



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Derecho

**ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN
LEGISLATIVA EN EL ECUADOR: ¿SE JUSTIFICA
UN RETORNO AL SISTEMA BICAMERAL?**

Autor:

Andrés Esteban Vélez Aguilar

Directora:

Mgtr. María Cristina Serrano Crespo

Cuenca – Ecuador

2023

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación se encuentra dedicado a mis abuelos Andrés y Piedad, quienes han hecho todo esto posible y me han enseñado que todo el esfuerzo y la dedicación valen la pena.

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar a mis abuelos Piedad y Andrés por el apoyo incondicional que me han brindado siempre, sobre todo durante la carrera.

A mis padres Tatiana y Esteban por siempre encontrarse pendientes de mis necesidades y mi bienestar.

A mis abuelos Jorge y Elvia y mis tíos Xavier, Cristina, Jorge y Margarita quienes siempre han sido un apoyo fundamental a lo largo de mi vida.

Y por último, agradecer a todos mis amigos y compañeros que han estado a mi lado y me han apoyado durante todo el trayecto.

RESUMEN:

El presente trabajo busca efectuar un análisis puntual sobre el contexto de la Función Legislativa en el Ecuador, el porqué de sus problemas, la estructura que mantiene, su debilitamiento que se genera en base al fortalecimiento del ejecutivo en un evidente hiperpresidencialismo y la producción legislativa que efectúa, todo en el ámbito de la unicameralidad. En contraste a la actualidad, también es evidente la necesidad de un análisis del sistema bicameral anteriormente aplicado en el Ecuador y actualmente aplicado en otros países de la región, específicamente tomando como referencia a Chile, tomando en cuenta las implicaciones que tenía cada sistema y con ello la búsqueda de una respuesta sobre la factibilidad de aplicar el sistema que mejor se adapte contexto y las circunstancias actuales en torno a una de las funciones del Estado más importantes: la Legislativa.

Palabras clave: Bicameralidad, Estructura del Estado, Función Legislativa, Hiperpresidencialismo, Unicameralidad.

ABSTRACT:

This work seeks to carry out a detailed analysis of the context of the Legislative Function in Ecuador, the reason for its problems, the structure it maintains, its weakening that is generated based on the strengthening of the executive in an obvious hyperpresidentialism and the legislative production it carries out, all within the framework of unicameralism. In contrast to the present, it is also evident the need for an analysis of the bicameral system previously applied in Ecuador and currently applied in other countries of the region, specifically taking Chile as a reference, taking into account the implications that each system had and thus the search for an answer on the feasibility of applying the system that best fits the context and current circumstances surrounding one of the most important functions of the State: The Legislative Function.

Keywords: Bicameralism, State Structure, Legislative Function, Hyperpresidentialism, Unicameralism.



Andrés Esteban Vélez Aguilar
andres024500@es.uazuay.edu.ec
0994373571

Tabla de contenido

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
RESUMEN:	III
ABSTRACT:	III
INTRODUCCIÓN	1
1. EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ECUADOR REPUBLICANO	3
1.1 Constitucionalismo de Tinte Criollo (1830-1895).....	3
1.2 Proyecto de Reforma Mestizo (1895-1960).....	8
1.3 Constitucionalismo Moderno de la Diversidad (1960-Actualidad).....	14
2. COMPARACIÓN ACTUAL, HISTÓRICA E INTERNACIONAL DE SISTEMAS LEGISLATIVOS	24
2.1 Un Nuevo Paradigma Legislativo: Constitución Montecristi 2008.....	24
2.1.1 La Función Legislativa y su Estructura en la Constitución 2008.....	26
2.1.2 Atribuciones.....	28
2.1.3 Procedimiento Legislativo.....	33
2.2 Función Legislativa en la Constitución 1979 vs Constitución 2008.....	36
2.3 Asamblea Nacional del Ecuador comparada al Congreso de Chile.....	40
3. UNICAMERALISMO ACTUAL VS PROPUESTA BICAMERAL	52
3.1 Crítica al Unicameralismo actual.....	52
3.1.1 Desbalance de Poderes e Hiperpresidencialismo.....	53
3.1.2 Cambios necesarios en el sistema democrático.....	57
3.2 La propuesta bicameral y Conclusiones finales.....	62
Bibliografía	67
Trabajos citados	71

INTRODUCCIÓN

Desde que la República del Ecuador se convirtió en un Estado independiente, su historia constitucional ha tenido muchas y muy diversas influencias que han generado un sinnúmero de modificaciones al Estado para que se encuentre organizado tal y como lo conocemos hoy en día, mismos cambios que han ido respondiendo a tendencias que han ido evolucionando a través de los años, por ello, es necesario empezar con la Teoría Republicana que se instauró desde el inicio mismo del estado ecuatoriano que viene acompañado casi por excelencia por la División Tripartita de Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Justamente al tomar en cuenta la división tripartita, surgen diversos estudios y análisis sobre los poderes que conforman al Estado, por ello en primer lugar tenemos al Poder Legislativo, la facción del poder encargada de la creación de leyes principalmente y además de ciertas facultades parlamentarias donde se debate la voluntad popular para la toma de decisiones importantes para el Estado que se fundamenta sobre todo en la democracia representativa. En segundo lugar, el Poder Ejecutivo, encargado de gobernar el Estado, es decir, quien ejecuta las diversas políticas y administra el gobierno tanto interna como internacionalmente y por último el Poder Judicial, encargado de la administración de justicia y la aplicación del ordenamiento jurídico, teniendo todos los poderes la obligación de equilibrar el poder del Estado, actuando como contrapesos, generando así un control mutuo entre ellos para evitar una concentración del poder estatal.

El presente trabajo de investigación se encuentra enfocado en un análisis histórico, descriptivo y comparativo de la estructura y funciones del primer poder del Estado, es decir, el Legislativo, mismo que tiene su origen en el años 1215 basado en las demandas de los barones británicos al Rey Juan I, o llamado también Juan Sin Tierra, quien a través de la llamada Carta Magna sienta las bases del parlamentarismo, hecho histórico que se puede tomar como el origen mismo del poder legislativo, pues se conformó por primera vez una especie de asamblea de nobles que tendrían por encargo aconsejar a la corona respecto a ciertos temas relacionados a la guerra, impuestos y nuevas leyes que se aplicarían en el reino, siendo una evidente reducción del enorme poder que gozaban las monarquías al crear un órgano que le haga contrapeso a ese poder para evitar su concentración.

En el Ecuador, históricamente el legislativo se encontró contemplado desde el origen mismo de la República, a través de la Constitución de Riobamba en 1830, siendo históricamente conocido como Congreso Nacional y actualmente, a partir de la Constitución de 2008, ha pasado a ser conocido como Asamblea Nacional y también desde 1979 se lo ha estructurado de manera unicameral, dejando así de lado la tradición bicameralista que ha predominado en la mayoría de Constituciones históricas que se han encontrado vigentes a lo largo de la historia republicana del Ecuador, por lo que es evidente la necesidad analizar si en estos 40 años de unicameralismo ininterrumpido se han logrado materializar efectivamente los objetivos y facultades que han formado parte del Poder Legislativo o si en realidad el bicameralismo ha demostrado ser más efectivo en este aspecto, sin dejar de lado la situación actual de la Asamblea Nacional que deja en evidencia la desfavorable posición en que se encuentra sumida la entidad, puesto que además de haber perdido facultades que históricamente le han pertenecido, como nombrar al Fiscal o Procurador General del Estado, se encuentra sumida en un entorno de desconfianza popular y totalmente desacreditada por falta de resultados efectivos en producción legislativa, control y fiscalización, se ha convertido una traba para la correcta gobernabilidad y además de ello se ha hundido en escándalos de corrupción y problemas internos que nos dan como resultado la paupérrima imagen que se tiene actualmente de la Asamblea Nacional.

Con los antecedentes mencionados, cabe la necesidad evidente de analizar si en las circunstancias actuales el unicameralismo sigue siendo una opción adecuada para cumplir con los objetivos para los que fue creado el Poder Legislativo o si sería necesario implementar un cambio estructural que contemple la opción de la bicameralidad como una alternativa factible que se enfoque en revertir la situación actual, es decir, que se mejore la producción legislativa, el control y la fiscalización, además de ser un apoyo para la gobernabilidad y con ello generar una alternativa que devuelva la confianza y el prestigio a las institucionalidad del Estado.

1. EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ECUADOR REPUBLICANO

1.1 Constitucionalismo de Tinte Criollo (1830-1895)

La primera etapa, la de inicios de la República, cuando el Ecuador se separó del proyecto de la Gran Colombia y procedió a formarse como un estado independiente y soberano en el año 1830, comprende 10 Constituciones en las que se plasman diversas peculiaridades de cómo se conformaba la sociedad y el Estado en un momento histórico en que ser considerado dentro de la categoría de ciudadano era un privilegio y por ende quienes se encargaban del gobierno y de delimitar el rumbo que tomaría el país evidentemente pertenecían a una clase social, económica y política muy reservada, casi perpetuándose como una especie de nobleza republicana, que se sostenía con los llamados criollos, es decir, descendientes de europeos, generalmente españoles, nacidos en América, élite que tenía a su cargo el poder político y económico, generando una exclusión al resto de los habitantes de la naciente República.

Las Constituciones que se encontraron vigentes durante la época criolla son 10:

1. Constitución del Estado del Ecuador, Riobamba 1830
2. Constitución de la República del Ecuador, Ambato 1835
3. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1843, llamada también como Carta de la Esclavitud, promulgada por el presidente Juan José Flores
4. Constitución de la República del Ecuador, Cuenca 1845
5. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1851
6. Constitución de la República del Ecuador, Quito 1852
7. Constitución de la República del Ecuador, Quito 1861
8. Constitución del Ecuador, Quito 1869, llamada Carta Negra, promulgada por Gabriel García Moreno
9. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1878
10. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1894

En términos generales, todas las Constituciones de la época criolla, comparten un

sin número de características similares en cuanto a temas como la ciudadanía con requisitos muy específicos para beneficiar solamente a un grupo de élite criolla, derechos muy reducidos y muy poco desarrollo constitucional de tipo dogmático, religión católica como oficial y única permitida en el Estado, educación ligada al clero, estructura del Estado, facultades de los poderes del Estado, procesos legislativos; empezando por el tema ciudadanía, la misma pudiera considerarse como un privilegio, pues para poder disponer de la misma, que otorgaba además la facultad de elegir y ser elegido, se establecían requisitos que hacían que la ciudadanía solamente pueda ser otorgada a un grupo muy reducido de personas, que además de por sí llevaban implícitas ideas de exclusión total a indígenas, afroamericanos, extranjeros y mujeres, aquellos requisitos se pudieran resumir en cinco fundamentales: sexo, edad, alfabetización, religión y patrimonio.

En la primera Constitución, 1830, se requería para ser ciudadano ser un hombre católico mayor de veintidós años, alfabeto y propietario de tierras con un valor mínimo libre de 300 pesos o tener una profesión o industria útil en la que no se dependa de otra persona, siendo evidentemente, requisitos muy específicos para otorgar la ciudadanía solamente a una clase social, política y económica de élite, generando así una especie de monopolio del poder que solamente facultaba a esta élite para elegir representantes y además para ser esos representantes que se elegían, posteriormente se fueron realizando modificaciones a dichas condiciones de ciudadanía, pero en tintes generales, la idea de ciudadanía de exclusividad elitista se mantuvo.

