos a revocatoria por el artículo 109, es asimismo irresponsable por los actos políticos que promulga. Se trata entonces, de un poder enajenado, ubicado por encima del resto de los órganos públicos y dominantes sobre la sociedad.”*<sup>70</sup>

### **II.3.G. MINISTROS DE ESTADO**

Conforme al tipo de gobierno de una república presidencial, los Ministros de Estado son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente ya que constituyen su cuerpo de asesores en los asuntos relacionados con el gobierno del país y son sus representantes en la materia respectiva. El Ecuador siguiendo la tradición presidencialista siempre ha consagrado que el gabinete del Jefe del Poder Ejecutivo tenga esta característica. El número de ministerios, sus competencias y nombres también es

---

<sup>70</sup> Garaicoa, Xavier. Del Presidencialismo Preeminencial al Gobierno Plural. [www.cte-ecuador.org/documentos.php](http://www.cte-ecuador.org/documentos.php) (2005-04-04)

determinado por el Primer Mandatario a su discreción. En este sentido, se debe señalar que el gabinete no forma un órgano colegiado y no influye en las decisiones que el Presidente tome, pues como ya se señaló son simplemente asesores, y éste preside las sesiones. Sin perjuicio de lo anterior, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el Art. 17 establece que cada Ministro despachará los asuntos inherentes a su cargo sin necesidad de contar con la autorización del Presidente.

Los Ministros siempre han sido responsables respecto de los actos y contratos que realicen en el ejercicio de su función y deben informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos sobre los asuntos a su cargo. Es por ello que pueden ser enjuiciados políticamente por el Poder Legislativo. La tradición constitucional ecuatoriana ha consagrado la mencionada institución y desde 1878 se establece la censura y destitución de los Ministros cuando el Congreso así lo determine.

Ahora bien, en la actual Constitución ha realizado una reforma importante en este sentido, que de acuerdo a mi criterio tiene motivos históricos y políticos debido al exceso de destituciones de Ministros hechas por el Congreso Nacional en los últimos años. Es en este sentido, si bien se mantiene la censura a estos funcionarios, de acuerdo al Art. 130 No. 9 el Congreso ya no puede resolver su destitución, ya que ello le corresponderá decidir al Presidente de la República. Esta reforma implica también un acrecentamiento del poder del Presidente ya que sus representantes ya no pueden ser destituidos por el Poder Legislativo y recae solamente en el Primer Mandatario esta importante decisión de mantener a una persona que no cuenta con el apoyo del Congreso Nacional.

### **II.3.H. VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

La vicepresidencia de la república es una institución que no ha sufrido cambios relevantes a efectos de este estudio, puesto que la función principal de su titular es la de reemplazar al Presidente en caso de falta temporal o definitiva y sus atribuciones son fijadas por el Primer Mandatario.

### **II.3.I. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

Respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como ya se ha mencionado, en la actual Constitución el Congreso Nacional puede enjuiciar políticamente al Presidente, Vicepresidente y a los Ministros de Estado, y la censura a estos últimos no tiene como efecto inmediato su destitución. El Presidente debe presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus labores y del estado general de la República; y, los Ministros un informe de las labores cumplidas el cual debe ser conocido por el Congreso Nacional. Ahora bien, en el caso del presupuesto del Estado, éste continúa siendo presentado por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo. Así también el Congreso Nacional siempre ha tenido la facultad de conocer y resolver sobre las excusas y renuncias del Presidente y el Vicepresidente de la República.

Por otro lado se debe mencionar que entre las atribuciones del Presidente todavía se encuentra la de convocar al Congreso Nacional a períodos extraordinarios de sesiones. Y entre las atribuciones del Poder Legislativo está la de conocer el informe anual que debe presentar el Jefe del Ejecutivo y pronunciarse sobre el mismo. Autorizar el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente; y, fijar el límite del endeudamiento público. También se debe mencionar que de conformidad con el Art. 167 de la Constitución de 1998, el Congreso Nacional puede destituir al Presidente de la República si declara su incapacidad física o mental para ejercer el cargo; así como debe declarar el abandono del cargo y cesar en sus funciones al Presidente.

Por último, se debe hacer referencia a un tema importante como es la reforma realizada respecto de las elecciones parciales de los miembros del Poder Legislativo. Parecería que los reajustes introducidos en la Constitución por la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 buscaban mejorar las relaciones Congreso-Presidente, ya que al suprimir las elecciones de diputados en medio período, es decir cada dos años; se busca evitar que a mitad del período presidencial ingrese al Congreso una mayoría opositora al Ejecutivo. Reforma que también puede ser considerada como un factor que incrementa el poder presidencial, por las consideraciones mencionadas.

En conclusión y del estudio de las instituciones que caracterizan al régimen presidencialista ecuatoriano, se puede afirmar que el poder del Presidente fue incrementado aún más con las últimas reformas realizadas por los asambleístas en 1998, puesto que se le ha dado un grandes prerrogativas legislativas al Presidente en desmedro del Congreso Nacional, especialmente aquellas relacionadas con la iniciativa exclusiva de ley; y, el hecho que se mantenga la dificultad de superar los vetos totales y parciales realizados por el Presidente dentro del trámite de formación de normas jurídicas.

Asimismo, se le han otorgado mayores facilidades al Presidente para realizar la declaratoria del estado de emergencia; y, un amplio poder de convocar a una consulta popular. En cambio se han puesto frenos al Legislativo para enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente; y, por último se mantiene la libre remoción de Ministros por parte del Jefe del Ejecutivo, sin que el Congreso pueda destituirlos.

## CAPÍTULO III

### UNA ALTERNATIVA AL PRESIDENCIALISMO

En el presente capítulo se hará una breve síntesis de los aspectos mediante los cuales las reformas realizadas a la Constitución ecuatoriana en 1998, fortalecieron al presidencialismo, de acuerdo a lo ya señalado en el capítulo precedente. Asimismo, se enumeraran las consecuencias que esta forma de gobierno ha generado en América Latina y especialmente en Ecuador, de acuerdo a los juristas y politólogos que han estudiado comparativamente y a lo largo de los últimos años, los regímenes presidencialistas de Latinoamérica.

Por último, una vez estudiadas dichas consecuencias, se planteará una forma de gobierno alternativa para el Ecuador con miras a afrontar los problemas generados por el presidencialismo.

#### *III.1 FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO ECUATORIANO EN 1998*

Conforme a lo mencionado en el capítulo II, las reformas realizadas a la Carta Magna en 1998, otorgaron mayores competencias al Presidente de la República, en los siguientes aspectos<sup>71</sup>:

- El Presidente como Jefe de Gobierno goza de amplias facultades para dirigir la política interna del país, puesto que entre sus obligaciones se han incluido las de establecer las políticas generales del Estado, aprobar planes de desarrollo y velar por su cumplimiento, así como dirigir la administración pública y dictar las reglas para su funcionamiento; y, fijar la política poblacional del país.
- Entre los poderes extraordinarios que el Presidente asume en caso de emergencia se ha incluido el de disponer de empleo de la fuerza pública y llamar a servicio activo a toda la reserva o parte de ella.
- Iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley en determinadas materias.
- Poderes co-legislativos de veto total y parcial que no pueden ser fácilmente superados por el Congreso Nacional.

---

<sup>71</sup> Para un cuadro comparativo de las atribuciones presidenciales en la Constitución de 1979 y sus reformas hasta 1998 frente a las reformas realizadas en el año 1998 ver el anexo 3.

- Poder de legislar a través de decretos en materia económica y en caso de estado de emergencia.
- La norma constitucional otorga al Presidente amplia discrecionalidad para convocar a consulta popular.
- En relación con la responsabilidad política del Presidente, éste no es responsable políticamente y únicamente puede ser destituido a través de juicio político por delitos penales, estrictamente delimitados en la norma constitucional; sin embargo de ello, la posibilidad real de conformar una mayoría parlamentaria para iniciar un juicio político y destituirlo, es ilusoria, pues requiere de amplios consensos de entre los miembros del Poder Legislativo.
- Los Ministros de Estado, si bien son políticamente responsables por sus gestiones, ante el Congreso, solamente puede ser censurados por el Legislativo pero no pueden ser destituidos lo que es una potestad exclusiva del Presidente.

Con esta enumeración de las facultades del Presidente, se vislumbra claramente el incremento de su poder frente al Congreso Nacional y la falta de mecanismos reales que limiten dicho poder, lo que ocasiona graves consecuencias en lo que respecta a las relaciones Ejecutivo-Legislativo que serán analizadas a continuación.

### ***III.2 CONSECUENCIAS GENERADAS POR EL PRESIDENCIALISMO***

Hace varios años los politólogos Juan Linz y Arturo Valenzuela iniciaron una discusión en América Latina sobre las desventajas del presidencialismo y su capacidad de generar crisis en estos países o de no permitir su superación. Por ello propusieron que los países de esta zona continental modifiquen la forma de gobierno hacia el parlamentarismo, debido a que según estos autores, este tipo de gobierno ha resultado más exitoso que el presidencialismo, en el sentido que no ha generado tantas crisis institucionales como lo ha hecho este último. Su propuesta originó varias respuestas, tanto de apoyo como de disenso, sin embargo, suscitó controversia y a su vez logró que se empezara a plantear en América Latina la necesidad de cambiar la forma de gobierno presidencialista, ya sea hacia un gobierno parlamentario o a formas híbridas entre estos dos. Por estos motivos, algunos países como Argentina y Perú, realizaron reformas a sus constituciones insertando elementos del tipo de gobierno parlamentario, a fin de contrarrestar los efectos del “hiper-

presidencialismo”, entendido éste como se ha planteado en este trabajo, es una forma de gobierno que otorga demasiados poderes al Presidente de la República.

Ahora bien, se analizará brevemente las consecuencias del presidencialismo<sup>72</sup>; sin embargo, es preciso mencionar que para obtener un resultado completo de los problemas que ocasiona esta forma de gobierno, se debe analizar el régimen presidencialista, el sistema de partidos políticos y las relaciones entre estos dos. Debido a que el régimen de partidos no es objeto de la presente tesina, no se lo estudiará en profundidad mas se debe tener en cuenta que los inconvenientes del presidencialismo que se estudiarán a continuación, están estrechamente relacionados con el sistema de partidos políticos y no solo se deben a la forma de gobierno como tal, sino al conjunto de estas dos variables.