Para 1835, con la nueva Constitución, se redujo mínimamente el requisito de la edad para ser ciudadano, se redujo a dieciocho años y no existía requisito de edad para hombres casados, sin embargo el resto de requisitos se mantuvieron como tal, perpetuando la ya mencionada exclusividad elitista para elegir y ser elegido, siendo recién en la Constitución de 1961 cuando se procede a suprimir el requisito de patrimonio para poder ser elector, es decir, para ser considerado un votante, aunque el requisito se mantuvo para ser elegido, por ende, a pesar de que el electorado flexibilizó un poco sus requisitos, los candidatos válidos seguían siendo los mismos criollos que pertenecían a la élite nacional, circunstancia que se mantuvo hasta la promulgación de la última Constitución de la época, es decir la de 1894, en la que se suprimió definitivamente el requisito patrimonial para elegir y ser elegido.

Respecto a la estructura orgánica del Estado, desde el inicio de su vida Republicana, Ecuador adoptó el sistema republicano con una división tripartita de poderes estructurado de la siguiente manera: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esto, siendo una influencia directa de

los países de la región que de igual manera habían gestado su independencia durante la época. En 1830, la Constitución vigente contemplaba un Congreso unicameral conformado por 30 diputados, 10 diputados por cada uno de los tres departamentos Azuay, Guayas y Quito, cuestión que evidencia una representación equitativa por cada departamento que conformaba la República.

A partir de la Constitución de 1835, todas las Constituciones de la etapa criolla consideraban la necesidad de un Congreso bicameral, es decir, un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, cámara de Senadores y cámara de Diputados o Representantes, a excepción de la Constitución de 1851 que contemplaba un Poder Legislativo de cámara única. A lo largo de la época criolla, las Constituciones establecían, por lo general, requisitos como la ciudadanía, patrimonio (hasta 1894), y edad mínima de entre veinticinco a treinta años para ser diputado y entre treinta a cuarenta años para ser senador, siendo este último cargo considerado más importante y de mayor jerarquía, dependiendo la edad y el resto de requisitos de cada Constitución.

A partir de 1861, se eliminó la representación directa en relación al departamento y se modificó para que la representación sea proporcional en relación a la población, produciéndose así una mayor representación por parte del departamento de Quito, el más poblado de la época. También es necesario analizar los períodos de tiempo para el que los legisladores eran elegidos en sus funciones, mismo que en 1830 se estableció en cuatro años con la posibilidad de reelección, período que se mantuvo inalterado durante la época, a excepción de dos Constituciones, mismas que se caracterizaban por disposiciones enfocadas a la búsqueda de la perpetuidad en el poder por parte del ejecutivo y una concentración del poder, hablamos de la Constitución de 1843, la Carta de la Esclavitud del presidente Juan José Flores, que disponía un período de doce años para los senadores y ocho años para los representantes y la Carta Negra, Constitución de 1869 del Presidente Gabriel García Moreno, que contemplaba un período de nueve años para los senadores y de seis años para los diputados.

Asimismo la frecuencia de las sesiones de las diferentes cámaras legislativas dependía de lo dispuesto en cada Constitución, existiendo reuniones ordinarias, por lo general cada dos años, excepto bajo las disposiciones de la Constitución de 1843 que determinaba que las sesiones debían llevarse cada 4 años, con el detalle de que en realidad algo en lo que prácticamente existía unanimidad, era la duración de las mismas, que se fijó en dos meses y se incluyó la posibilidad de que exista una prórroga de un mes adicional, es decir, hasta tres meses. Hablando justamente de ámbitos en que todas las Constituciones de la época coinciden, es necesario también exponer que

se otorgaba a todos los funcionarios de la legislatura la llamada “*inmunidad parlamentaria*” que consistía en una protección especial para los legisladores que en resumen los eximía de responsabilidad por las opiniones y votos que manifiesten en el Congreso, además dicha inmunidad no solamente se encontraba en vigencia durante las sesiones legislativas, por el contrario, dicha inmunidad se ampliaba a los viajes que realizaban los legisladores desde y hacia sus casas, siendo considerada una garantía fundamental por parte de los legisladores que encontraba justificación en el ejercicio mismo de la profesión legislativa. Un ejemplo de la inmunidad que disponía la Constitución, se materializa en el Art. 37 de la Constitución de 1835:

“Art. 37.- Los Representantes y Senadores no serán jamás responsables de las opiniones que manifiesten en el Congreso, y gozarán de inmunidad mientras duren las sesiones, van a ellas, y vuelven a sus casas: no podrán ser acusados, perseguidos o arrestados, salvo en el caso de delito infraganti, si la Cámara a que pertenece no autoriza previamente la acusación, declarando haber lugar a formación de causa, con el voto de los dos tercios de los Diputados presentes. En caso de que algún Senador o Representante fuese arrestado por delito infraganti, será puesto inmediatamente, con la información sumaria a disposición de la respectiva Cámara, para que declare si ha lugar a la formación de causa.”¹

Respecto al número de representantes que conformarían el Legislativo, fue muy variado en cada Constitución, en el caso de la Constitución de 1830, el Poder legislativo se componía por diez representantes por cada departamento, siendo treinta representantes en total, mientras que en el texto constitucional de 1835 se amplió dicho número a quince senadores y veinticuatro diputados, todos en representación equitativa directa de la región a la que representaban; en la Constitución de 1843 aumentó sus senadores a veintisiete, a razón de nueve por cada distrito, y el número de representantes igualmente se aumentó a treinta miembros, números que para 1845 no seguirían la tendencia de aumentar el número de representantes, en este caso se contemplaban una reducción a dieciocho senadores y se mantenía el número de diputados en treinta miembros.

La Constitución unicameral de 1851 concibió la necesidad de componer el Legislativo por 42 representantes, mientras que el regreso a la bicameralidad en 1852 contempló el mismo número de senadores en dieciocho y los diputados en treinta, al igual que en 1845; el gran cambio en el

¹ (Constitución de la República del Ecuador, 1835)

número y la razón de los representantes se produjo en 1861, cuando para el Senado se determinó que cada provincia tendrá dos miembros, mientras que la gran diferencia se produjo en relación a la Cámara de Diputados al disponer por primera vez en la historia del Ecuador, una representación en relación a la proporción de habitantes, otorgando al menos un diputado por cada 30 mil personas o fracción y además un diputado adicional por cada 15 mil, disposición que fue escrita de la siguiente manera:

“Artículo 24.- La Cámara de Diputados se compone de los que nombren las provincias de la República. Cada provincia elegirá un Diputado por cada treinta mil almas, de su población; pero si quedase un exceso de quince mil almas, tendrá un Diputado más. Y toda provincia, cualquiera que sea su población, nombrará por lo menos un Diputado.”²

Para el año 1869, no se establecieron parámetros numéricos de elección de los representantes, sino solamente se centraron en indicar que el número de Senadores y Diputados será el que la ley así lo determine, siendo la primera vez que no se contemplaban este tipo de criterios a nivel constitucional sino se remitían a cuerpos legales infraconstitucionales, cuestión que para 1878 sí se contempló, pues mantenía los criterios de la Constitución de 1861, es decir, dos senadores por provincia y un diputado por cada 30 mil personas con derecho a un diputado por cada 15 mil personas adicionales, manteniendo de esta manera el criterio de representación proporcional, disposición que también constaría dentro del texto constitucional de 1894.

Por último, es necesario también analizar las facultades que las distintas Constituciones otorgaban al Legislativo, siendo de igual manera muy parecidas, variando en cambios muy puntuales en cada una de las Constituciones, y pudiendo ser resumidas en las siguientes atribuciones:

- Elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, siendo una atribución extraordinaria que se le otorgó al Legislativo hasta 1852
- Aprobar la creación y reforma de leyes
- Crear o suprimir provincias y cantones, básicamente, la facultad de alterar la estructura de organización política y territorial del Estado
- Decretar la guerra y el estado de sitio

² (Constitución de la República del Ecuador, 1861)

- Elección de los altos funcionarios del Estado
- Creación de impuestos y aprobación de las deudas sobre el crédito público
- Fomento de la educación pública
- Conceder indultos y amnistías
- Otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República
- Aprobación del Presupuesto
- Solicitar Juicio Político para Altos Funcionarios y el Presidente de la República, respecto a esta atribución, solamente se podía condenar con la pérdida o suspensión de los derechos políticos y de ciudadanía, pues en el ámbito penal, era necesaria la intervención del Poder Judicial.

En resumen, es posible evidenciar que durante la época del Constitucionalismo Criollo, existía una presencia muy marcada y fuerte del clero y la Iglesia Católica en el Estado, los derechos políticos de ciudadanía y representación se encontraban muy restringidos para el común de los habitantes, puesto que por los requisitos que se solicitaban para acceder a ellos se excluía a la gran mayoría de la población, generando así una especie de monopolio controlado por las élites criollas sobre poder político, cuestión que generó que durante esta primera etapa, la representación política y todos lo que ello conlleva, gobernabilidad, aprobación de leyes, políticas gubernamentales, entre otras, sean controladas casi exclusivamente por un grupo de aristócratas que enrumbaron el país en base a visión y sus criterios, produciéndose una réplica similar a la nobleza dentro del sistema monárquico, como si aquello hubiera sido calcado en la naciente República del Ecuador, siendo la exclusividad política de representación criolla elitista una característica fundamental de la época.

1.2 Proyecto de Reforma Mestizo (1895-1960)

La segunda etapa, la llamada Reforma Mestiza, toma lugar en un Ecuador organizado en relación a los fundamentos de la República, con una división tripartita de poderes, pero en un período que se caracteriza por el constante cambio y la inestabilidad, ejemplo de ello, esta época empieza en tiempos de la llamada Revolución Liberal, liderada por uno de los presidentes más icónicos de la historia del Ecuador: Eloy Alfaro, quien se instauró en el poder tras la victoria de los liberales.

A finales del siglo XIX e inicios del Siglo XX, el Ecuador atraviesa un sinnúmero de

reformas que lo llevaron por el camino de la modernización, ejemplos de ello se instalaron las primeras líneas del Telégrafo, se finalizó con la construcción del Ferrocarril, el país empezó paulatinamente a ingresar al mercado mundial, además de que internamente, la concepción de la república y el estado unitario y centralista había consolidado su posición además de un notable crecimiento de la población y una evidente expansión urbana.

Con la victoria de los liberales en la revolución del mismo nombre, también se incluyeron muchos cambios en la sociedad, siendo fundamentalmente el más notable la instauración de un estado laico y la consecuente separación de la iglesia y el estado ecuatoriano, acompañado de ello, se desarrolló la educación pública y laica, se modernizó el aparato estatal, la libertad de culto, libertad de expresión y de prensa y también la incorporación de diversos sectores, que anteriormente se encontraban marginados, a la vida pública del país, incluyendo nuevos actores sociales activos en el país.