Las críticas al presidencialismo se fundamentan en los siguientes aspectos:

**Legitimidad dual:** en el régimen presidencial, tanto el Presidente como los miembros del Poder Legislativo son electos a través de votación popular, por lo tanto los dos poderes representan la voluntad popular, es decir ambos gozan de legitimidad democrática. *“En el caso ecuatoriano, el presidente ha sido electo por mayoría absoluta de los electores, y por lo tanto, invoca el respaldo popular que lo eligió cuando se trata de tomar delicadas decisiones de gobierno. El problema se complica cuando los diputados del congreso, legítimos representantes de los electorados locales, también reclaman tener la autoridad para representar las distintas preferencias políticas de sus ciudadanos, especialmente de quienes no votaron por el presidente. Dado que el presidente no siempre obtuvo apoyo mayoritario en el congreso, con frecuencia la legitimidad electoral estuvo dividida entre los dos poderes.”*<sup>73</sup> Por lo tanto, la controversia surge debido a que no existe ningún principio democrático que permita resolver de manera definitiva la disputa entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sobre cuál de estos representa verdaderamente la voluntad del pueblo.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Es preciso mencionar a los lectores que debido a cuestiones de materia, el análisis de las consecuencias del presidencialismo en el Ecuador no tendrá la extensión deseada y tampoco abarcará todos los aspectos referidos a las mismas, debido a que se trata de un tema más relacionado con la ciencia política, la cual no es parte de este trabajo.

<sup>73</sup> Mejía Acosta, Andrés. Gobernabilidad Democrática. 2002. Pág. 142-143.

<sup>74</sup> Hurtado, Javier. Sistemas de Gobierno y Democracia. [http://deceyec.ife.org.mx/gobiernos\\_y\\_democracia.htm](http://deceyec.ife.org.mx/gobiernos_y_democracia.htm) (2005-04-04)

Ello genera la muy conocida pugna de poderes. *“Uno de los problemas de la democracia ecuatoriana en los últimos 18 años ha sido la recurrente pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es reconocido por muchos autores que la pugna de poderes lleva a la inmovilidad y desgaste del régimen político y, en consecuencia, bloquea el proceso de elaboración y definición de políticas públicas. El debate en torno a este tema apunta muy fuertemente a la naturaleza misma del sistema presidencial.”*<sup>75</sup>

**Estabilidad:** se ha señalado que el presidencialismo tiene una ventaja en el sentido de que el Ejecutivo es estable debido a que el mandato del Presidente es rígido, y no admite cambios de gobierno e inestabilidad del mismo como en el caso del parlamentarismo. Considero que esta es una ventaja, puesto que precisamente busca evitar que los gobiernos sean reemplazados fácil y flexiblemente.

Ahora bien, esta estabilidad puede convertirse en un problema, como bien lo han advertido los juristas y politólogos, puesto que el momento que frente al poder se encuentra un Presidente que carece de popularidad, es considerablemente arduo removerlo y una crisis de gobierno se traduce en una crisis de todo el régimen. *“La flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es precisamente el mayor valor del presidencialismo. Es una posición extremadamente difícil reemplazar a un Presidente que ha perdido la confianza de su partido o del pueblo. Aun cuando la polarización se haya intensificado al punto de la violencia y la ilegalidad, un titular intransigente puede permanecer en el cargo. Cuando estén listos los incómodos mecanismos para desalojarlo a favor de un sucesor más confiable y conciliador, puede ser demasiado tarde. El impeachment es un proceso demasiado incierto y consume mucho tiempo, especialmente cuando se le compara con el simple voto parlamentario de no confianza (...) Lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto.”*<sup>76</sup> Es claro que la inmovilidad del Presidente de la República en casos de crisis de todo el régimen puede llevar al Congreso a utilizar mecanismos extra-constitucionales para intentar resolver dicha crisis, lo que se traduce en una constante y generalizada práctica de violar la Constitución, considero que Ecuador es viva muestra de ello, el 20 de abril de 2005 es solo un ejemplo entre muchos.

---

<sup>75</sup> La Ruta de la Gobernabilidad. 1999. Pág. 133.

<sup>76</sup> Linz, Juan. “Los Peligros del Presidencialismo” en Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento. 1997. Pág. 28.

**Juego “suma cero”:** el juego suma cero implica que solamente puede existir un ganador cuando existe una controversia entre dos partes. Burbano de Lara y Rowland, resumiendo los argumentos señalados por Sartori, han dicho que el sistema presidencial implica un solo ganador ya que dicha forma de gobierno varía entre la esfera del abuso del poder cuando es un gobierno de mayoría; y, la falta de poder cuando se trata de un gobierno de minoría, lo que trae como resultado el autoritarismo o bien la crisis institucional.<sup>77</sup>

*“Lijphart, por ejemplo, sostiene que una de las características del presidencialismo, derivada de la separación de poderes, es su inclinación a ser un sistema mayoritario. El presidencialismo funciona bien cuando hay una mayoría favorable al gobierno y muy mal cuando no la hay. El argumento plantea una paradoja: el régimen presidencial concentra el poder en el Ejecutivo, pero se sostiene en el principio de la separación de poderes. Esto propone interrogantes sobre la viabilidad de encontrar, en el presidencialismo, mecanismos de cooperación entre los dos poderes del Estado. El problema central que plantea Lijphart es el siguiente: ¿es posible bajo el presidencialismo generar una política de consensos cuando se tiene un gobierno de minoría? La pregunta se aplica con todo rigor al caso ecuatoriano.”<sup>78</sup> Es así que el tratadista ecuatoriano Echeverría, después de un estudio de la forma de gobierno ecuatoriana, respondiendo a la interrogante de Lijphart ha señalado con precisión que: “El esquema de articulación entre democracia mayoritaria, expresada en el presidente, y consensual, expresada en el parlamento, se ha demostrado enormemente conflictiva.”<sup>79</sup>*

**Prohibición de reelección:** otro problema que se ha identificado es que al prohibirse la reelección inmediata del Jefe del Ejecutivo, en el caso del Ecuador considero se debe precisamente a fin de evitar excesos de poder, dadas las amplias potestades que tiene el Presidente, se está propiciando una gestión irresponsable del mismo, puesto que no existen mecanismos de control de su desempeño, y el juicio político resulta ilusorio.<sup>80</sup> Aquí se debe recalcar que por otro lado, la aceptación de la reelección en regímenes

---

<sup>77</sup> Burbano de Lara, Felipe. Rowland García, Michel. Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997. 1998. Pág. 4.

<sup>78</sup> La Ruta de la Gobernabilidad. 1999. Pág. 135-136.

<sup>79</sup> Echeverría, Julio. La Democracia Bloqueada. 1997. Pág. 117.

<sup>80</sup> Echeverría, Julio. La Democracia Bloqueada. 1997. Pág. 119-120.

presidencialistas, es peligrosa, en el sentido de generar autoritarismo, por este motivo varios países la prohíben.

**Separación rígida de poderes:** conforme lo señalado en el capítulo I de esta tesina, una de las principales características del régimen presidencial de gobierno se encuentra expresada en la separación de poderes con relación al Legislativo. sobretodo la misma que en esta forma de gobierno se traduce en la imposibilidad del Poder Ejecutivo y del Legislativo de disolverse mutuamente, en que cada uno tiene atribuciones propias, y en la existencia del sistema de frenos y contrapesos<sup>81</sup> que implica que cada poder tiene por derecho propio la tarea de corregir los desequilibrios generados por los otros.<sup>82</sup>

El régimen presidencial, concebido por los liberales norteamericanos era la aplicación irrestricta de la teoría de Montesquieu, al decir de Rafael del Águila: *“Si el régimen convencional pudo calificarse de confusión de poderes, el presidencialismo, por el contrario, se caracteriza por una aplicación del principio de la separación de poderes que garantiza un grado importante de autonomía a cada uno de los poderes del Estado, especializados en el ejercicio de las funciones estatales asignadas. Mas ello no implica un asilamiento rígido de los distintos órganos, lo que podría conducir a bloqueos institucionales, paralizando así el sistema político, sino que, por el contrario, se predeterminan ciertos puntos de contacto en los que se hace imprescindible la cooperación mutua.”*<sup>83</sup>

Sin embargo de lo mencionado, este sistema de *checks and balances* se ve alterado cuando uno de los poderes del Estado tiene supremacía sobre otro, fenómeno que de acuerdo a lo estudiado se da en el presidencialismo. Es así que en los sistemas presidencialistas no existió desde un inicio el sistema de frenos y contrapesos del régimen presidencial norteamericano debido a las amplias facultades del Ejecutivo sobre el Legislativo. Los politólogos Nohlen y Fernández han señalado que la relación Ejecutivo-Legislativo en los regímenes presidencialistas de Latinoamérica, en vez de reflejar este

---

<sup>81</sup> “Subrayamos que podemos tener «pesos y contrapesos» (*checks and balances*) sin separación de poderes. Es más, todos los sistemas constitucionales son sistemas de «pesos y contrapesos». La fórmula americana es realmente la única al hacerlo dividiendo el poder”. Sartori, Giovanni. “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo” en *La Crisis del Presidencialismo*. 1997. Pág. 172.

<sup>82</sup> Pereira Renault, Antonio Carlos. *Lecciones de Teoría Constitucional*. 1987. Pág. 114.

<sup>83</sup> Palmer Valero, Ramón. “Estructura Institucional del Estado” en *Manual de Ciencia Política*. 2003. Pág. 183.

sistema, se convirtió en una relación de mutuo bloqueo, precisamente por la preeminencia del uno sobre el otro, lo que trae como consecuencia el efecto ya mencionado del juego suma cero. Esto implica que la única forma de gobernar es llegando a consensos, lo que puede ser considerablemente dificultoso cuando el Presidente no cuenta con una mayoría en el Parlamento y como consecuencia se da el mencionado bloqueo institucional.<sup>84</sup>

La separación de poderes y la preponderancia de uno de estos en el presidencialismo implican una incongruencia, puesto que si lo característico de un régimen presidencial es que en él las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no están dadas en términos de una cooperación inmediata sino de una separación de poderes, sobre la cual se pretende establecer una relación política de equilibrios y controles mutuos, la incongruencia se manifiesta cuando en la realidad no hay posibilidad efectiva de mantener dicho equilibrio y realizar tal control del Legislativo hacia el Ejecutivo, debido precisamente a que los poderes se encuentran concentrados en uno solo, el Ejecutivo, y ello es contradictorio con la “separación de poderes”. Por lo tanto, cuando este sistema de separación de poderes y control mutuo entre los mismos no funciona, se traduce en un régimen perverso que lleva a la conocida pugna de poderes y que no permite la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sobretodo cuando se tiene un sistema de partidos múltiple e indisciplinado.

La rígida separación de poderes que se da en el presidencialismo también trae como consecuencia que entre el Ejecutivo y el Legislativo no existen mecanismos de contacto ni de controles efectivos entre estos. En el caso ecuatoriano, el Presidente y el Congreso no colaboran entre sí para ejercer sus funciones y las únicas veces que lo hacen es durante el trámite de formación de leyes, la aprobación del presupuesto del Estado y cuando el Presidente o los Ministros de Estado deben presentar informes al Parlamento. El control que deben ejercer el uno sobre el otro no existe, pues para el Congreso ecuatoriano es extremadamente difícil llamar a juicio político al Presidente, peor aun destituirlo; y, el Presidente a su vez tampoco tiene un mecanismo legal de control sobre el Legislativo. Ello no ocurre en el parlamentarismo, ni en el semipresidencialismo, donde estos dos poderes necesariamente deben coordinar y colaborar para gobernar, de lo contrario se perjudicarían

---

<sup>84</sup> Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. “El Presidencialismo Latinoamericano. Evolución y Perspectivas” en Presidencialismo versus Parlamentarismo. 1991. Pág. 43-44.

por las potestades de disolución o destitución mutuas con las que cuentan ambos poderes en estos sistemas.

El resto de problemas que los autores han identificado como parte del presidencialismo también se presentan en el Ecuador. Las reformas realizadas a la Constitución en 1998, desde mi punto de vista, buscaron solucionar el bloqueo institucional, otorgando mayores poderes al Presidente para vencer ese bloqueo, sin embargo todo este cúmulo de atribuciones no han bastado a los presidentes para llevar adelante sus programas de gobierno, y en esto la historia ecuatoriana y latinoamericana es suficientemente expresiva.

Considero que el problema del presidencialismo se traduce en lo que claramente ha sido expresado por Martínez Ocamica, quien afirma que: *“En realidad, el Presidente que no cuenta con mayoría tiene dos alternativas, o se resigna a que el Parlamento opositor le obstruya su iniciativa legislativa y gubernamental, o entra a un enfrentamiento en que solo uno de los dos poderes triunfará. Y cuando alguno de ellos, o la múltiples fuerzas políticas en él representadas, no se conforman con el resultado de la disputa, se puede caer en la utilización de mecanismos extraconstitucionales para resolver el empantanamiento.”*<sup>85</sup>

Y el autor ecuatoriano Mejía Acosta ha concluido lo suyo respecto a la forma de gobierno del Ecuador: *“La debilidad e incertidumbre de las instituciones democráticas en Ecuador, han adoptado en la pugna de poderes su expresión más concreta. En este capítulo se ha mostrado cómo los distintos arreglos constitucionales han influido para conformar un sistema político inestable (...) La desgastante pugna de poderes, se ha visto reflejada en la ingobernabilidad del sistema.”*<sup>86</sup>

Otro de los problemas que se identifica por el exacerbado presidencialismo ecuatoriano es la vulnerabilidad de la figura del Presidente y la tendencia generalizada de culpar de una crisis del régimen solamente al Jefe del Ejecutivo. El hecho que el Presidente sea el jefe del Estado y del gobierno implica que éste tiene las potestades para

---

<sup>85</sup> Martínez Ocamica, H. Gutenberg. “La Alternativa Semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica?” en Transformación de los Sistemas Políticos en America Latina. 1995. Pág. 423-424.

<sup>86</sup> Mejía Acosta, Andrés. Gobernabilidad Democrática. 2002. Pág. 170.

dirigir la totalidad de la vida política de un país, lo que obliga al Presidente a intervenir tanto en los asuntos de la política externa, como en los vaivenes de la política interna y las luchas políticas cotidianas que desgastan su imagen y le vuelven impopular ante la ciudadanía. La mayoría de los presidentes ecuatorianos a la mitad de su período presidencial cuentan con un grado de popularidad bastante bajo como para poder mantenerse en el poder, hecho que se ha dado en el Ecuador con los últimos tres Presidentes electos por votación popular.

Por lo tanto, el presidencialismo presenta los siguientes problemas: carencia de un principio democrático para solucionar la pugna de poderes, la incapacidad de los Presidentes de gobernar con una minoría lo que se traducen en el juego suma cero donde hay un solo ganador, falta de control efectivo del Parlamento sobre los actos de gobierno del Ejecutivo y el desgaste de la figura del Presidente.

### **III.3 FORMA ALTERNATIVA DE GOBIERNO**

Una vez que se han analizado las consecuencias que conlleva el presidencialismo, es preciso mencionar que a fin de afrontar dichos problemas se debe realizar una reforma constitucional que modifique la forma de gobierno presidencial hacia formas semipresidenciales. Sin embargo, se debe dejar claro que no se trata de proponer una copia del sistema semipresidencial, puesto que cada país tiene su realidad y en base a ésta es que deben pensarse las reformas. Ya lo dijo Charles de Gaulle en 1946: *“Los griegos en los tiempos antiguos solían preguntar al sabio Solón: ¿Cuál es la mejor Constitución? El solía contestar: Decidme primero para qué pueblo y para qué época.”*<sup>87</sup> Es por este motivo que no se debe dejar de mencionar que un cambio a la forma de gobierno no puede realizarse sin considerar el régimen de partidos y la estructura electoral del sistema, sin embargo, como ya se señaló con anterioridad, estos no son temas de esta tesina y por ello no serán considerados a profundidad, sino que solamente se hará una breve remisión a los mismos.

En el capítulo I de este trabajo se esbozaron las características de un régimen semipresidencial de gobierno que de acuerdo a Sartori son las siguientes:

---

<sup>87</sup> Carpizo, Jorge. México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario? 2004. Pág. 1.

- *El Jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo.*
- *El Jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:*
  - a) *El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.*
  - b) *De la otra parte, el Primer Ministro y su Gabinete son independientes del Presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.*
  - c) *La estructura de la autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.<sup>88</sup>*

Se han recordado las características de esta forma de gobierno a fin de que el lector las tenga nuevamente presentes para poder plantearlas como modelo político en Ecuador a través de un diseño institucional. Sin embargo, previo a ello se debe establecer las razones por las cuales considero que esta alternativa es viable en nuestro país.

En primer lugar, es preciso mencionar que concuerdo con los juristas y politólogos que han afirmado que el sistema presidencialista en América Latina ha generado más crisis que estabilidad y efectividad, sin embargo no considero que la solución sea adoptar el parlamentarismo puesto que nuestra tradición es presidencialista y el régimen de partidos múltiple e indisciplinado no permitirían que este sistema funcione. *“En cuanto a la expectativa parlamentarista –aparte de las dificultades sobre su capacidad de transferencia y de adecuación institucional a sociedades social y económicamente muy inestables, así como la variedad de manifestaciones prácticas con que se expresa- debe hacerse presente la gran incógnita que significa su aplicación en sistemas políticos recién refundados bajo lógica y formas democráticas. No existe ninguna evidencia empírica que apoye la hipótesis de que la consolidación será más sólida con un cambio radical del sistema de gobierno. Por el contrario, la sensación dominante es la de temor frente a la*

---

<sup>88</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. 1995. Pág. 149.

*imagen de inestabilidad política que podría proyectar el frecuente cambio de gobierno propio de sistemas parlamentarios con multipartidismo relativamente ideologizado y polarizado.”*<sup>89</sup>

Es por este motivo que las reformas que se planteen a la forma de gobierno ecuatoriana deben mantenerse en la línea de tradición presidencial con la inclusión de elementos del parlamentarismo que permitan una coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a fin de evitar la posibilidad de bloqueos e inmovilidad del gobierno o bien una ruptura del sistema constitucional. Y también con el objeto de corregir el multipartidismo para tratar de reducir el número de partidos a un número que refleje un peso político e influencia real en el Congreso, lo que considero puede conseguir un régimen semipresidencial. Así lo ha señalado Sartori: *“La conclusión que puede deducirse por sí misma considerando lo anteriormente dicho es que si el presidencialismo tiene virtudes, hay que buscarlas en los sistemas semi o cuasi presidenciales basados en el reparto de poderes (como en la Quinta República Francesa), no en la separación de poderes.”*<sup>90</sup>

Ahora bien, cabe preguntarse ¿por qué un gobierno semipresidencial? Las respuestas se esbozaran a continuación. Se había señalado que uno de los problemas del presidencialismo es el de la legitimidad dual y su consecuencia es que en caso de una crisis de gobierno, la misma se traduce en crisis del régimen debido a que no existe un principio democrático que resuelva la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este sentido, el hecho de tener un Poder Ejecutivo dual, esto es un primer ministro que no es electo directamente por el pueblo, en caso de una crisis de gobierno no se quiebra el sistema porque se puede destituir a quien no tiene una legitimidad equivalente a la del Congreso y además se evita la pugna de poderes.<sup>91</sup>

*“Ahora bien, entre el semipresidencialismo y el presidencialismo, convengo con muchas personas que participaron en el seminario organizado por la Universidad*

---

<sup>89</sup> Nohlen, Dieter. “Sistemas de Gobierno: Perspectivas Comparadas” en *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. 1991. Pág. 33.

<sup>90</sup> Sartori, Giovanni. “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo” en *La Crisis del Presidencialismo*. 1997. Pág. 173.

<sup>91</sup> Guzmán Napurí, Christian. *Propuestas para una verdadera reforma del Régimen Político Peruano*. [www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm](http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm) (2005-04-04)

*Católica de Chile y también aquí presentes, en que el primero de ellos tiene varias ventajas. Mencionaré dos en particular. La primera es que resuelve el problema de un completo desacuerdo [deadlock] entre el presidente y el poder legislativo, de manera que cuando se produce ese desacuerdo, éste se puede solucionar yendo básicamente a un sistema parlamentario. En vista de que el problema del desacuerdo es una de las grandes dificultades del presidencialismo, pienso que es en este aspecto donde tenemos una de las principales ventajas del semipresidencialismo.”*<sup>92</sup>

Asimismo esta estructura dual del Ejecutivo permite que no se desgaste la figura del Presidente con el pasar del tiempo ya que éste no se dedica a actividades gubernamentales. *“El dualismo de presidente y primer ministro, dentro del poder ejecutivo, se solventa mediante un reparto de funciones, que permite al presidente tomar cierta distancia con relación a los asuntos cotidianos. El presidente tiene la posibilidad de escapar a la política diaria, parapetándose en el gobierno: la distinción entre las tareas del presidente y las del primer ministro hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro y sus colegas.”*<sup>93</sup>

Se había también mencionado que otro de los inconvenientes del presidencialismo es que no existe un verdadero control político por parte del Legislativo de la gestión de gobierno del Ejecutivo, puesto que éste carece de responsabilidad política real, ya que en nuestro país solamente el Ministro es responsable políticamente ante el Legislativo, pero sin posibilidades de destitución. En el caso del semipresidencialismo, el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno y es responsable políticamente ante el Congreso, puesto que puede ser destituido por éste. De esta forma se establece un verdadero control del Parlamento sobre el gobierno y puede generar un cambio de rumbo de la política gubernamental en determinados aspectos o en todos estos.