Con los cambios antes mencionados, los grupos sociales y étnicos que se incorporaban en la categoría de elegir y ser elegidos, es decir, podían ser considerados en la vida pública del país, se amplió considerablemente, fundamentalmente en base a las ideas liberales de igualdad, cuestión que generó un aumento muy notable en los habitantes que podían ser considerados electores y candidatos, cuestiones que se perpetuaron en las diversas Constituciones de la etapa mestiza, de las que es posible que se contabilicen 6 de ellas que se encontraron vigentes en esta época:

1. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1897
2. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1906, promulgada en el gobierno liberal de Eloy Alfaro
3. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1929
4. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1938
5. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1945
6. Constitución Política de la República del Ecuador, Quito 1946

En términos generales, las Constituciones de la época mestiza, tienen un sinnúmero de avances y grandes diferencias con la idea de exclusividad y privilegio que contemplaban las Constituciones criollas, por ejemplo, la Constitución de 1906, puede ser considerada como la

primera Constitución liberal que se encontró vigente en la historia del Ecuador, misma que fundamentalmente se enfocó en el laicismo del Estado y con ello la separación de la iglesia y el estado, causando evidentemente muchos problemas con las élites conservadoras que tenían ese monopolio político, incluso flexibilizando de manera impensable los requisitos para acceder a la ciudadanía, resumiendo éstos en solamente dos: ser mayor de veintiún años y saber leer y escribir, con ello permitiendo que muchos habitantes de sectores históricamente marginados hasta la época, pudieran acceder a la ciudadanía del estado ecuatoriano y con ello al goce de todos los derechos que conlleva la misma.

Una de las Constituciones que más avances notables consiguió, sobre todo en el ámbito social, es la Constitución del año 1929, llamada por algunos como *Constitución Socialista*, sostiene un gran avance pues por primera vez, se incluía a la mujer como parte del electorado, pues se le otorgaba el derecho al voto como un hito histórico nunca antes visto en la historia del país, todo ello, a pesar de encontrarse el país en una etapa de gran inestabilidad y conmoción social, producto de diversas circunstancias internas y externas tanto políticas, como sociales y económicas, además, en la Constitución de 1945, se hace referencia a los idiomas quichuas y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional, cuestión que visibiliza los inicios del indigenismo y el reconocimiento de sus derechos.

Las tres Constituciones restantes de la época, 1938, 1945 y 1946, perpetúan los avances y reformas alcanzadas por las anteriores Constituciones, por ello es que la de 1938 se considera una Constitución muy equilibrada en diversos ámbitos, pues la Asamblea Constituyente que la elaboró se encontraba conformada paritariamente por sectores conservadores, liberales y socialistas, lamentablemente el presidente de ese entonces, Aurelio Mosquera, disolvió la Constituyente y volvió a su vigencia a la Constitución de 1906 con algunas reformas, que rigió hasta 1945, cuando la nueva Constitución, producto de la Revolución “Gloriosa” en 1944 siendo el mayor levantamiento popular de la historia del país que derrocó al presidente Carlos Alberto Arroyo del Río y eligió como nuevo mandatario a José María Velasco Ibarra, mandatario que poco tiempo a partir de su vigencia la derogó y convocó una nueva Asamblea Constituyente, de mayoría conservadora, que elaboró la Constitución de 1946, última vigente de la época mestiza, que si bien tenía tintes conservadores, no se regresaron en los avances liberales alcanzados anteriormente, manteniendo la participación de la mujer en la sociedad de manera más activa y la inclusión de nuevos sectores sociales a la vida pública del país, además de un sinnúmero de derechos y garantías

en ámbitos laborales, económicos, jurídicos y políticos.

Respecto a la estructura orgánica del Estado en la época, es notorio que se mantenía el sistema republicano con una división tripartita de poderes estructurado en la división del Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de ser el estado caracterizado como democrático y unitario, electivo, alternativo y responsable, concepción que a partir de la Constitución de 1945 cambió, pues se consideraba que el poder del estado era unitario e indivisible, por lo que la división de “*Poderes*” se convirtió en una división de “*Funciones*”.

Respecto a los poderes o también llamados funciones del estado, durante la época hubo mucha discrepancia y debate sobre las facultades que correspondían a cada una, pues en ciertos casos, como la Constitución de 1906 y la de 1946, se establecieron disposiciones que concentraban el poder en el ejecutivo y le otorgaban prerrogativas que antes correspondían al legislativo, y en otros casos la situación se invirtió, pues se le otorgaron mayores facultades al Legislativo, mismas que antes correspondían al ejecutivo, con la intención de que el Congreso controle con mejores mecanismos al presidente, siendo muy notoria esta situación en la Constitución de 1929, en la que se le otorgaba a la Legislatura la facultad de destitución al presidente, a través del llamado “*voto de desconfianza*” que requería una mayoría simple y un trámite muy simplificado, pero sin otorgar al ejecutivo la facultad inversa de disolver el Congreso, prerrogativas que evidenciaban un cierto desequilibrio en la división de los poderes del estado.

Refiriéndonos específicamente a la composición del Poder Legislativo, es necesario indicar que solamente la Constitución de 1945 prevé un Congreso Nacional compuesto solamente por una cámara, el resto de Constituciones de la época, plantean la estructuración del congreso en dos cámaras: la de los senadores y la de los diputados. Respecto a la elección de los representantes, es necesario acotar que las Constituciones con un tinte más liberal, es decir, las de 1897 y 1906, mantuvieron los criterios de elección en base proporcional a la población, siendo elegibles dos senadores por cada provincia y un diputado cada 30 mil habitantes y uno adicional por cada 15 mil habitantes en exceso, disposición que si bien sí se encuentra contemplada en la Constitución de 1929, también incluye por primera vez el criterio de los llamados “*senadores funcionales*”, una figura de representante completamente innovadora respecto a su función y forma de elección, a través de elecciones indirectas, idea proveniente de la concepción socialista-corporativista que surgió en Europa durante la época, misma que considera la gran importancia que desempeñan estos diputados funcionales, quienes son los encargados de defender los intereses de grupos sociales que

desempeñan actividades de interés dentro de la sociedad, como agricultores, periodistas, universitarios, profesores, obreros, entre otras, y en base a esa necesidad se les otorga uno de los escaños funcionales en la Cámara de Diputados, cuestión que es muy controvertida por ser uno de los pilares la teoría fascista, misma que concebía en el Estado, una subestructura de diversas corporaciones de todos los sectores de la sociedad que juntos y organizados, incluso pudiendo decirse de manera feudal, componían como un engranaje la compleja estructura estatal, siendo esta una visión que “*se vincula a la visión ideológica del autoritarismo, no en vano las formas de representación corporativa proliferaron con el fascismo, el nazismo, el estatismo y otras manifestaciones autocráticas*” según lo indica el exdiputado por Pichincha, el Doctor en jurisprudencia Ramiro Rivera Molina³.

Respecto al tema de los senadores funcionales, la Constitución de 1929 contemplaba la existencia un senador por cada provincia del interior (Sierra), del Litoral y uno elegido conjuntamente por las provincias orientales, además de quince senadores funcionales elegidos en base a la siguiente disposición:

“Artículo 33.- La Cámara del Senado se compone:

3. De quince Senadores de representación funcional, en la forma que a continuación se expresa:

- 1. Un representante de las Universidades;*
- 2. Uno del Profesorado Secundario y Especial;*
- 3. Dos del Profesorado Primario y Normal;*
- 4. Uno del Periodismo, y Academias y Sociedades científicas;*
- 5. Dos de la Agricultura;*
- 6. Dos del Comercio;*
- 7. Uno de la Industria;*
- 8. Dos del Obreroismo;*
- 9. Dos de los Campesinos; y*
- 10. Uno de la Institución Militar;”⁴*

³ (Reforma Política: mas dudas que certezas, 2006)

⁴ (Constitución Política de la República del Ecuador , 1929)

Además de los senadores funcionales, se dispone la existencia de un senador para la tutela y defensa de la raza india, siendo una de las evidencias del avance en la inclusión de nuevos sectores, disposición que promulga activamente la Constitución Socialista de 1929, además la Constitución de 1938, aumenta la representación funcional a 25 representantes, mientras que la Constitución de 1946 considera solamente seis senadores funcionales, con la particularidad que de igual manera considera un representante del Archipiélago de Colón (ahora conocido como Galápagos), la Constitución de 1945, a pesar de ser unicameral, también sostiene la representación funcional para sus diputados.

También es necesario analizar los períodos de tiempo para el que los legisladores eran elegidos en sus funciones, mismo que en 1906 se estableció en cuatro años para los senadores y dos años para diputados con la posibilidad de reelección indefinida, períodos que se mantuvieron inalterados durante la época, demostrando de esa manera una intención de consolidación constitucional para evitar tantos cambios, siendo una especie de estabilidad contraria a la inestabilidad que era concurrente durante toda la época mestiza.

Respecto a la inmunidad parlamentaria que se otorgaba a los legisladores en todas las Constituciones de la época criolla, es evidente que la misma también se mantuvo en las Constituciones de la época mestiza de manera casi inalterada, con el particular cambio de que en la Constitución de 1945 se dispuso que la inmunidad no solamente se encontraba vigente un tiempo antes, durante y después de las sesiones ordinarias sino que trascendió en mantener la inmunidad parlamentaria durante todo el tiempo que dure su mandato, pero sí los responsabilizaba por los votos en cuestiones contrarias a la Constitución que emitan, mientras que la Constitución de 1946 sostenía que dicha inmunidad tenía vigencia incluso treinta días antes de su mandato y treinta días después de culminado el mismo.

Por último, es necesario también analizar las facultades que las distintas Constituciones otorgaban al Legislativo, siendo de igual manera muy parecidas entre sí, aunque también existieron ciertos cambios comparadas a las facultades otorgadas en las Constituciones de la época criolla, variando en cambios muy puntuales en cada una de las Constituciones, y pudiendo ser resumidas en las siguientes atribuciones:

- Aprobar la creación y reforma de leyes
- Nombrar altos funcionarios, incluyéndose al contralor y procurador del

Estado a partir de 1929

- Destituir a ministros y altos funcionarios con el “voto de desconfianza, en ciertas circunstancias ni siquiera se le otorgaba el derecho a la defensa al acusado
- Decretar la guerra y el estado de sitio
- Creación de impuestos y aprobación de las deudas sobre el crédito público
- Fomento de la educación pública
- Conceder indultos y amnistías
- Aprobación del Presupuesto
- Solicitar Juicio Político para Altos Funcionarios y el Presidente de la República, respecto a esta atribución, solamente se podía condenar con la pérdida o suspensión de los derechos políticos y de ciudadanía, pues en el ámbito penal, era necesaria la intervención del Poder Judicial, en este caso, las estructuras bicamerales disponen que la cámara de diputados acusa y el senado resuelve dicha acusación.