---

<sup>92</sup> Lijphart, Arend. Consideraciones sobre Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno. [www.cepchile.cl/dems/archivo\\_1045\\_1239/rev42\\_sartori.pdf](http://www.cepchile.cl/dems/archivo_1045_1239/rev42_sartori.pdf) (2005-04-04)

<sup>93</sup> Martínez, Rafael. El semipresidencialismo: estudio comparado. 1998. [www.diba.es/icps/working\\_paper/docs/wp\\_1\\_154.pdf](http://www.diba.es/icps/working_paper/docs/wp_1_154.pdf) (2005-04-04)

*“Otra de las ventajas del semipresidencialismo, es que establece un doble sistema de control que obliga a la mayor responsabilidad del Gobierno y los actores políticos y partidos que lo apoyan; y obliga a la oposición a asumir un papel responsable y cuidadoso en sus propuestas y sus críticas al Gobierno, ya que está expuesta a ser ella misma Gobierno y puede enfrentarse a la posibilidad de no poder cumplir como alternativa. Este doble sistema de control se manifiesta en el recurso de censura del Parlamento sobre el Gobierno, lo que puede significar su caída; y el otro es la capacidad del Presidente de la República para disolver al Parlamento y llamar a nueva elección, recurso que permite resolver discrepancias agudas por el mecanismo propio de la democracia, es decir, el voto mayoritario. Asimismo, el régimen semipresidencial tiende a evitar las polarizaciones políticas obligando a la negociación y al compromiso entre los partidos políticos si no existe un partido claramente mayoritario, lo que facilita la formación de coaliciones que dan estabilidad al Gobierno.”*<sup>94</sup>

Respecto del problema del juego suma cero, el semipresidencialismo también puede evitar este resultado, ya que en caso que el Primer Ministro no cuente con el apoyo parlamentario, éste lo puede destituir; y, en caso que el Presidente no cuente con mayoría en el Congreso puede disolverlo y llamar nuevamente a elecciones. Lo que busca un gobierno que responda a una mayoría parlamentaria y que a su vez esta mayoría apoye el programa de gobierno, lo que garantiza un gobierno eficaz.<sup>95</sup> Esto también repercute en el sistema de partidos políticos puesto que las alianzas entre estos no solamente serán electorales, sino que se obliga a que sean pactos de gobierno y por tanto de gobernabilidad.<sup>96</sup> Como se había mencionado, en el presidencialismo este juego lleva a que exista un solo ganador precisamente porque se parte de un sistema rígido de separación de poderes, mientras que en el semipresidencialismo al partir de un principio de coordinación de poderes para gobernar, no puede existir un solo ganador, sino que o ambos poderes ganan o ambos pierden, porque pueden verse destituidos del cargo.

---

<sup>94</sup> Zaldívar Larraín, Andrés. Régimen Semipresidencial como Fundamento de Gobernabilidad en América Latina. [www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004/andres\\_zaldivar\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown_2004/andres_zaldivar_spa.pdf) (2005-04-04)

<sup>95</sup> Martínez Ocamica, H. Gutenberg. “La Alternativa Semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica?” en Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina. 1995. Pág. 430.

<sup>96</sup> Córdoba, Piedad. Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo: Régimen Semiparlamentario. 2005. [www.piedadcordoba.net/ipw-web/portal/cms/modules.php](http://www.piedadcordoba.net/ipw-web/portal/cms/modules.php) (2005-04-04)

Como consecuencia de lo mencionado, se puede vislumbrar una posible dificultad en el semipresidencialismo, sobretodo si no cuenta como contrapartida con un sistema de elección de diputados adecuado que permita la formación de consensos, con un sistema partidista que no responde a ideologías determinadas y acentuadas y si es indisciplinado y fragmentado; es que se de una posible pugna de poderes entre el Presidente como Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno cuando se produce lo que en el gobierno francés se conoce como la cohabitación. Es decir en caso que el Presidente pertenezca a un partido que tiene una ideología distinta a la mayoría formada en el Parlamento. Un autor finlandés donde también existe un gobierno semipresidencial ha señalado lo siguiente: *“Sin embargo, el punto sensible de un sistema semipresidencial es precisamente, como ha afirmado el profesor Jan-Magnus Jansson, «la relación entre el Presidente elegido por el pueblo y el Gobierno apoyado por la confianza del pueblo. Indirectamente, esta relación influye también en el reparto del poder entre el Jefe del Estado y del Parlamento», por lo que la estructura y la relación de fuerzas que se establece entre los partidos políticos respecto a los diferentes órganos políticos son más importantes que las disposiciones constitucionales a la hora de valorar el ejercicio semipresidencial.”*<sup>97</sup>

La primera forma de solución es que el Presidente cuenta con la capacidad de disolver al Congreso después de vistos los resultados de las elecciones y llamar a nuevas, tratando así de formar una mayoría. Asimismo, otra solución se presenta en la capacidad del Poder Legislativo de destituir al Gobierno y nombrar a un Primer Ministro afín a la ideología del Presidente. El autor finlandés señalado también se ha referido a este aspecto al decir que: *“(…) debido a que la cohabitación divide la concentración de los poderes iniciales, es preciso, si se pretende ser coherente con la lógica del modelo, hacer uso de los mecanismos para eliminarla. «La lógica del sistema establecido es que el Presidente disuelva la Asamblea Nacional a fin que los electores resuelvan la diferencia entre las dos voluntades contrarias de la soberanía popular: el Presidente y la asamblea.»*<sup>98</sup>

En caso que ninguno de estos mecanismos funcione y tanto el Presidente como el Primer Ministro pertenezcan a partidos políticos e ideologías diferentes y que en Ecuador

---

<sup>97</sup> Hidalgo, Alfredo. Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia dos modelos semipresidenciales frente a frente. (2005-04-20)

<sup>98</sup> Hidalgo, Alfredo. Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia dos modelos semipresidenciales frente a frente. (2005-04-20)

pueda darse efectivamente un gobierno de cohabitación y de consenso como se ha dado en Francia y Finlandia, considero que es fundamental reconfigurar el Congreso Nacional a fin de que puedan formarse alianzas de gobierno y no solamente para aprobar una ley o una resolución. Así también considero que el sistema de gobierno semipresidencial presenta otra salida, y es que debido a que el Presidente como Jefe de Estado es quien fija las políticas generales del país, el Primer Ministro debe cumplirlas puesto que el Presidente es quien ha sido electo por votación popular, por ello considero pertinente que durante las elecciones para Presidente, éste presente su plan de gobierno a la ciudadanía para que los electores no solamente elijan a una persona, sino a un plan de gobierno, con ello la política e ideología del Presidente quedan legitimadas democráticamente y el Primer Ministro debe cumplir dichas políticas.

### **III.3.A INSTITUCIONES DEL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL EN FRANCIA**

Como en Francia ha sido notorio el experimento con un sistema semipresidencialista, conviene resaltar sus principales características con el fin de comprender su funcionamiento.

Una vez esbozadas las ventajas del semipresidencialismo, es preciso estudiar las instituciones que lo conforman y sus diferentes atribuciones, a fin de diseñar el propuesto modelo político para Ecuador.

**Presidente de la República:** en Francia es electo a través de votación popular directa a doble vuelta y sus atribuciones de acuerdo a la Constitución de 1958<sup>99</sup> son las siguientes:

- Velar por el respeto de la Constitución. Garantizar y arbitrar el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado.
- Amparar la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto de los tratados.
- El Presidente de la República nombra al Primer Ministro.
- A propuesta del Primer Ministro, nombra a los otros miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones.
- El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros.

---

<sup>99</sup> <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/lection.htm>

- Promulgar las leyes. Puede, antes del agotamiento de dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede ser denegada.
- Convocar a consulta popular para todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, a reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a sus servicios públicos, o en lo referente a autorización de ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, tuviera incidencias en el funcionamiento de las instituciones.
- Disolver la Asamblea Nacional, previa consulta al Primer Ministro y a los Presidentes de las Cámaras.
- El Presidente de la República firma los Decretos Legislativos y los decretos acordados en el Consejo de Ministros. Nombra los cargos civiles y militares.
- El Presidente de la República acredita a los embajadores y enviados especiales ante las potencias extranjeras; los embajadores y enviados especiales extranjeros se acreditan ante él.
- Jefe de las Fuerzas Armadas.
- Declarar el estado de emergencia previa consulta oficial del Primer Ministro, de los Presidentes de las Cámaras y del Consejo Constitucional La Asamblea Nacional no puede ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales.
- Negociar y ratificar los tratados internacionales a excepción de aquellos que requieren aprobación de la Asamblea Nacional.
- El Presidente de la República no es responsable de los actos consumados en el ejercicio de sus funciones más que en caso de alta traición.

**El gobierno:** está compuesto por el Primer Ministro que es Jefe de Gobierno y el gabinete ministerial y estas son sus atribuciones de acuerdo a la Constitución de la Quinta República francesa:

- El Gobierno determina y dirige la política de la Nación. Dispone de la Administración y de las Fuerzas Armadas. Es responsable ante el Parlamento en las condiciones y según los procedimientos previstos en los artículos 49 y 50.
- El Primer Ministro dirige la actuación del Gobierno. Es responsable de la Defensa Nacional. Asegura la aplicación de las leyes. Salvo lo dispuesto en el artículo 13, ejerce la potestad reglamentaria y nombra los cargos civiles y militares.
- Puede delegar algunos de sus poderes en sus ministros. Suple, si procede, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y comités previstos en el artículo 15. Puede, excepcionalmente, suplirle en la presidencia de un Consejo de Ministros, en virtud de una delegación expresa y por un orden del día determinado.
- El Primer Ministro convoca a sesión extraordinaria al Parlamento.

**Relaciones entre el gobierno y el Parlamento:** a continuación se enumeraran las formas en que el Parlamento y el gobierno francés se relacionan de acuerdo a su Carta Magna:

- El Parlamento autoriza la declaración de guerra.
- El estado de sitio es decretado en Consejo de Ministros. Su prórroga más allá de doce días sólo puede ser autorizada por el Parlamento.
- Para aplicar su programa, el Gobierno puede solicitar del Parlamento la autorización para tomar, por decreto legislativo y durante un plazo limitado, medidas que normalmente son del ámbito de la ley. Los Decretos Legislativos son aprobados en Consejo de Ministros previa consulta del Consejo de Estado. Entran en vigor desde su publicación, pero caducan si el proyecto de ley de convalidación no es presentado ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de delegación.
- La iniciativa en materia de leyes pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.
- Los miembros del Parlamento y del Gobierno tienen derecho de enmienda.
- Después de la apertura del debate, el Gobierno puede oponerse al examen de toda enmienda que no haya sido sometida con anterioridad a la Comisión. Si el Gobierno lo solicita, la Cámara interesada se pronuncia en votación única sobre todo o parte del texto debatido, tomando en consideración únicamente las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.
- Si el Parlamento no se pronunciará en un plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto para el presupuesto podrán ser puestas en vigor por Decreto Legislativo.
- Sin perjuicio de la aplicación de los tres apartados del artículo 28, el orden del día de las Cámaras comprende, prioritariamente y en el orden en que el Gobierno fije, el debate de los proyectos de ley depositados por el Gobierno y de las proposiciones de ley por él aceptadas. Al menos una sesión por semana "se reserva prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno". Una sesión por mes se reserva prioritariamente al orden del día determinado por cada Cámara.
- Previa deliberación del Consejo de Ministros, el Primer Ministro compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno acerca de su programa o, en su caso, de una declaración de política general. La Asamblea Nacional cuestiona la responsabilidad del Gobierno por medio de la votación de una moción de censura. Para ser admitida, dicha moción debe ser firmada por al menos una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación sólo puede tener lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo son tomados en cuenta los votos favorables a la moción de censura, que debe alcanzar la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea para ser aprobada. Excepto en el caso previsto en el apartado siguiente, un diputado no puede ser firmante de más de tres mociones

de censura en el curso de una misma sesión ordinaria y de más de una en el curso de una misma sesión extraordinaria. El Primer Ministro puede, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En ese supuesto, dicho texto es considerado como aprobado, salvo si una moción de censura, presentada en las veinticuatro horas siguientes, es votada en las condiciones previstas en el apartado anterior. El Primer Ministro tiene la facultad de solicitar del Senado la aprobación de una declaración de política general.

- Cuando la Asamblea Nacional aprueba una moción de censura o cuando rechaza el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro debe presentar al Presidente de la República la dimisión de su Gobierno.

### **III.3.B. INSTITUCIONES DEL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL A SER APLICADO EN EL ECUADOR**

Una vez estudiadas las facultades de cada uno de las instituciones de la política semipresidencial francesa, es preciso señalar cómo dicho sistema se configuraría potencialmente en el Ecuador. Por lo tanto se debe tratar primeramente acerca del Presidente de la República, el cual debe ser electo a través de votación popular directa a doble vuelta a fin de garantizar que goce de legitimidad social lo que fortalece su posición como representante máximo del Estado y moderador político. El Presidente de la República es Jefe de Estado y por tanto conserva dichas atribuciones, que en el caso ecuatoriano, de acuerdo al Art. 171 de la Constitución, serían:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes y tratados internacionales;
- Nombrar y remover libremente a los jefes de las misiones diplomáticas;
- Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales previa aprobación del Congreso cuando sea necesario;
- Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento;
- Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado;
- Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley;
- Asumir la dirección política de la guerra;
- Fijar la política poblacional del país;

- Mantener el orden interno y la seguridad pública; y,
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Dentro de las atribuciones propias del Presidente de un régimen semipresidencial, como es el francés, se encuentran las siguientes:

- Nombrar al Primer Ministro;
- Nombrar a los Ministros propuestos por el Primer Ministro;
- Disolver al Parlamento;
- Convocar a consulta popular;
- Dirigir un mensaje al Parlamento; y,
- Facultades extraordinarias en caso de emergencia.

Es preciso mencionar que estas atribuciones se encuentran claramente delimitadas, es así que a fin de disolver el Parlamento o declarar el estado de emergencia el Presidente deberá consultar con el Primer Ministro, el Presidente del Congreso Nacional y considero que la declaratoria del estado de emergencia puede ser revocada por el Legislativo y debe ser revisada por el Tribunal Constitucional.

El nombramiento del Primer Ministro de entre uno de los miembros del Legislativo, debe estar sujeto a la aprobación de este poder, por lo que en la práctica en Francia se ha nombrado al líder del partido político que tiene una mayoría en el Congreso.

La convocatoria a referéndum deberá decretarse a propuesta del Primer Ministro o del Presidente, deberá ser aprobada por el Legislativo y solamente referirse a lo que señala la Constitución ecuatoriana en el Art. 104, esto es para reformar la Constitución o para eventos que sean de trascendental importancia para el país y que se requiera la aprobación del pueblo ecuatoriano.

Ahora bien, se debe señalar que si bien el Presidente de la República es un órgano distinto del Gobierno, ello no implica que estén absolutamente separados puesto que ambos forman parte del Poder Ejecutivo y comparten ciertas atribuciones<sup>100</sup>, que serían las siguientes:

---

<sup>100</sup> Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. 1970. Pág. 301.

- Compartir con el Primer Ministro el nombramiento de los demás funcionarios del Poder Ejecutivo, excluidos los cargos militares y los diplomáticos; y,
- El Primer Ministro presidirá en casos de ausencia excepcional del Presidente las reuniones del gabinete, y en cada caso deberán firmar los decretos que de estas sesiones se promulguen.

Por último se debe señalar que la Constitución francesa concede al Presidente la función de ser árbitro puesto que dispone que su deber será: *“Asegurar, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado.”*<sup>101</sup> Considero que esta función también debería aplicarse al caso ecuatoriano, ya que la legitimidad de la que goza el Presidente por la elección popular directa de su mandato, le permite cumplir la función de árbitro para el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, ya que también sería el responsable de la dirección de la vida política del país.

**El Gobierno:** está compuesto por el Primer Ministro y por el gabinete de Ministros.

**a) Primer Ministro:** es el Jefe de Gobierno, por lo tanto dirige la acción del gobierno y las atribuciones que le corresponderían de acuerdo al Art. 171 de nuestra Carta Política son las siguientes:

- Presentar, en el momento de su posesión, su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que se desarrollará durante su ejercicio;
- Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración;
- 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 de la República, los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente, las acciones que llevará a cabo para lograrlo, y el balance de su gestión.
- Proponer al Presidente los Ministros para su nombramiento y los remueve libremente;
- Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva;
- Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional para su aprobación;
- Decidir y autorizar la contratación de empréstitos; y,

---

<sup>101</sup> Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1997. Pág. 294.

- Conceder en forma exclusiva pensiones y montepíos especiales.

En el caso de la contratación de empréstitos, considero que debe ser el Congreso Nacional quien apruebe el endeudamiento público a propuesta del Primer Ministro.

Como se ha mencionado, la función principal del Primer Ministro es desconcentrar el cúmulo de atribuciones de un Presidente dentro de un régimen de gobierno presidencial y así dividirlo en dos, tomando a cargo la dirección del gobierno y la administración pública del país. Siendo el responsable del gobierno, el Primer Ministro es responsable políticamente ante el Legislativo, pues como se verá más adelante al tratar del Parlamento, éste tiene la capacidad de destituirlo. Es así que *“para gobernar, el Primer Ministro debe gozar obligatoriamente de la confianza de la mayoría parlamentaria. Por esta razón, el Presidente de la República, que nombra al Primer Ministro, solo puede nombrar para este cargo a una personalidad de la misma corriente política que la mayoría de los diputados.”*

102

Es por este motivo que en Francia se ha dado el fenómeno conocido como la cohabitación, que se da cuando el Presidente no cuenta con mayoría en el Legislativo y debe nombrar como Primer Ministro a alguien que responda a una mayoría políticamente opuesta que proviene de elecciones con resultados divergentes entre el Jefe de Estado y el Legislativo.

En el ámbito de la formación de leyes, entre las funciones que el Primer Ministro tendría está la de presentar proyectos de ley en cualquier materia, al igual que los miembros del Legislativo sin que ninguno tenga iniciativa exclusiva en materia alguna. Además, fijaría la agenda legislativa y el orden del día para la discusión de proyectos de ley presentados por él y por los legisladores. Participaría de las discusiones (o alguno de los Ministros) respecto de los proyectos de ley presentados por el gobierno.

En virtud que tanto los miembros del gobierno como los del Congreso tendrían iniciativa de ley, los proyectos de ley podrían ser enmendados por uno y otro; por el gobierno a través del veto parcial con la inclusión de un texto alternativo; y, por el

---

<sup>102</sup> [www.archives.premier\\_ministre.gouv.fr](http://www.archives.premier_ministre.gouv.fr) (2005-04-04)

Legislativo a través de la negativa al proyecto de ley presentado por el Primer Ministro. Luego de lo cual el proyecto deberá ser aprobado por el Congreso Nacional y se enviaría a su promulgación. Por último se debe señalar que el Primer Ministro, en caso de leyes que considere importantes podría pedir el “voto de confianza” del Congreso (solamente con la aprobación del Gabinete de Ministros), proceso mediante el cual el Primer Ministro expone la responsabilidad del gobierno a la aprobación o no de dicho proyecto por el Parlamento. A consecuencia de esto el texto se entiende aprobado a menos que los diputados presenten una moción de censura, que en caso de resultar aprobada ocasionaría la caída del gobierno.<sup>103</sup> Dicha moción de censura debería contar con el voto favorable de una mayoría simple en nuestro actual Congreso Nacional, sin embargo en un Congreso disciplinado y de pocos partidos las mociones de censura deberían ser aprobadas con una mayoría calificada.

**b) Ministros de Estado:**

Conforme a lo ya mencionado, los Ministros serían nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro y serían removidos libremente por este último. Al igual que sucede en el sistema presidencial, estos son colaboradores del Jefe de Gobierno, sin embargo existen algunas diferencias. En primer lugar, en este nuevo modelo político no serían responsables individualmente ante el Congreso, pues su responsabilidad política es como órgano colegiado conjuntamente con el Primer Ministro, por lo que el Congreso no podrá destituirlos, sin embargo de ello sería preciso adoptar la práctica francesa que es la de realizar interpelaciones al Ministro que carece de apoyo parlamentario, a fin de que sea removido por el gobierno. Por otro lado, se debe mencionar que el gabinete de Ministros formaría un órgano colegiado con poder de decisión que es presidido por el Jefe de Estado.