Como conclusiones de la época mestiza, es posible indicar que si bien en muchas cosas se sigue con la línea legislativa de la época criolla, como en la inmunidad parlamentaria, la predominancia del bicameralismo, las atribuciones otorgadas al Congreso Nacional, la fiscalización del resto de poderes, también irrumpe y cambia completamente aspectos esenciales de la propia sociedad, como la implementación del Estado laico y con ello consecuentemente la separación de la iglesia y del estado, reduciéndose enormemente la influencia de la iglesia en el Estado, generando un profundo cambio en la sociedad como estaba concebida hasta antes del triunfo de la Revolución Liberal, además de que se implementaron muchos avances sobre todo sociales como la implementación de garantías fundamentales como el hábeas corpus o avances como el voto femenino y sobre todo la incorporación social, pública y política de diversos sectores sociales que históricamente a la época se encontraban marginados como los campesinos, indígenas, mujeres, montubios y otros, lo que generó una búsqueda de igualdad real entre todos los grupos que conformaban la sociedad, consecuentemente generando un avance evidente en materia de derechos, ciudadanía, garantías, representación y participación.

1.3 Constitucionalismo Moderno de la Diversidad (1960-Actualidad)

La tercera y actual etapa, la llamada Constitucionalismo Moderno de la Diversidad, surge a mitades del siglo XX, donde el Ecuador se ha mantenido en un *“marco no cuestionado de un*

*Estado republicano, presidencial y laico*⁵”, sin embargo, esta etapa también se encontraba marcada por “*una continuidad y agravamiento de los conflictos generados por la relación entre funciones del Estado, su ámbito de acción y el enfrentamiento entre ellas*”⁶ en un momento en que el Ecuador se encontraba en graves circunstancias de inestabilidad política que fomentaba la llamada *pugna de poderes*, como la trae a colación Enrique Ayala Mora⁷, generando de esta manera un desequilibrio completo por determinar cuál de las funciones del estado prevalece sobre las otras y con ello, en resumen, cuál se encargaría de imponer sus políticas de gobierno y, además, una dictadura militar que empezaba a afianzarse en el poder después de haber reemplazado a Velasco Ibarra y a Arosemena Monroy; en el ámbito económico, el país se encontraba en plena implementación de la reforma agraria y experimentaba un crecimiento económico para futuro después de haber encontrado yacimientos de petróleo en la Amazonía ecuatoriana, siendo éste un recurso que sería fundamental para la economía ecuatoriana desde ese entonces hasta la actualidad e incluso a futuro.

En el ámbito social, de igual manera se experimentaron cambios diversos en la sociedad civil, surgieron muchos movimientos campesinos, indígenas, montubios, afroamericanos, entre otros sectores sociales, que exigían mayor inclusión y participación dentro de la vida cotidiana y política de la República, en reconocimiento a la diversidad, puesto que se encontraba dominada en su mayoría por los actores sociales tradicionales como las élites económicas, los grupos políticos de mestizos, pero algo que cambió completamente durante esta época se evidencia en las movilizaciones populares, cuestión que ha sido característica de la época, incluso hasta la actualidad, por lo que se los incluyó de manera consolidada como actores activamente dentro de la sociedad, consolidando de esta manera la mencionada diversidad que es un rasgo arraigado al período moderno.

Desde el punto de partida del presente período de tiempo, década de los 60, de manera sorprendente, Ecuador ha mantenido una estabilidad relativa en comparación a épocas anteriores, puesto que, durante este tiempo, se han promulgado solamente 4 Constituciones, entre las que se encuentran:

1. Constitución del Ecuador, Quito 1967, promulgada durante la época de las

⁵ (Historia Constitucional Estudios Comparativos, 2014, p. 80)

⁶ (Historia Constitucional Estudios Comparativos, 2014, p. 80)

⁷ (Historia Constitucional Estudios Comparativos, 2014, p. 80)

dictaduras militares.

2. Constitución del Ecuador, Quito 1979, llamada también “Constitución del Retorno a la Democracia”, misma que fue aplicada durante la época de recambio, en el gobierno de Jaime Roldós Aguilera.

3. Constitución del Ecuador, Riobamba 1998

4. Constitución de la República del Ecuador, Montecristi 2008

Durante esta época se incluyeron diversos avances dogmáticos a los nuevos grupos sociales, mismos que se materializan en el deber del estado de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales, principios del buen vivir, se dieron diversos avances con los conceptos de la familia, siempre manteniéndola como el núcleo de la sociedad, búsquedas de la igualdad de género, reconocimiento de derechos alimentarios, al agua, información, educación, vivienda, salud y trabajo como fundamentales y elevados a la categoría de derechos constitucionales, además de la paternidad responsable son algunos de los avances más significativos de las Constituciones de la época, en el tema político, uno de los mayores progresos fue la inclusión de los analfabetos en el padrón electoral y su otorgamiento de derechos políticos para votar, además de ello, se permitió que, de manera facultativa, los adolescentes mayores a 16 años y los adultos mayores a 65 años puedan ejercer su derecho al voto.

Respecto a la estructura orgánica del Estado, es evidente que todavía continúa organizándose el Estado en base a un sistema republicano con una división tripartita de poderes estructurado en la división del Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de ser el estado caracterizado como democrático y unitario, electivo, alternativo y responsable, presidencial y laico, aunque, a partir de los años 60, se volvió habitual el roce entre las diversas funciones del Estado, llegando al punto de desenvolverse en una pugna de poderes, pues con mayor premura, todas las funciones se encontraron en conflictos entre sí por el tema de las facultades y atribuciones, quebrantándose de manera evidente el principio de pesos y contrapesos, porque cada función del poder del Estado buscaba subyugar a las otras funciones para alcanzar sus objetivos propios, politizando completamente la estructura del Estado y apuntando a cumplir su propia agenda política en detrimento de la gobernabilidad y la estabilidad política y social del país, siendo una de las causas principales para el arraigamiento de la corrupción de manera sistemática en el gobierno.

Además de las tres funciones o poderes del Estado de la teoría clásica, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la Constitución de Montecristi 2008, es un intento de buscar equilibrio y de contrarrestar la grave situación de politización y pugna de poderes, se crearon con la calidad de funciones del Estado, a dos entidades adicionales, en primer lugar a la Función de Transparencia y Control Social, además de elevar la calidad de Función del Estado a los organismos de Control Electoral o llamado también Función Electoral. No está por más decir que dicho cambio solamente aumentó el tamaño del Estado y de manera real no ayudó a la resolución del problema, pues a través de este supuesto cambio, lo único que se logró fue fortalecer al poder ejecutivo y fomentar el hiperpresidencialismo y el desequilibrio entre los poderes, cuestión que se analizará a fondo posteriormente.

Remitiéndonos específicamente a la Función Legislativa, es pertinente indicar que se buscaba darle “nuevos aires” a la misma, por lo que su nombre tradicional, Congreso Nacional, fue modificado en la Constitución de 1979 y se le otorgó el nuevo nombre de “Cámara Nacional de Representantes” cambiando de igual manera la denominación dada a sus miembros, volviéndose éstos “representantes”, pero no duraría mucho hasta ser cambiado nuevamente a su nombre original de “Congreso Nacional” poco después a través de una reforma constitucional, nuevamente cambiando la denominación de sus miembros a “diputados” y no sería hasta la Constitución de 2008 que se bautizaría al Legislativo como “Asamblea Nacional” buscando con este término que se entienda que dicha institución se encontraba compuesta por todos los estratos sociales y políticos que debatían temas de trascendencia nacional organizados en una asamblea permanente, dicho órgano compuesto por sus miembros denominados “asambleístas”.

Respecto a la estructura como tal del Poder Legislativo, es necesario dejar en evidencia que en esta nueva etapa constitucional del país, por primera vez en la historia de la República del Ecuador, se mantuvo una predominancia marcada, constitucionalmente hablando, del sistema unicameral, pues solamente la Constitución de 1967 contempla el Legislativo dividido en dos cámaras, cuestión que no es compartida por las Constituciones posteriores de 1979, 1998 y 2008 que contemplan un sistema unicameral, sistema que ha prevalecido desde ese entonces hasta la actualidad, es decir, hablamos de poco menos de 45 años hasta la fecha, generando de esta manera, en el ámbito estructural netamente hablando, una estabilidad legislativa fincada en el unicameralismo.

Teniendo en mente lo indicado, el término utilizado para los miembros del legislativo tuvo

un par de cambios que se encontraban ligados al nombre que se le daba al Legislativo en la Constitución de ese entonces, sin embargo, con la unicameralidad, se empezaron a distinguir ciertas “calidades” o “tipos” de legisladores. Para la Constitución de 1979, se introdujo una distinción de dos clases de representantes, siendo 12 electos a nivel nacional y además de ellos los representantes provinciales, que, valga la redundancia, eran elegidos para representar a su provincia de origen.

Para 1998, se introdujo un cambio constitucional, a mi parecer correcto pues fomenta una representación más adecuada que será analizada posteriormente, pues se eliminó la figura y por ende la distinción de los diputados nacionales y provinciales, quedando por disposición constitucional únicamente los provinciales y, por último, en la Constitución actual de 2008, se reintrodujo nuevamente la figura de los asambleístas nacionales, aumentando su número a 15, y además de ello se añadieron otras dos clases de asambleístas además de los provinciales, siendo éstos los electos por parte de los distritos metropolitanos y por el electorado que se encontraba fuera del país, básicamente ecuatorianos migrantes alrededor del mundo. En relación al período por el cual son electos, en todas las Constituciones los legisladores nacionales desempeñan funciones por un período de 4 años, mientras que los provinciales, metropolitanos y del exterior varió entre cinco, dos y cuatro años, siendo actualmente cuatro años.

Respecto a los requisitos para ser elegido como legislador, la última Constitución Bicameral, la de 1967 fijó una edad mínima de 35 años para ser senador, a partir de 1979 con el cambio a la Unicameralidad, se fijó como requisito la edad de 25 años para ser representante provincial, siendo de 30 años en el caso de los nacionales, para 1998 se mantuvo el requisito de tener al menos 25 años al momento de inscribir la candidatura y no es a partir del 2008, que dicho requisito de edad se redujo al mínimo, es decir, ser mayor de 18 años de edad para poder ser elegido como asambleísta. Respecto al tema de reelección, en 1967 se dispuso que la reelección podría ser indefinida, como tradicionalmente se había mantenido hasta ese entonces, pero en 1979 se procedió con un cambio, pues sería necesario que pase al menos un período legislativo para poder ser elegido nuevamente, aunque mediante una reforma se permitió que sea posible ser elegido en una calidad de representación distinta, es decir, siendo elegido representante nacional el próximo período no se podría candidatizar como tal, pero en caso de que sea en calidad de representante provincial no habría ningún impedimento, y de manera inversa también se permitió el cambio de representante provincial a nacional, por ende, a pesar de la calidad diferenciada, las funciones eran

las mismas y hasta cierto punto dicha “*prohibición*” se vuelve absurda y sin sentido, en las Constituciones de 1998 y 2008 se prevé la reelección inmediata sin ninguna restricción.

Respecto a la inmunidad parlamentaria que se otorgaba a los legisladores en todas las Constituciones de la época criolla y mestiza, evidentemente este aspecto también se ha mantenido en las Constituciones de la diversidad, recordando nuevamente que este aspecto se considera como una cuestión inherente a la función legislativa desde sus inicios, por ello es importante que se mantenga como lo ha hecho y se siga manteniendo a futuro para el adecuado desempeño de funciones de sus representantes, a pesar de que ha sido bastante impopular en los últimos años e incluso se ha propuesto eliminarla, propuesta que de ejecutarse, generaría una desnaturalización de la función misma del legislador y por ende una afección a las funciones mismas del Poder Legislativo.