Respecto de las relaciones con el Primer Ministro: *“El jefe de Gobierno no ejerce sobre los Ministros un poder jerárquico en sentido estricto. Sin embargo, su primacía sobre el conjunto de los miembros del Gobierno es incuestionable. Cada Ministro dispone así de su propio ámbito de competencias, delimitado inicialmente por el Primer Ministro mediante los decretos de atribución que dicta para cada Ministro. En colaboración con los Ministros, desempeña un importante papel de concepción e impulso de las políticas gubernamentales (...) Asimismo coordina la acción de los miembros del Gobierno y*

---

<sup>103</sup> Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. 1997. Pág. 313.

*cuando surgen diferencias entre ellos interviene para arbitrar sus decisiones. De hecho, un Gobierno sólo trabajará de forma eficaz cuando cada uno de sus miembros actúe de conformidad con la política y las orientaciones establecidas por el Primer Ministro.”*<sup>104</sup>

**El control parlamentario:** el control del Legislativo sobre el Gobierno en el semipresidencialismo francés se traduce en dos instituciones: las interpelaciones y el voto de censura, las cuales planteo sean adoptadas en el modelo político propuesto. Las interpelaciones se refieren a preguntas parlamentarias a un determinado ministro, las mismas que abren un debate, a fin de fiscalizar la acción del ministro lo que llevaría a una posible desaprobación del mismo, siempre quedando a salvo la facultad del Primer Ministro de removerlo de su cargo.

Por su parte la moción de censura se aplicaría solamente al Primer Ministro, bajo la iniciativa de la décima parte de los diputados si se aprobara conllevaría a la destitución del Primer Ministro y de su Gabinete. Además, se debe recalcar que el Primer Ministro también estará sujeto a una moción de censura cuando presenta su plan de gobierno al Parlamento, ya que si éste no lo aprueba se lo destituirá inmediatamente. El plan de gobierno deberá ser presentado al Congreso una vez que haya sido nombrado como Primer Ministro, y el Congreso deberá aprobarlo a través de mayoría simple. De la misma manera, el gobierno está sujeto a destitución en el caso antes mencionado de exponer la responsabilidad del gobierno a un determinado proyecto de ley.

Considero que, a fin de que el sistema semipresidencial no se preste a desvirtuaciones debido al multipartidismo indisciplinado del Ecuador, el voto de censura debe ser constructivo como se ha recogido en la Constitución española de 1978, ello evita las destituciones del Primer Ministro por simple oposición a éste y no a su plan de gobierno. *“Por el contrario el voto de censura constructivo –como lo concebimos-, exige una mayoría en la Cámara Baja que, junto con destituir al Primer Ministro en Ejercicio y proponer uno que lo reemplace (al estilo español y alemán), concuerde en un programa de gobierno alternativo. De este modo, estaremos no ante una mayoría endeble en sus bases, sino ante una mayoría absoluta que presente una alternativa distinta y que realmente*

---

<sup>104</sup> [www.archives.premier\\_ministre.gouv.fr](http://www.archives.premier_ministre.gouv.fr) (2005-04-04)

*tenga posibilidades de llevar adelante eficazmente un nuevo gobierno con objetivos claros y concordados.”*<sup>105</sup>

Ahora bien, dado el precario sistema partidista del Ecuador considero que una mayoría calificada sería muy difícil de conseguir para remover al Primer Ministro o para calificar una moción de censura cuando el Primer Ministro exponga la responsabilidad del gobierno a un determinado proyecto de ley, lo que le daría un poder no concebido por el sistema semipresidencial y ya no existiría esa capacidad de cambiar la orientación de la política gubernamental cuando cambien las mayorías en el Congreso, una de las características fundamentales del régimen de cooperación entre los poderes en el semipresidencialismo. Por ello una mayoría simple sería suficiente para destituir un Primer Ministro, con el voto de censura constructiva como se ha planteado.

A manera de una breve reflexión, es preciso recalcar que el semipresidencialismo conjuntamente con un adecuado sistema electoral puede ayudar a que existan menos partidos políticos y que estos realmente tengan representación verdadera. Para ello el sistema electoral que acompañe a una reforma de tipo de gobierno debe ayudar a generar mayorías a través de sistemas de representación proporcional y justa. Asimismo, el sistema debe permitir una reducción razonable del número de partidos a través de una banda electoral mínima. Con un sistema electoral que permita la construcción de mayorías los partidos se verán obligados a formar coaliciones para gobernar conjuntamente con un Primer Ministro aprobado por el Congreso, lo que solucionaría el problema de la pugna de poderes.

Al respecto, Sartori uno de los propulsores del semipresidencialismo en América Latina ha señalado lo siguiente: *“Los estudiosos no están convencidos del presidencialismo de tipo francés a causa de la posibilidad que ofrece de una mayoría dividida, una de cuyas partes elige al presidente mientras que la otra apoya al primer ministro y a su gobierno ¿Se repetirán entonces la parálisis del «gobierno dividido» americano que hemos discutido antes? Quizá. Pero quizá no, porque el presidencialismo de tipo francés, a diferencia del modelo americano, no se basa en la división de poderes y*

---

<sup>105</sup> Martínez Ocamica, H. Gutenberg. “La Alternativa Semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica?” en Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina. 1995. Pág. 430-431.

*esto debilita la analogía. Es más, una de las virtudes de la fórmula semipresidencial es precisamente que puede encajar mayorías divididas. Debilitan al presidente y le obligan a la cohabitación con el primer ministro de un partido distinto; pero esto produce un primer ministro fortalecido, que puede hacer y hará coaliciones mayoritarias para su gobierno. De esta manera, el semipresidencialismo puede resolver el problema que el puro presidencialismo no puede.”*<sup>106</sup>

Por último, se debe precisar que se debe implementar un semipresidencialismo real, porque de lo contrario se estaría cayendo en el error de otros países que incluyeron la figura de un Primer Ministro pero que no le dieron suficientes poderes con lo que quedó subordinado al Presidente. El primer caso es Argentina, en donde en las reformas realizadas a su Constitución en 1994 se incluyó la figura de un Jefe de Gabinete a fin de frenar el poder del Presidente que no es Jefe de Gobierno pues el Presidente mantiene esa potestad y solamente dirige la administración del país y por último es libremente nombrado y removido por el Presidente, con lo que se encuentra absolutamente a la merced del Jefe del Poder Ejecutivo. Esto, de ninguna manera implica un gobierno semipresidencial. Los tratadistas argentinos así lo han reconocido: *“Cabe concluir que con la incorporación de la figura del jefe de gabinete en la reforma de 1994 no ha dejado de ser el presidente titular de la administración general del país como responsable político de tal trascendente gestión, correspondiendo su ejercicio al jefe de gabinete. Y las razones surgen del propio texto constitucional, que se derivan –entre otros- de la potestad del presidente de designar y remover al jefe de gabinete, de la facultad de poder impartirle instrucciones para la ejecución de las leyes del ejercicio, por parte del jefe de gabinete, de funciones y atribuciones que delegue el presidente, y de la obligación del jefe de gabinete –al igual que los ministros del Poder Ejecutivo y otros funcionarios- de presentar informes relacionados con su gestión que considere convenientes el presidente, así como también la potestad del titular del poder ejecutivo de supervisar el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete respecto de la recaudaciones de las rentas de la nación y de su inversión de acuerdo con la ley de presupuesto.”*<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Sartori, Giovanni. “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo” en La Crisis del Presidencialismo. 1997. Pág. 182-183.

<sup>107</sup> Madueño, Raúl. Instituciones de Derecho Público. 1997. Pág. 248.

En el caso peruano, en 1993, se implementaron reformas que buscaban igualmente atenuar el poder del presidente. Por lo tanto, se creó un Consejo de Ministros que tiene un Presidente pero sus miembros son libremente nombrados y removidos por el Presidente de la República, quien continúa siendo Jefe de Gobierno, por tanto no se ha disminuido su poder, tal como sucede en el caso argentino antes estudiado. Asimismo se ha instaurado la figura de la moción de censura y el voto de confianza por parte del Congreso hacia los Ministros individualmente o al Consejo de Ministros como órgano colegiado.<sup>108</sup> Esta Constitución también señala que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Si bien estas reformas que provienen directamente del sistema de gobierno parlamentario han buscado disminuir las facultades del Presidente, no constituyen reformas suficientes para configurar un sistema semipresidencial en donde en efecto el Poder Ejecutivo sea dual y se de la responsabilidad política plausible del Jefe de Gobierno.

En este sentido, se debe mencionar que la reformas realizadas en estos dos países no han implementado un sistema semipresidencial, por lo que no es posible juzgar la experiencia de estos como crítica al régimen de gobierno semipresidencial, pues como bien lo señaló el profesor argentino Nino, citado por Padilla, existen varios requisitos para que verdaderamente se configure este tipo de régimen, a saber lo siguiente: *“El presidente de la nación debe surgir de una elección popular que le asegure un amplio respaldo de la opinión pública, para poder cumplir así con sus funciones de garante de la continuidad del sistema y de árbitro frente a situaciones críticas. Pero, por otra parte, casi ninguna de las ventajas antes enunciadas se materializan si el primer ministro no es genuino responsable de la conducción política del país y de implementar el programa de gobierno. Si él y su gabinete asumen un rol relativamente oscuro y secundario, ni se atenúa la personalización del poder ni existe un fusible real frente a situaciones críticas, ni el gobierno cumple el papel de puente entre los dos órganos de la soberanía popular ni se da*

---

<sup>108</sup> Art. 132 Constitución del Perú: *El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.*

*lugar a la formación fluida de coaliciones multipartidarias. Para que se materialicen todos los méritos de este sistema, la gente debe identificar al gobierno con el primer ministro y su gabinete y éstos no deben tener una dependencia exclusiva del presidente sino que deben tener una conexión estrecha y directa con la Cámara de Diputados, de modo que puedan expresar genuinamente el punto de convergencia entre los dos órganos con mandato popular. Esto exige una clara responsabilidad parlamentaria, con mecanismos efectivos y no ilusorios de remoción por parte de la cámara baja.”*<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Padilla, Miguel M. Derecho Constitucional. 1998. Pág. 211.