Llevando el análisis al ejercicio como tal de funciones, es necesario indicar que respecto a las anteriores épocas, la Constitución de 1967 mantuvo la misma dinámica sobre los períodos de ejercicio de funciones en una temporada de funciones y descansos, por ende, para 1967 el Legislativo debía reunirse en períodos de 60 días improrrogables cada 6 meses, existiendo la posibilidad de convocar reuniones de manera extraordinaria, manteniéndose en funciones las llamadas comisiones durante ese período de descanso, otorgando a la Comisión Legislativa Permanente la facultad de dictar leyes, con la única condición de que además de requerir mayoría calificada, como es evidente, éstas no se encuentren reservadas únicamente para su emisión por parte del Congreso; para 1979 se dispuso que el Congreso ahora debía reunirse solamente durante un período anual, además de ello también se otorgaba la facultad que durante este receso legislativo, las comisiones legislativas sigan elaborando leyes en base a parámetros muy similares a la Constitución de 1967 y se mantengan en funciones a pesar del receso. El Legislativo como lo conocemos hoy en día, no se configuraría de esa manera si no es hasta 1998 cuando se estableció que el ejercicio de sus funciones debía ser de manera permanente, únicamente con dos descansos al año, generando de esta manera una actividad legislativa mucho más activa.

El procedimiento de aprobación de leyes en la Constitución de 1967, aún en un sistema bicameral, comprendía un trámite en cada una de las cámaras y su respectivo análisis en un doble filtro, revisión por la cámara de Representantes y la de Diputados y al final una aprobación por parte del Pleno del Congreso, aunque dejó únicamente la iniciativa de los proyectos de ley y su tramitación inicial como una facultad restrictiva otorgada solamente a la cámara de diputados.

A partir de 1979, con el cambio estructural a un sistema de cámara única, la aprobación de leyes se readaptó, pues al no existir dos cámaras, se mantuvieron las facultades de revisión para la cámara única, pero en cuanto a los debates, se procedió a establecer dos debates en el Pleno, con el requisito de informes previos de la comisión correspondiente al tema del proyecto de ley a debatirse, con este cambio radical en la estructura, de cierta manera se buscaba agilizar el proceso de aprobación de leyes, pues es necesario entender que la época lo requería, recordando que históricamente a partir de la llamada “*vuelta a la democracia*” en 1979, el país se encontraba en cambio constante y por ende las leyes debían responder a los diversos cambios que surgían, pero en este caso se evidenció el riesgo también de que a pesar de ser más ágil su aprobación, al analizarse en menor tiempo también abría una brecha de mayores errores y vacíos legales que podrían ser reparados solamente cuando la ley ya se encontraba en vigencia y se discutían sus reformas en un procedimiento similar al primero para su aprobación, además de ello, durante esta época, específicamente a partir de 1998, también hubo un cambio significativo que fue introducido en el ámbito legislativo, refiriéndose puntualmente a la clasificación de leyes en “orgánicas” y “ordinarias”, siendo las primeras clasificadas en una jerarquía superior, siendo establecidos requisitos diferentes referentes a la materia y aprobación de las mismas.

En la Constitución de 1998, se contemplaron dos tipos de trámites para la aprobación de leyes por parte del Congreso, el trámite ordinario y un trámite de carácter especial, para casos excepcionales. El trámite ordinario era en esencia el mismo que contemplaba su Constitución antecesora, es decir, dos debates para su aprobación por parte del Pleno y como requisito previo, el ya mencionado informe por parte de la comisión cuya competencia se relacionaba a la materia sobre la que trataría dicho proyecto de ley. En el segundo caso, es decir, el trámite especial, la facultad de elaborar dichos proyectos se encontraba asignada de manera excepcional a la Comisión de Legislación, quienes elaboraban dicha ley, aunque posteriormente este trámite no sería aplicable. La Constitución en 2008 mantuvo el mismo procedimiento de aprobación que la Constitución anterior, además añadió la posibilidad de que los ciudadanos tengan participación al momento de emitir una opinión sobre el proyecto de ley en cuestión, pero los parámetros para dicha participación fueron establecidos de una manera muy ambigua, generando una variedad de interpretaciones que recaían en subjetividades y por ende la disposición constitucional se volvió impracticable en la realidad, como una búsqueda de enmendar dicha situación, se dispuso que se habilite la llamada “*aprobación en bloque*” misma que evidentemente beneficia a quienes

mantiene mayorías legislativas, cuestión que es completamente ajena y contraria a la deliberación que ha caracterizado al Legislativo a través de los siglos desde sus orígenes, además de ello, al mantenerse éstas mayorías, se genera una falta de equilibrio en la función misma del legislativo, esto relacionado a la falta de participación o acción que puedan tener las minorías que serán solamente puestos políticos que no tengan ningún valor al no poder hacer nada por contraponerse a la mayoría dominante.

Asimismo, es necesario indicar que la iniciativa de quiénes tienen facultad para presentar proyectos de ley se fue ampliando con el tiempo, por ejemplo, en 1967 se disponía que dicha facultad era restrictiva solamente para comisiones, legisladores, la Suprema Corte y el Presidente de la República, añadiéndose la llamada “*Iniciativa Popular*” en la Constitución de 1979; para 1998 se incluyó la “*Iniciativa Particular*” que requería un apoyo de al menos el 0,25% de los inscritos en el padrón electoral o de los movimientos sociales de carácter nacional, añadiendo además una disposición especial que reglaba nuevamente una facultad restrictiva atribuida solamente al Presidente de la República: la de presentar proyectos de ley que versen sobre reformas tributarias, cambios en el gasto público y modificaciones de carácter político-administrativo en la estructura nacional de la República.

Respecto a las facultades que se le otorgaron a la Legislatura, es necesario indicar que se añadieron ciertas disposiciones que en anteriores Constituciones nunca fueron consideradas, aunque también se mantuvieron la mayoría de aquellas que históricamente le han pertenecido a la función Legislativa, siendo parte inherente de la misma, por ello, las atribuciones que le fueron otorgadas son en resumen las siguientes:

- Aprobar la creación y reforma de leyes, siendo una facultad de cierta manera compartida con el Presidente de la República, pues todas las Constituciones de la época le atribuyen la facultad de co-legislar en conjunto con el Legislativo, con cambios menores en cada una, pero de igual manera se ha mantenido dicha atribución.
- De igual manera se ha mantenido como atribución la facultad del Legislativo e incluso la obligación de fiscalizar al Ejecutivo, variando de igual manera el cómo de dicha fiscalización en cada Constitución.
- También se mantiene la facultad de proponer un Juicio Político contra altos funcionarios, además de la destitución del Presidente o Vicepresidente de la República, además de que, en la Constitución de 2008, se incluye la figura de la “*Muerte Cruzada*”

que permite a la Asamblea, bajo ciertos parámetros, destituir al Presidente de Turno y disolverse a sí misma, llamando a elecciones para ambas funciones.

- Hasta el 2008 la nominación de altos funcionarios era una de las facultades que se otorgaron al Legislativo, pero al ser tergiversada dicha atribución para negociar puestos políticos, en la Constitución actual esta facultad le fue transferida al llamado Quinto Poder que a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como órgano de designación de diversas autoridades y altos funcionarios, esto como una respuesta ante la corrupción que se generaba por parte del Congreso al momento del nombramiento de dichos funcionarios, cuestión que lamentablemente ha recaído en el mismo mal que pretendía subsanar, solamente cambiando quién designa y manteniendo la misma situación.

- El estudio, reformas y aprobación del Presupuesto General del Estado también consta dentro de las atribuciones otorgadas al Legislativo.

- Además de las mencionadas, se incluyen otras atribuciones generales que no han tenido prácticamente ningún cambio desde inicios de la República como decretar la guerra y el estado de sitio, conceder indultos y amnistías, etc.

Para Concluir, es imperante dejar en evidencia los principales cambios que se dieron en las circunstancias de la época y de qué manera éstos han influido en las disposiciones constitucionales de la época y la estructuración del Estado como lo conocemos, empezando por la inclusión de nuevos y muy diversos actores sociales dentro de la sociedad, entre los que podemos nombrar a los indígenas, afroamericanos, campesinos, gremios, entre otros, quienes han ido poco a poco obteniendo cambios dentro del panorama nacional, reflejándose dichos cambios sobre todo en el ámbito dogmático de las Constituciones de la época, pues con nuevos actores principales, se han evidenciado diversas necesidades y su necesidad de cubrirlas, por ello se ha ido aumentando la protección de los derechos en ámbitos de igualdad y no discriminación, garantías constitucionales, derechos hacia grupos minoritarios con ciertas preferencias, derechos incluso otorgados a la naturaleza y los animales, entre otros cambios.

Otro cambio significativo a tomar en cuenta es el cambio de la estructuración del Poder Legislativo, mismo que a lo largo de las etapas anteriores fue evidentemente predominado por

parte del Bicameralismo, sin embargo en esta última época de la Diversidad, esta tendencia se revirtió, generando así una consolidación estable del sistema unicameral en el Legislativo ecuatoriano que se ha mantenido por más de 40 años, además de ello, es importante indicar también que si bien su estructura se ha mantenido estable, sus atribuciones se han mermado a partir de 2008 con la creación de dos nuevas Funciones del Poder del Estado como lo son la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social, cambiando significativamente la estructura del Estado como tal desde ese entonces, para configurarla como la conocemos actualmente.

2. COMPARACIÓN ACTUAL, HISTÓRICA E INTERNACIONAL DE SISTEMAS LEGISLATIVOS

2.1 Un Nuevo Paradigma Legislativo: Constitución Montecristi 2008

Durante los últimos años en que se encontraba vigente el Congreso Nacional, alrededor de 2006-2007, lamentablemente por los problemas de siempre, corrupción, abuso de poder, priorización de intereses personales de los diputados, inacción, falta de resultados, entre otros problemas, la institución legislativa se encontraba completamente desacreditada, sin apoyo popular y era evidente la incipiente necesidad de hacer un cambio de raíz para intentar, al menos de cierta manera, solventar dicha situación.

Es por ello que para la campaña electoral de finales de 2006, una de las propuestas más llamativas fue la de una Asamblea Constituyente que elabore una nueva Constitución para reemplazar a la de 1998, dicha propuesta fue planteada por Rafael Correa Delgado, candidato a presidente por parte del Partido Alianza País, quien el 26 de noviembre de 2006 fue electo Presidente de la República y en 2007 se convocaría a la mencionada Asamblea Constituyente que para el año 2008 entraría en vigencia, siendo el texto constitucional que rige hasta la presente fecha, mismo que realizó un cambio sustancialmente radical en todos los aspectos del Estado y la sociedad ecuatoriana.

Los principales cambios que trae esta nueva Carta Magna se fundamentaron en un componente dogmático bastante amplio, sumando múltiples derechos como los de la naturaleza, siendo Ecuador el primer país a nivel mundial en haber reconocido los mismos de manera constitucional, derechos colectivos, sobre todo enfocados hacia grupos minoritarios y culturales como indígenas, afrodescendientes, campesinos, montubios que se agrupan dentro de los llamados comunidades, pueblos y nacionalidades, además de en un nivel general, se disponía que muchos derechos fundamentales deberían ser cubiertos por parte del Estado, así cuestiones como seguridad, salud, educación, movilidad, seguridad social, información, justicia, libertades en diversos ámbitos debían en muchos casos ser garantizados a responsabilidad del Estado, quien se encargó de la prestación de los múltiples servicios que busquen garantizar dichos derechos, además en tema de garantías se incluyeron y desarrollaron más ampliamente diversas garantías que buscaban que los derechos contemplados en la Constitución no sean vulnerados, restringidos o menoscabados, siendo la más importante la llamada “*acción de protección*” que se equiparaba al llamado “*amparo constitucional*” de 1998, pero

desarrollada de una manera más amplia y hasta cierto punto buscando una mayor eficacia de dicha acción, además del clásico hábeas corpus, las garantías de acceso a la información y las acciones de incumplimiento y por incumplimiento.

Respecto al tema estructural del Estado, la nueva Constitución se erigió en un modelo nunca antes visto al contemplar 5 funciones del Estado, mismas en que se incluyen las 3 clásicas siendo el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de incluir dos instituciones más al elevarlas a esta categoría a la Función del Poder Electoral y el llamado “*Quinto Poder*” al referirse a la Función de Transparencia y Control Social, sin dejar de mencionar que esta nueva división de funciones del poder del Estado en una intención inicial buscaba enmendar todos los problemas característicos de la época, sin embargo de manera contraproducente, generó diversos problemas prácticos que serían evidenciados tiempo después de la entrada en vigencia del texto constitucional, además de ser evidente que al atribuir facultades a las nuevas funciones, inevitablemente debían transferirse muchas de las facultades que tenían las otras funciones en anteriores Constituciones, siendo así, este cambio afectó de manera sustancial a las atribuciones y facultades que la teoría clásica de la división tripartita de poderes ha reservado para las funciones originales, siendo así el principal afectado fue el Legislativo, por lo que su “*poder*” fue minimizado y de manera indirecta y bastante discreta se fortaleció indudablemente al Ejecutivo, fomentando un desequilibrio de poderes y consecuentemente un hiperpresidencialismo, situación que posteriormente será analizada más a fondo.

Siguiendo esa misma línea de cambio estructural del Estado, la Función Legislativa no fue la excepción, por lo que con la nueva Constitución se llevaron a cambio varias reformas en la misma, empezando desde el nombre, pues dejaría de llamarse Congreso Nacional para tomar su nueva denominación como Asamblea Nacional, además de ello se incorporó nuevamente la figura de los asambleístas nacionales y sobre todo se mantuvo, como hemos visto que ha sido regular durante este período, un sistema unicameral, por ende, la Asamblea Nacional se compone de una única Cámara Legislativa, buscando con estos cambios recuperar la confianza en la institución y con ello mejorar la gobernabilidad, cuestión que hasta la fecha ha sido una ficción, pues cada vez existe más descrédito hacia la misma, demostrando nuevamente que, a pesar de los cambios, el resultado sigue siendo el mismo.

2.1.1 La Función Legislativa y su Estructura en la Constitución 2008

Las disposiciones constitucionales sobre la función Legislativa se encuentran contenidas en el Título IV sobre la Participación y Organización del Poder, en su Capítulo Segundo sobre la Función Legislativa, desde el Art. 118 hasta el Art. 140, en donde se busca desarrollar de manera básica el cómo se compone dicho Órgano, cómo funciona y de qué manera debe actuar, además de, naturalmente, contener las facultades y atribuciones que se le otorga; sin embargo, teniendo en mente la técnica constitucional, es incorrecto desarrollar todo el contenido en el texto constitucional, por lo tanto, solamente se sientan las bases de la estructura, facultades y procedimientos en el texto constitucional y esas bases son complementadas con una ley que desarrolla todos los pormenores de manera minuciosa que, en el caso ecuatoriano, se materializa en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El Art. 118 de la Constitución de la República indica que la Asamblea Nacional se compone por los Asambleístas que sean elegidos durante un período de cuatro años, como lo dispone expresamente el artículo:

“Art. 118.-La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

- 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.*
- 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.*
- 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”⁸*

Actualmente, el número de asambleístas asciende a 137, teniendo en mente que, en base al censo del año 2022, muy probablemente ese número aumente, debido a que la mayoría de escaños asignados son proporcionalmente directos a la cantidad de población, además de los ya mencionados 15 asambleístas nacionales, que a criterio personal solamente sirven para otorgar

⁸ (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

más poder a las mayorías por no representar a nadie, y por último, otro de los cambios sustanciales que se plantea en la nueva estructura de la función legislativa es la inclusión de asambleístas regionales, de distritos metropolitanos y en este caso los llamados asambleístas de los migrantes, pues representan a las comunidades de ecuatorianos en el extranjero, siendo estos últimos tipos de asambleístas, contemplados y regulados de manera más amplia en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante “LOFL”)

Los requisitos necesarios para ser electo asambleísta se encuentran en el siguiente artículo, es decir, el Art. 119 de la Constitución, mismo que dispone lo siguiente:

“Art. 119.-Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.”⁹”

Es posible evidenciar que los requisitos se han flexibilizado mucho respecto de otras constituciones, pues se dispone que para ser asambleísta se requerirá la nacionalidad ecuatoriana, recordando que dicha nacionalidad en la actualidad se puede obtener de diversas formas, no exclusivamente por nacimiento como era en las primeras constituciones, por lo que alguien nacionalizado ecuatoriano o de padres ecuatorianos tranquilamente sería un posible candidato, buscando de esta manera ampliar el ámbito de alcance de la democracia buscando ser cada vez más inclusivo, al menos en teoría, como ha sido una característica muy marcada de la Constitución actual. Siguiendo esa línea de inclusión y búsqueda de ampliar los límites de la democracia, la edad mínima para poder ser elegido asambleísta se redujo a 18 años, llegando a ser igual a la edad en que se adquiere capacidad de ejercicio y por ende la plenitud del goce y ejercicio de los derechos y, por último, evidentemente es un requisito más que lógico y necesario el estar en goce de los derechos políticos, pues la función de asambleísta así lo requiere, además en el Art. 128 de la misma Constitución contiene la tan necesaria e imprescindible inmunidad parlamentaria, disponiendo incluso que los Asambleístas gozan de fuero de Corte Nacional y las prohibiciones hacia los Asambleístas se encuentran recogidas en el Art. 127 íbidem.

La Asamblea Nacional tendrá su sede en la ciudad de Quito, capital de la República, como lo dispone el Art. 123 de la Constitución, sin que deba existir una convocatoria previa, siendo la

⁹ (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

fecha de su posesión el 14 de mayo del año para el que se hayan elegido los representantes, en este caso los llamados asambleístas. De igual manera también se dispone que, de manera extraordinaria el Pleno de la Asamblea Nacional podrá sesionar en una localidad diferente, siempre que sea dentro del territorio nacional, debiendo también ser elegidos un Presidente y dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional, además de cuatro vocales, cuyas funciones y facultades se encuentran desarrolladas en la LOFL, quienes conformarán el Consejo de Administración Legislativa, que ejercerá funciones de administración y organización para el correcto funcionamiento de la Asamblea Nacional, siendo sus atribuciones establecidas en el Art. 13, 14 y 15 de la Ley, además de que los miembros de dicho consejo deberán ser pertenecientes a diferentes bancadas legislativas, compuestas por al menos el 10% de los representantes en el legislativo, dispuesto por el texto constitucional en su Art. 122, suponiendo que dicha disposición se encuentra enfocada a la intención de evitar que el poder se concentre solamente en una bancada legislativa, de igual manera se conformarán las diferentes comisiones legislativas.

El pleno, a diferencia de lo que disponían las Constituciones hasta mediados del Siglo XX, deberá instalarse y sesionar de manera ordinaria y permanente, es decir, la función legislativa se encontrará en funciones todo el tiempo, a excepción obviamente de los períodos de receso que el texto constitucional dispone en dos períodos de quince días cada uno, mismos que la LOFL será la encargada de regular, sin perjuicio de que, durante los períodos de receso exista la posibilidad de convocatorias extraordinarias por parte de la Presidencia de la Asamblea Nacional de oficio o a petición de parte de una mayoría de Asambleístas o el Presidente de la República, siendo imperante indicar que por regla general las sesiones son de carácter público, en busca de mantener transparencia en los procesos, exceptuando los casos en los que la Ley, en este caso la LOFL dispone que las sesiones sean de carácter reservado en su Art. 151, previa calificación por parte del Pleno.

2.1.2 Atribuciones

Las facultades que la Constitución de Montecristi le otorga a la Función Legislativa se encuentran recogidas en el Art. 120 del Texto Constitucional, siendo las siguientes:

“Art. 120.-La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

1. Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.

2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.

3. Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.

4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.

5. Participar en el proceso de reforma constitucional.

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.

11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de

*personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.*¹⁰”

Es posible evidenciar que, en relación a las Constituciones del siglo XIX e inicios del siglo XX, muchas de las atribuciones que se le han otorgado al Poder Legislativo en esencia se han mantenido, sin embargo, es necesario recalcar que muchas otras también se han modificado, se han eliminado o se han agregado al texto constitucional, pero en el fondo, las atribuciones que la Teoría Clásica le otorga al Poder Legislativo se han mantenido casi incólumes, teniendo solamente pequeños cambios, siendo las principales atribuciones evidentemente la del ámbito legislativo de creación y modificación de leyes, además de la facultad de fiscalización que tiene basada en la Teoría de Pesos y Contrapesos, buscando de esta manera, en teoría, contrarrestar la acumulación de poder en las diversas funciones del Estado, que en el caso ecuatoriano son 5 funciones, sin embargo, la realidad ha muy diferente, puesto que el Legislativo se ha visto sumamente afectado por la reducción de sus funciones, mismas que han sido repartidas entre las dos Funciones del Estado que se crearon con la Constitución de 2008, la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social, sobre todo a favor de esta última, debilitando por completo el frágil equilibrio entre funciones que se venía manteniendo, favoreciendo de una manera inequitativa al Ejecutivo y con ello consolidando un peligroso hiperpresidencialismo, cuestión que será analizada en lo posterior.

Dentro de las Funciones generales de la Asamblea Nacional, encontramos las que se pueden considerar como funciones operativas o de mero trámite que se encuentran a su cargo, estando entre ellas la Posesión del Presidente de la República, elegir al Vicepresidente en caso de ausencia del mismo entre una terna propuesta, conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, siendo muy importante también la facultad de Posesionar a las más altas autoridades de distintas entidades gubernamentales como la Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, diversas Superintendencias, Miembros del Consejo de la Judicatura, Miembros del Consejo Nacional Electoral y aunque al final pero de suma importancia, los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, siendo esta última atribución un cambio radical en la estructura de autoridades de diversas instituciones fundamentales para el Estado, puesto que, en anteriores Constituciones, el Legislativo además de la facultad para posesionar dichas autoridades, también era encargado de elegir las, es decir, con la Constitución de Montecristi, dicha facultad de

¹⁰ (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

elección de las autoridades, que anteriormente le correspondía al Legislativo, fue otorgada al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano colegiado perteneciente al llamado “*Quinto Poder*” que pertenece a la Función de Transparencia y Control Social, misma que por primera vez es considerada por la actual Constitución.