## CONCLUSIONES

Después de realizada esta investigación, he llegado a las siguientes conclusiones:

- Las formas de gobierno se entienden como el modo de organización de un Estado, es decir la posición que ocupan las distintas instituciones y poderes públicos de un Estado y la manera en que éstas se relacionan.
- Han existido varias formas de gobierno a lo largo de la historia, sin embargo han persistido la monarquía y la república y en la actualidad se puede hablar de las siguientes formas de gobierno: constitucional pura ya sea monárquica o republicana; constitucional parlamentaria ya sea monárquica o republicana; y, constitucional directorial que es solamente republicana.
- El gobierno constitucional monárquico puro, prácticamente ha desaparecido puesto son pocos los países en los que solamente una persona concentra todo el poder. El gobierno constitucional puro republicano es el presidencialismo.
- Los gobiernos constitucionales parlamentarios, sean monárquicos o republicanos, en sus distintas variaciones, se caracterizan porque el Ejecutivo está claramente dividido en dos, un jefe de Estado inamovible, ya sea de por vida, si es un rey, o por un período de tiempo determinado si es presidente, que no es políticamente responsable y solamente tiene funciones formales; y, un jefe de Gobierno que se encuentra constituido por un gabinete de ministros dirigidos por el presidente del mismo y que son responsables ante el Legislativo.
- Dentro de las variaciones del parlamentarismo se ha ubicado al semipresidencialismo que por lo general se caracteriza por tener un Ejecutivo dual, un Jefe de Estado electo popularmente que carece de responsabilidad política; y, un Jefe de Gobierno aprobado por el Legislativo y responsable políticamente ante éste.
- La forma de gobierno constitucional directorial solamente existe en Suiza. El Ejecutivo, que consta de siete miembros, es nombrado por miembros pertenecientes a todas las representaciones del Legislativo.
- La forma de gobierno presidencial se caracteriza por la elección popular directa o indirecta del Jefe de Estado, porque el Presidente ejerce su mandato por un determinado período de tiempo, porque el Ejecutivo no es designado ni desbancado por

el Legislativo, porque el Presidente nombra a su discreción a los miembros del Gabinete, porque el Presidente es el Jefe de Gobierno; y, por la separación rígida de poderes.

- En América Latina, el régimen presidencial toma el nombre de presidencialismo y la diferencia radica en el establecimiento de innovaciones con el objeto de fortalecer al Ejecutivo en desmedro del Legislativo debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del Presidente. El presidencialismo ha conducido a los gobiernos latinoamericanos a una situación en la cual el Ejecutivo transita entre el abuso del poder, cuando cuenta con mayoría parlamentaria, o la falta de poder, cuando es un gobierno de minoría.
- El Ecuador ha sido, desde sus inicios, una república presidencialista, puesto que el Presidente ha sido, salvo algunas excepciones, elegido directamente por el pueblo. Asimismo es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez, ha nombrado y removido libremente a los Ministros de Estado, ha tenido la potestad de declarar el estado de emergencia y asumir poderes extraordinarios. Si bien en algunas ocasiones el Presidente solamente tenía derecho de veto total o parcial, generalmente estos poderes en el proceso de formación de leyes han sido una constante dentro del presidencialismo ecuatoriano.
- La responsabilidad del Presidente de la República, a lo largo de la historia republicana ecuatoriana, ha sido una institución que siempre ha existido, aunque dicha responsabilidad se configuraba para aspectos extremadamente relativos.
- La figura de la vicepresidencia, como la persona designada para reemplazar al Presidente en caso de ausencia definitiva, no fue una constante en la historia republicana del Ecuador, puesto que en varias constituciones se eliminó esta institución.
- Solamente a partir de la Constitución de 1967 se estableció la convocatoria a consulta popular y se reservó para las cuestiones de mayor importancia, a juicio del Presidente.
- El Poder Legislativo en todas las constituciones de la República del Ecuador estuvo facultado para aprobar el presupuesto nacional, establecer impuestos y fiscalizar los gastos realizados por el Poder Ejecutivo. Asimismo tenía atribuciones de recibir los informes del Jefe de Estado, ordenar a los Ministros de Estado que concurran a sus sesiones, recibir el informe que debe presentarle cada uno de los Ministros de Estado

sobre sus respectivos departamentos, y en todas, fiscalizar la conducta de los ministros y juzgar la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente.

- En la Constitución de 1979 y las reformas realizadas hasta antes de 1998, se fortaleció la figura del Presidente a través de las siguientes disposiciones: la facultad de enviar proyectos de ley con carácter de urgente con la posibilidad de que se conviertan en decretos ley, la libre declaratoria del estado de emergencia, sin necesidad de contar con la aprobación del Congreso Nacional, la convocatoria amplia para consulta popular, y el intento de delimitar la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente a ciertos casos.
- En las reformas constitucionales realizadas en 1998, también se fortaleció el poder del Presidente de la República a través de las siguientes disposiciones: iniciativa exclusiva de ley; y, el hecho que se mantenga la dificultad de superar los vetos totales y parciales realizados por el Presidente dentro del trámite de formación de normas jurídicas. Se han puesto frenos al Legislativo para enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente, y ya no puede destituir a los Ministros de Estado.
- Las consecuencias que genera el presidencialismo son la legitimidad dual que genera la pugna de poderes. La inflexibilidad del cargo de la presidencia lleva a una crisis de gobierno que se traduce en una crisis de todo el régimen cuando carece de popularidad. El juego suma cero implica un solo ganador ya que el presidencialismo varía entre la esfera del abuso del poder, cuando es un gobierno de mayoría; y, la falta de poder cuando se trata de un gobierno de minoría. La irresponsabilidad política del Presidente, la separación rígida de poderes que en el presidencialismo causa un bloqueo mutuo por la preeminencia del Presidente sobre el Legislativo y permite el control entre estos. Y, por último, el desgaste de la figura del Presidente.
- El semipresidencialismo puede ayudar a afrontar los problemas que genera el presidencialismo.
- La estructura dual del Ejecutivo permite que no haya pugna de poderes puesto que el Primer Ministro, que no tiene el mismo nivel de legitimidad que el Presidente puede ser destituido. Asimismo permite que no se desgaste la figura del Presidente puesto que ya no está encargado de los vaivenes de la política interior.
- El semipresidencialismo permite el control político del gobierno al estar éste sujeto a la destitución por parte del Congreso.

- Respecto del problema del juego suma cero, el semipresidencialismo también puede evitar este resultado, ya que en caso que el Primer Ministro no cuente con el apoyo parlamentario, éste lo puede destituir; y, en caso que el Presidente no cuente con mayoría en el Congreso puede disolverlo y llamar nuevamente a elecciones.
- Las soluciones a una posible pugna de poderes entre el Presidente y el Primer Ministro en un sistema semipresidencial, recaen en las potestades del Presidente de disolver al Congreso, y como contrapartida, el Congreso puede destituir al Primer Ministro. La otra manera de solucionarlo es a través de la obligación del Primer Ministro de seguir las políticas establecidas por el Presidente en su campaña electoral que deberán ser obligatorias para ambos.
- A fin de que el sistema semipresidencial funcione efectivamente debe modificarse el sistema de partidos y la manera de elegir a los diputados, a fin de lograr que en el Congreso se llegue más fácilmente a consensos.
- En el Ecuador se implementarían las siguientes instituciones: un Jefe de Estado electo popularmente a doble vuelta, un Jefe de Gobierno nombrado por el Presidente de entre los miembros del Congreso y que sea responsable políticamente ante el Poder Legislativo. También la moción de censura y el voto de confianza.

## BIBLIOGRAFÍA

Albendea Pabón, José. Teoría Constitucional y ordenamientos comparados. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 1997.

Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Tercera edición. Madrid: Tecnos. 2000.

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Quito: Konrad Adenauer Stiftung. 1999.

Bidart Campos, German. Carnota, Walter F. Derecho Constitucional Comparado. Tomo I. Ediar. 1998.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al derecho constitucional comparado. Primera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica. 1996.

Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. TOMO I. Quito. 1979.

Burbano de Lara, Felipe. Rowland García, Michel. Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997. Quito: CORDES. 1998.

Caballero Sierra, Anzola Gil. Teoría Constitucional. Santa Fe de Bogotá: Temis. 1995.

Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Presidente. Primera Edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 1997.

Chaves A, Ángel Polibio. Reforma Constitucional ¿más gobernabilidad? Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. 1998.

Cheresky, Isidoro. Pousadela, Inés. Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Paidós. 2001.

Comisión Andina de Juristas. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento.

Compilación: Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Jorge Lanzaro (compilador). Buenos Aires: CLACSO. 2001.

Del Águila, Rafael (editor). Manual de Ciencia Política. Tercera edición. Madrid: Editorial Trotta. 2003.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Quinta edición. Barcelona: Ediciones Ariel. 1970.

Echeverría, Julio. La democracia bloqueada. Quito: Letras. 1999.

Epstein, David F. La Teoría Política de El Federalista. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1987.

Fayt, Carlos S. Derecho Político. Tomo II. Buenos Aires: Depalma. 1995.

Galarza Izquierdo, Luis. Teoría y Praxis del Derecho Político y Constitucional Ecuatoriano. Quito: Universidad Central. 1987.

Hamilton, A. Madison J. Jay, J. El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica. 1943.

Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Primera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México: Editora Nacional. 1973.

La Ruta de la Gobernabilidad. Primera Edición. Quito: CORDES. 1999.

Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional. Segunda edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. 2000.

Linz, Juan. Valenzuela, Arturo. La Crisis del Presidencialismo. Alianza Editorial. 1997.

Lijphart, Arend. Modelos de Democracia. Barcelona: Editorial Ariel S.A. 2000.

Los Grandes Temas de la Reforma Constitucional. Quito: Editorial ABYA-YALA, 1997.

Madueño, Raúl. Instituciones de Derecho Público. Segunda edición. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1997.

Mainwaring, Scott. Soberg Shugart, Mathew. Presidencialismo y Democracia en América Latina. Buenos Aires: Editorial Paidós. 2002.

Martínez Ocamica, H. Gutenberg. “*La Alternativa Semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica?*” En Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina. 1995.

Mejía Acosta, Andrés. Gobernabilidad Democrática. Quito. 2002.

Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Séptima edición. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis. 1997.

Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Astrea. 2000.

Nogueira Alcalá, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. Segunda Edición. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. 1993.

Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. (editores) Presidencialismo versus Parlamentarismo. Primera edición. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 1991.

Nohlen, Dieter. Fernández, Mario. (editores) El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 2002.

Olano, Carlos Alberto. Olano, Hernán Alejandro. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Tercera edición. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 2000.

Padilla, Miguel M. Derecho Constitucional. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1998.

Pellet Lastra, Arturo. Teoría del Estado. Buenos Aires: Abeledo Perrot. 1999.

Pereira Renault, Antonio Carlos. Lecciones de Teoría Constitucional. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. 1987.

Pérez, Efraín. El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución. Quito: Ediciones Estade. 1999.

Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales S.A. 2000.

Quiroga Lavié, Humberto. Lecciones de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Depalma. 1995.