Aquella situación presenta diversos problemas, pues desde el momento en el que se crearon dos nuevas funciones del Estado, éstas nuevas funciones deben tener un peso significativo en la estructura del Estado como tal y por ende deben serles otorgadas diversas atribuciones que antes pertenecían a otras funciones, en este caso la Función que más ha sido debilitada y excluida de facultades que históricamente le pertenecían ha sido la Función Legislativa, limitando mucho sus potestades, generando de esta manera un desequilibrio entre las distintas Funciones del Poder del Estado, por lo mismo, al existir dos nuevos Poderes, el Electoral y el de Transparencia y Control Social, el poder del Estado debe distribuirse entre más Funciones, por lo que lo más lógico sería que dichas atribuciones sean asignadas de manera equitativa con la finalidad de mantener el equilibrio entre los Poderes para que se mantenga ese control conjunto entre Funciones como lo establece la Teoría de Checks and Balances, sin embargo, lamentablemente esa no ha sido la situación del país con su nuevo texto constitucional, debido a que la Función más afectada en sus funciones, si no es que la única afectada, ha sido la Legislativa, que ha visto sus facultades muy reducidas y por ende su poder ha sido bastante disminuido, pero este tema no queda ahí, sino que con esa reducción de funciones al Legislativo, se ha fortalecido de sobremanera al Ejecutivo, pues de manera indirecta tiene una injerencia muy marcada en las nuevas Funciones creadas con la nueva Constitución, fortaleciéndose de una manera desproporcionada y con ello siendo de cierta manera “superior” al resto de funciones, pudiendo incluso tener un control indirecto pero firme en todas las Funciones del Estado, existiendo de esta manera una tendencia muy marcada que a todas luces desemboca en un hiperpresidencialismo que afecta de sobremanera a la Estructura del Estado, al control entre funciones basada en los Pesos y Contrapesos y a la misma Teoría Clásica de división de Poderes, atentando directamente al Sistema Democrático del Ecuador y al final cambiando de manera sustancial el propio sistema Republicano que ha subsistido y ha sido defendido como parte fundamental para el estado ecuatoriano desde hace 200 años durante la Independencia.

De igual manera se mantienen las facultades netamente legislativas que le han sido atribuidas desde siempre a dicha Función, es decir, la facultad de expedición, codificación,

derogatoria y reforma de leyes, entendiéndose que dicha facultad recae sobre la totalidad de las leyes sin distinción alguna, además de que también se añade la facultad de que además de crear, derogar o modificar leyes, la Asamblea Nacional también deba interpretarlas con un carácter generalmente obligatorio, es decir, una potestad en la mayoría de casos vinculante del cómo debe interpretarse la ley y la forma en que debe aplicarse la misma, en la misma línea de facultades legislativas, se incluyen también la facultad de aprobar y ratificar la adhesión a Instrumentos y Tratados Internacionales en las materias específicamente previstas en el Art. 419 del texto constitucional, la posibilidad de crear, modificar o derogar tributos, y además se le atribuye a la Asamblea la facultad de participar en el proceso de reforma constitucional, mismo que se deberá tramitar en la misma Asamblea Nacional, requiriendo un porcentaje de voto calificado para que sea aprobado, es decir, con requerimientos y disposiciones especiales para dicho trámite.

Por último, las funciones de fiscalización que, si bien han variado de manera sustancial en número y forma, en el fondo siguen estando directamente relacionadas a la Facultad Fiscalizadora del Legislativo, atribuciones que le corresponden según la Teoría de la División Tripartita de Poderes, por lo que es de su competencia la Aprobación del Presupuesto General del Estado que presenta el Ejecutivo de manera cuatrianual al inicio de su período y de manera anual durante el resto del período, además en este presupuesto se incluye el límite de endeudamiento público que se va a permitir durante el período para el cual fue presentado y también el Legislativo está a cargo de vigilar el cumplimiento y ejecución de dicho Presupuesto. Otra de las atribuciones de fiscalización que se le otorgan al Legislativo es la de Autorizar el Enjuiciamiento Penal al Presidente o Vicepresidente cuando la autoridad competente, Fiscal General del Estado, lo solicite en base a lo contenido en el Art. 129 del texto constitucional; Conocer los informes anuales que se deben presentar de manera anual por parte del Ejecutivo y realizar un pronunciamiento sobre los mismos; Declarar la incapacidad mental o física que inhabilite al Presidente para ejercer sus funciones y con dicha declaratoria proceder al cese de funciones del Presidente y, por último, la facultad fiscalizadora por excelencia es la de Fiscalizar los actos de las demás funciones, nuevamente relacionada a los Checks and Balances, por lo que deberá fiscalizar las acciones del Ejecutivo, de la Función Electoral, de la tan controversial Función de Transparencia y Control Social y otros órganos que pertenecen al poder público, pudiendo incluso, requerir de dichas entidades y sus funcionarios la información que se considere necesaria para cumplir con dicha facultad, siendo básicamente esta última una de las funciones más características de la Función

Legislativa. Por último, si bien no consta como una facultad otorgada entre sus funciones principales al Legislativo, en el Art. 130 del texto constitucional se recoge la llamada “*Muerte Cruzada*”, figura que será analizada de manera más específica en lo posterior, sin embargo, aparenta ser una herramienta para garantizar el equilibrio de poderes aunque en el fondo, lamentablemente, es una herramienta que propende a fortalecer la tendencia hiperpresidencialista de la Constitución y con ello el efecto contrario al que, en teoría, estaría enfocada la herramienta mencionada.

2.1.3 Procedimiento Legislativo

A partir del Art. 132 se encuentran contenidas las disposiciones relacionadas al procedimiento legislativo, indicando en el artículo mencionado los ámbitos que la propia Constitución dispone que sean regulados a través de una ley, entre los que se encuentran Regulaciones sobre Derechos y Garantías, Tipificación de Infracciones y establecimiento de las sanciones que corresponden, modificaciones Político-Administrativas del Estado, Creación y Modificación o Supresión de Impuestos o Tributos, cuestión que ha sido objeto de fuertes discusiones respecto de las cuestiones de fondo de dicha facultad, puesto que se mantiene que debería ser una atribución de la Asamblea Nacional, siempre que exista previamente la Iniciativa por parte del Ejecutivo, mientras que otras posturas sostienen que la Asamblea Nacional no debería depender de la iniciativa del Ejecutivo para este punto, entre otros casos, además de ello se indica en el siguiente artículo, es decir, el Art. 133 las condiciones bajo las cuales debe expedirse una Ley Orgánica y las materias en las que necesariamente la Ley expedida debe tener el carácter de Ley Orgánica y por último en el Art. 134 y 135 se establecen las personas, ya sea naturales o jurídicas, que tienen la iniciativa para presentar proyectos de ley en la Asamblea Nacional, además de los casos en los que el Presidente de la República tiene una especie de competencia exclusiva y excluyente para presentar proyectos de ley.

Al tenor del Art. 136 de la Constitución, se dispone que, para presentar un proyecto de ley, éste debe cumplir con ciertos requisitos para poder proceder con su tramitación, mismos que son los siguientes:

- Debe existir una exposición de motivos que fundamenten la necesidad de la tramitación y posteriormente la aprobación del Proyecto de Ley presentado.
- Debe estar correctamente estructurado en artículos.

- Debe contener la enumeración clara de los artículos que se reformarían o derogarían con la vigencia de la nueva Ley, se sobreentiende que se refiere a los artículos en general de todos los cuerpos normativos que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuestión que es materialmente muy complicada de indicar, si no es imposible de hacerlo.
- El Proyecto de Ley presentado debe versar solamente sobre una materia.

Presentado el Proyecto de Ley al Presidente de la Asamblea Nacional, el proyecto será sometido a dos debates que deben ser realizados por el Pleno de la Asamblea, la finalidad de dichos debates es básicamente poder recoger la mayor cantidad de opiniones y criterios que surjan producto del contenido del Proyecto de Ley presentado, pues recordando que los Asambleístas son los representantes de los ecuatorianos, en los debates dichos representantes deben analizar, reformar e incluso refutar el contenido de dichos proyectos de ley, siempre tomando como norte la defensa de los intereses y el beneficios que este nuevo Proyecto de Ley represente para el pueblo ecuatoriano, cuestión que lamentablemente en la realidad se ha tergiversado y únicamente se busca la defensa de intereses y beneficios políticos, dejando de lado el verdadero espíritu de la representación que debería ser la principal motivación para tramitar y aprobar nuevas leyes en beneficio de la población y el país en general.

Presentado el proyecto de Ley, el Presidente de la Asamblea en observancia y cumplimiento de los plazos que otorga la Ley para el efecto, ordenará la distribución del Proyecto presentado a todos los miembros de la Asamblea Nacional, para que tengan conocimiento del contenido y la propuesta del Proyecto de ley presentado y con dicha información puedan acudir preparados a los debates, debiendo enviarse también dicho Proyecto a la Comisión Legislativa correspondiente para que lo conozca y dé inicio a la tramitación del mismo; además de distribuir el Proyecto de Ley a los Asambleístas, también se lo hará de manera pública, para que los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de dicho proyecto o sus intereses se vean afectados por el mismo, tengan la oportunidad de acudir ante la Comisión correspondiente y exponer sus fundamentos en relación al nuevo Proyecto de Ley.

Cuando la Asamblea apruebe el Proyecto de Ley, el texto aprobado deberá ser enviado al Presidente de la República, quien tiene una cierta atribución como legislador, por lo que podrá sancionar la Ley o incluso objetar la misma, siempre con la motivación suficiente de los fundamentos que justifican la decisión que ha tomado el Presidente de la República respecto del

Proyecto de Ley, dichas decisión debe ser tomada dentro de los 30 días posteriores a la recepción del Proyecto de Ley Aprobado.

Si el Proyecto de Ley es Sancionado, lo que implica que es aceptado para su promulgación, o por omisión tampoco se han presentado objeciones al mismos dentro del plazo otorgado, la nueva Ley deberá ser promulgada y después publicada en el Registro Oficial para que entre en vigencia. En caso de que el Presidente de la República proceda a presentar objeciones al Proyecto de Ley, pueden ser objeciones totales o parciales, cuyos efectos son distintos: si la objeción es total, de cierta manera se activa una especie de “*candado constitucional*” que impide que el Proyecto de Ley que fue objetado totalmente pueda ser considerado por un plazo de un año, tiempo que se contabilizará desde la fecha de objeción total, hasta cierto punto siendo un atentado a la propia facultad legislativa que le corresponde a la Asamblea Nacional y otorgando una injerencia directa, a mi consideración absolutamente excesiva, para que el Ejecutivo tenga facultades en el ámbito legislativo y reforzando esa concepción hiperpresidencialista que maneja la Constitución de 2008. Pasado el tiempo previsto para la objeción total, la Asamblea Nacional a través de un solo debate podrá ratificar el proyecto de Ley presentado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y con dicha votación favorable se hará el envío correspondiente de dicho Proyecto al Registro Oficial para su publicación y con ello la entrada en vigencia de la nueva Ley promulgada.