Quisphe Correa, Alfredo. Apuntes sobre la Constitución y el Estado. Gráfica Horizonte. 1998.

Salgado Pesantes, Hernán. Lecciones de Derecho Constitucional. Tercera edición. Quito: Ediciones Legales.

Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México: Fondo De Cultura Económica. 1995.

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. México: Editorial Porrúa. 1996.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Decimosexta edición. México: Editorial Porrúa. 1999.

Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. México: Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. 1996.

Temas de Derecho Constitucional. Quito: Ediciones Legales. 2003.

Terán Cevallos, Mauro. El Presidencialismo Controlado. Quito. 1997.

Trabucco, Federico. Constituciones de la República del Ecuador. Quito: Editorial Universitaria. 1975.

Vallés, Josep M. Ciencia Política: una introducción. Barcelona: Editorial Ariel S.A. 2000.

Varios autores. Las Reformas Constitucionales de 1986. Quito: ILDIS. 1986.

Varios autores. Teoría de la Constitución. México: Editorial Porrúa. 2003.

Zarini, Juan Helio. Derecho Constitucional. Segunda edición. Buenos Aires: Astrea. 1999.

Zevallos, Francisco. Lecciones de Derecho Constitucional. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. 1947.

### **Legislación:**

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, 1787.

Constitución de la República del Perú, 1991.

Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **Internet:**

Amorim, Octavio. “*En defensa del semipresidencialismo pero solo para algunos países.*”  
En [www.upd.oas/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004/octavio\\_amorim\\_netto\\_spa.pdf](http://www.upd.oas/lab/documents/fiapp/georgetown_2004/octavio_amorim_netto_spa.pdf)  
(2005-04-20)

Bagehot, Walter. “*La Constitución Inglesa*” En [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm)  
(2005-03-15)

Carpizo, Jorge “*¿México: Sistema Presidencial o Parlamentario?*” En  
[www.juridicas.unam.mx/inst/direc/dotper.htm?p=jcarpizo](http://www.juridicas.unam.mx/inst/direc/dotper.htm?p=jcarpizo) (2005-04-18)

Córdoba, Piedad. “*Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo: Régimen Semiparlamentario.*” En [www.piedadcordoba.net/ipw-web/portal/cms/modules.php](http://www.piedadcordoba.net/ipw-web/portal/cms/modules.php) (2005-04-04)

Garaicoa, Xavier. “*Del Presidencialismo Preeminencial al Gobierno Plural.*” En [www.cte-ecuador.org/documentos.php](http://www.cte-ecuador.org/documentos.php) (2005-04-04)

Guzmán Napurí, Christian. “*Propuestas para una verdadera reforma del régimen político peruano.*” En [www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm](http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/revista12/reforma.htm) (2005-04-04)

Hurtado, Javier. “*Sistemas de Gobierno y Democracia.*” En [http://deceyec.ife.org.mx/gobiernos\\_y\\_democracia.htm](http://deceyec.ife.org.mx/gobiernos_y_democracia.htm) (2005-04-04)

Lijphart, Arend. “*Consideraciones sobre Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno.*” En [www.cepchile.cl/dems/archivo\\_1045\\_1239/rev42\\_sartori.pdf](http://www.cepchile.cl/dems/archivo_1045_1239/rev42_sartori.pdf) (2005-04-04)

Malamud, Andrés. “*Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis.*” [www.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado0304/seminario\\_investigacion03/malamud04.pdf](http://www.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado0304/seminario_investigacion03/malamud04.pdf) (2005-03-21)

Martínez, Oscar. “*Parlamentarismo o Presidencialismo.*” En [www.uaca.ac.cr/acta/1997may/oscar01.htm](http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/oscar01.htm) (2005-04-18)

Martínez, Rafael. “*El semipresidencialismo: estudio comparado.*” En [www.diba.es/icps/working\\_paper/docs/wp\\_1\\_154.pdf](http://www.diba.es/icps/working_paper/docs/wp_1_154.pdf) (2005-04-04)

Mayorga, René Antonio. “*Presidencialismo Parlamentarizado y Democracia en Bolivia.*” En <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf> (2005-04-05)

Nohlen, Dieter. “*¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina?*” En [www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004\\_dieter\\_nohlen\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown_2004_dieter_nohlen_spa.pdf) (2005-03-09)

Pardo Martínez, Orlando. “*Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación.*” En [http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan\\_24\\_2\\_c.htm](http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_24_2_c.htm) (2005-03-21)

Samper Pizano, Ernesto. “*Presidencialismo o Parlamentarismo: El Gran dilema en la reforma política de América Latina.*” En [www.corporacionescenarios.org](http://www.corporacionescenarios.org) (2005-04-10)

Valadés, Diego. “*El Neopresidencialismo.*” En [www.bibliojuridica.org/libros/4/1552/4.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1552/4.pdf) (2005-04-12)

Vidal Perdomo, Jaime. “*Le régime Présidentiel en Colombie.*” En [www.javeriana.edu.com](http://www.javeriana.edu.com) (2005-04-13)

[www.archives.premier\\_ministre.gouv.fr](http://www.archives.premier_ministre.gouv.fr) (2005-04-04)

[www.bcn.cl/pags/ecivica/gobparla.htm](http://www.bcn.cl/pags/ecivica/gobparla.htm) (2005-02-17)

[www.encarta.com](http://www.encarta.com)

<http://www.justice.gouv.fr/espagnol/ection.htm>

Zaldívar Larráin, “*Andrés. Régimen Semipresidencial como Fundamento de Gobernabilidad en América Latina.*” En [www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004/andres\\_zaldivar\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown_2004/andres_zaldivar_spa.pdf) (2005-04-04)

## **ANEXOS**

ANEXO 1

**CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1787 Y SUS ENMIENDAS**

ÓRGANO DEL ESTADO	ATRIBUCIONES
<i>PODER LEGISLATIVO</i>	
SENADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acusaciones por responsabilidades oficiales (2/3 de los presentes para condenar).</li> <li>• La condena implica destitución del cargo.</li> <li>• Aprobar con 2/3 de los presentes las objeciones del Presidente y enviarlo a la otra cámara.</li> <li>• Aprobar el proyecto de ley cuando es enviado por la Cámara de Representantes.</li> <li>• Aprobar los nombramientos realizados por el Presidente, de embajadores, ministros, cónsules, magistrados del Tribunal Supremo.</li> </ul>
CÁMARA DE REPRESENTANTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar con 2/3 de los presentes las objeciones del Presidente y enviarlo a la otra cámara.</li> <li>• Aprobar el proyecto de ley cuando es enviado por el Senado.</li> </ul>
CONGRESO DE EE.UU.	<p>Entre las atribuciones que se recalcaran se encuentran las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.</li> <li>• Disponer cuando debe convocarse la milicia nacional.</li> <li>• Legislar en forma exclusiva lo que se refiere al Distrito que se convierta en sede del Gobierno de EE.UU.</li> <li>• Autorizar la imposición en exportaciones e importaciones.</li> <li>• Aprobar tratados internacionales.</li> <li>• Contratar empréstitos.</li> <li>• Establecer y recaudar impuestos (enmienda 16).</li> </ul>
<i>PODER EJECUTIVO</i>	
PRESIDENTE	<p><b>Todos los miembros del poder ejecutivo serán separados de sus puestos al ser causados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objeciones sobre proyectos de ley.</li> <li>• Si no devuelve el proyecto en 10 días se convierte en ley.</li> <li>• Comandante en jefe del ejército y la marina de EE.UU., y de la milicia de los diversos Estados cuando se llame al servicio activo.</li> <li>• Conceder indultos por delitos contra EE.UU.</li> <li>• Celebrar tratados.</li> <li>• Nombrar, con el consentimiento del Senado, a embajadores, ministros, cónsules, magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios que</li> </ul>

	<p>no sean nombrados por otro órgano.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cubrir las vacantes durante el receso del Senado provisionalmente.</li><li>• Puede ser reelegido para un periodo más.</li></ul>
VICEPRESIDENTE	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subrogar al Presidente en su cargo en caso de muerte, renuncia o incapacidad.</li></ul>

***ANEXO 2***

**ANEXO 3**

<b>CONSTITUCIÓN DE 1979 Y LAS SUCESIVAS REFORMAS</b>	<b>REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1998</b>
<i>ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE</i>	<i>ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE</i>
Período presidencial de 4 años.	Período presidencial de 4 años.
Posibilidad de reelección después de un período.	Sin posibilidad de reelección.
Jefe de Estado	Como Jefe de Estado se aumenta la siguiente obligación: velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado
Jefe de Gobierno	Como Jefe de Gobierno se incrementan las siguientes disposiciones: establecer las políticas generales, aprobar los planes de desarrollo y velar por su cumplimiento; fijar la política poblacional del país; y, dirigir la administración pública y dictar las normas para el funcionamiento de la misma.
Estado de emergencia: puede ser declarado sin autorización del Congreso.	Estado de emergencia: puede ser declarado sin autorización del Congreso.  Además se otorga una potestad más al Presidente en este caso, esto es la capacidad de disponer del empleo de la fuerza pública y llamar a servicio activo a toda la reserva o parte de ella.
Trámite de formación de leyes: el Presidente no tiene iniciativa exclusiva.	Trámite de formación de leyes: el Presidente tiene iniciativa exclusiva en determinadas materias.
Veto parcial, total, existe dificultad para superarlos.	Veto parcial, total, se mantiene la dificultad para superarlos.
Decreto-ley (el Congreso tenía 15 días para pronunciarse sobre un proyecto de ley de urgencia económica).	Decreto-ley (el Congreso tiene 30 días para pronunciarse sobre un proyecto de ley de urgencia económica).
Responsabilidad: El Presidente y Vicepresidente solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional.	Responsabilidad: 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

<p>1 diputado podía solicitar el enjuiciamiento del Presidente y Vicepresidente.</p> <p>No existía regulación en la Constitución que indique el número de votos para destituir al Presidente y Vicepresidente por juicio político.</p>	<p>voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.</p> <p>¼ parte de los diputados puede solicitar el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente.</p> <p>El voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso puede destituir al Presidente y Vicepresidente por juicio político.</p>
<p><i>MINISTROS DE ESTADO</i></p>	<p><i>MINISTROS DE ESTADO</i></p>
<p>Libre nombramiento y remoción por parte del Presidente, sujetos a destitución por parte del Congreso a través de su censura.</p>	<p>Libre nombramiento y remoción por parte del Presidente, sujetos a juicio político por parte del Congreso mas su censura no ocasiona su destitución.</p>