En caso de que la objeción que realiza el Presidente de la República sea parcial, éste deberá presentar un texto alternativo al que contempla el Proyecto de Ley, sin que dicha alternativa contemple materias que originalmente no se encontraban comprendidas dentro del texto inicial, siendo ésta disposición también aplicable a la Asamblea Nacional cuando se proceda con el conocimiento, debate y aprobación de los cambios que han sido sugeridos por parte del Presidente de la República, dichos cambios deben ser conocidos por la Asamblea a través de un solo debate en máximo 30 días desde la entrega del Proyecto de Ley con las modificaciones, teniendo la posibilidad de allanarse a dichas variaciones en el texto inicial o ratificar el Proyecto de Ley con su texto original, debiendo después enviar la Ley para su publicación en el registro Oficial y su entrada en vigencia, por último, en caso de que la Asamblea Nacional no haya emitido pronunciamiento alguno sobre las objeciones parciales presentadas por el Presidente, se entenderá como un allanamiento a las mismas y con ello corresponderá al Ejecutivo disponer la Promulgación y posterior Publicación de la Ley en el Registro Oficial para su entrada en vigencia.

En caso de que el Presidente de la República presente objeciones basadas en la inconstitucionalidad del Proyecto, ya sea parcial o total, será necesaria la intervención de la Corte Constitucional, quien deberá emitir un dictamen respecto del análisis de la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley, para lo cual tendrá un plazo de treinta días, pasado el tiempo, la Corte Constitucional notificará respecto del dictamen emitido, por lo que, si se determina la inconstitucionalidad total del Proyecto de Ley, éste deberá ser archivado; en caso de que se determine que la inconstitucionalidad es solamente parcial, la Asamblea Nacional realizará las modificaciones necesarias para que el proyecto de Ley se ajuste a las disposiciones constitucionales y no las contravenga y posteriormente pueda ser sancionado por el Presidente de la República para su posterior promulgación, publicación en el Registro Oficial y entrada en vigencia de la Ley; por último, en caso de que la Corte Constitucional determine que no existe inconstitucionalidad en el Proyecto de Ley presentado, el Legislativo se encargará de promulgarlo y ordenar su publicación en el Registro Oficial para que la nueva Ley entre en vigor.

2.2 Función Legislativa en la Constitución 1979 vs Constitución 2008

La Constitución de 1979 fue elaborada en una etapa de un marcado cambio social, económico y sobre todo político, durante el llamado “Retorno a la Democracia”, pues existía una transición entre el Gobierno de la dictadura militar que se instauró durante la década de los 70’s y después de varios años, se posesionaba un gobierno electo de manera democrática, por lo que una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue dirigida a un cambio constitucional que modifique ese pasado complejo y traiga al país el comienzo de una nueva etapa completamente diferente en todos los ámbitos. De allí que resulte necesario analizar y comparar dos Constituciones que fueron previstas como una reforma de raíz para la República del Ecuador, cambios de los cuales se mantienen a la fecha algunas disposiciones mientras que otras han sido reformadas totalmente.

En primer lugar hay que indicar que en ambas Constituciones se mantiene un sistema legislativo de una sola cámara, siendo la Constitución de 1979 aquella que cambió la tendencia del sistema de doble cámara al unicameralismo, tendencia que se ha mantenido invariable hasta la fecha, pues todas las Constituciones que han precedido a la de 1979 han mantenido el sistema unicameralista en el Poder Legislativo, la diferencia entre estas dos Constituciones recae en la denominación del órgano colegiado, pues mientras en la Constitución de 1979 se denominaba Cámara Nacional de Representantes, en la actualidad toma el nombre de Asamblea Nacional.

En la composición del Poder Legislativo también existen diferencias y semejanzas entre ambos textos constitucionales, puesto que en ambos existe la figura de los Asambleístas Nacionales, calidad que se suprimió solamente en la Constitución de 1998, difiere únicamente el número pues en la Constitución de 1979 se contemplan 12 escaños de este tipo, en la Constitución actual son contemplados 15, además de ello, existe una semejanza en la forma de determinar el número de escaños, pues en ambas Constituciones éste número será ligado directamente a la población, por lo que mientras más habitantes existan, aumentará también el número de representantes, siendo un criterio que busca la representación proporcional de la población a través del aumento de escaños, sin embargo, para el año 1979 el número de representantes provinciales se establecía por cada trescientos mil habitantes o fracción mayor a doscientos mil, actualmente esos números han cambiado, pues se elige un asambleísta por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor a ciento cincuenta mil, por lo que es posible evidenciar que el requisito poblacional para elección de representantes casi se ha reducido a la mitad, aumentando de manera sustancial el número de asambleístas, y si a este factor también sumamos el aumento poblacional, es fácil determinar que el número de representantes se ha duplicado en poco más de 40 años, pues para 1979 se eligieron 69 representantes mientras que en la actualidad este número asciende a 137 miembros, siendo un resultado lógico de reducir el número de habitantes como requisito de representación y paralelamente un crecimiento exponencial de la población.

El tiempo por el que son elegidos los representantes también ha variado de 5 años en 1979 a 4 años para 2008; de igual manera los requisitos para ser elegible como representante del Legislativo evidentemente se han flexibilizado con el tiempo, en 1979 para ser elegido diputado era necesario ser ecuatoriano por nacimiento, implícitamente se excluía de esta manera a los ecuatorianos que adquirieron su nacionalidad por otros medios, se requería tener 25 años cumplidos al momento de la elección, estar en goce de derechos políticos, encontrarse afiliado a un partido político legalmente reconocido y en caso de los diputados provinciales existía un requisito de residencia de al menos 3 años en la provincia por la que sería candidato, todos ellos requisitos de forma bastante similares a los que se encuentran establecidos hoy en día, sin embargo de fondo son bastante diferentes puesto que actualmente solamente se requiere tener nacionalidad ecuatoriana, sin hacer distinción de su forma de adquisición, haber cumplido 18 años al momento de la inscripción de su candidatura y finalmente estar en pleno goce de sus derechos políticos, eliminándose a la fecha el requisito de afiliación a un partido político y respecto del requisito de

residencia, ya no se encuentra en el texto constitucional sino directamente se desarrolla en la Ley Orgánica correspondiente.

En el Art. 59 de la Constitución de 1979 se dispone que la Cámara Nacional de Representantes se reunirá el 10 de agosto de cada año por 60 días improrrogables, mientras que la Constitución actual contempla que el Legislativo, es decir la Asamblea Nacional, deberá encontrarse en funciones de manera permanente, existiendo dos períodos de receso en el que se suspenderán las funciones con ciertas excepciones; asimismo, el mismo Art. 59 de la Constitución de 1979 determina cuáles serán las facultades que tendrá la Cámara Nacional de Representantes siendo las siguientes:

- “a) nombrar de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente de la Cámara, quienes duran un año en sus funciones;*
- b) posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral;*
- c) interpretar la Constitución;*
- d) expedir, modificar, reformar derogar e interpretar las leyes; establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos;*
- e) fiscalizar los actos de los órganos de la Función Ejecutiva y conocer el informe que le sea presentado por el Presidente de la República;*
- f) proceder al enjuiciamiento política del Presidente y del Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad;*
- g) conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Ministros o miembros de los tribunales u organismos a que se refiere la letra anterior;*
- h) aprobar o desaprobado los tratados públicos, y demás convenciones internacionales;*
- i) conceder o negar al Presidente o Vicepresidente de la República los Permisos que sean necesarios;*
- j) nombrar al Contralor General, al Procurador General y a los Superintendencia de Bancos y Compañías, a base de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República;*
- k) conceder amnistía general por delitos políticos e indultos colectivos por delitos comunes, cuando lo justifique algún motivo trascendental; y,*
- l) las demás indicadas en la Constitución y las leyes.”¹¹*

De las atribuciones contenidas, es posible evidenciar, después de un análisis de las mismas, que en realidad las mismas se han mantenido en esencia hasta la actualidad, pues comparándolas con las atribuciones que dispone la Constitución de Montecristi, en el fondo son casi las mismas, con

¹¹ (Constitución del Ecuador, 1979)

ciertos cambios mínimos, pero en realidad muy similares, únicamente el cambio que más se puede denotar y sobre todo que más trasfondo tiene es la facultad del *literal j*, es decir, la facultad de nombrar al Contralor General, Procurador General y a diversos Superintendentes, que en un primer vistazo fuera posible pensar que el Legislativo tenía la libre facultad de elección, sin embargo, en la segunda parte del artículo se indica de manera expresa que dichas autoridades deberán ser elegidas de una terna presentada por el Presidente de la República, dejando en evidencia indicios de hiperpresidencialismo, sin embargo, se sigue conservando la facultad de elección que le corresponde al Legislativo, existiendo una diferencia con la Constitución actual, misma en que el Legislativo únicamente posesionará a las autoridades elegidas, pues la facultad de elección le fue atribuida a la Función de Transparencia y Control Social que, a través de su órgano principal, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social elegirá dichas autoridades de una terna enviada igualmente por el Presidente de la República, concluyendo que en el fondo, existe una injerencia mayor del Presidente de la República en la actual Constitución, respecto de las atribuciones del Legislativo, sin embargo, no ha cambiado mayormente en los últimos 40 años.

Además, respecto de la iniciativa para la expedición de leyes, es posible indicar que actualmente les corresponde a los asambleístas, al Presidente de la República, a las otras funciones del Estado en los ámbitos de competencia que les correspondería, a la Corte Constitucional, PGE, FGE, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en materias de su correspondencia y a ciudadanos que se encuentren en goce de sus derechos políticos u organizaciones sociales que cumplan con el requisito del contar con al menos el 0.25% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, siendo similar en ciertos sujetos en comparación con la Constitución de 1979, sin embargo, también existen cambios sustanciales, pues anteriormente esta iniciativa legislativa también se le otorgaba como facultad a la Corte Suprema de Justicia, hoy llamada Corte Nacional de Justicia, al Tribunal Fiscal, hoy conocido como Tribunal Contencioso Tributario y al Tribunal Contencioso Administrativo, cuestiones que generan cierta sorpresa, pues dichos órganos son pertenecientes a la Función Judicial y por ende en este caso existirían indicios de injerencia en otras funciones, afectando el principio de independencia de poderes, por lo que para un futuro dicha atribución fue retirada de sus facultades, además de incluir a los ciudadanos entre los sujetos que pueden proponer proyectos de ley, en una búsqueda de ampliar la participación directa en la democracia por parte de los ciudadanos, un principio que es característico de la Constitución de Montecristi.

Para finalizar, el procedimiento legislativo en ambas Constituciones no ha variado

sustancialmente, pues los proyectos de ley serán analizados y aprobados en dos debates, posteriormente siendo notificada su Sanción u Objeción al Presidente de la República, nuevamente demostrando que nuestro sistema republicano no mantiene del todo una independencia de poderes y siempre tiende a dar un mayor poder al Ejecutivo en detrimento del resto de poderes, siendo el único cambio encontrado, que en la Constitución de 1979 no se contempla la posibilidad de que el presidente formule objeciones al Proyecto de Ley por cuestiones de constitucionalidad, por lo demás, el procedimiento en el fondo se ha mantenido como tal por más de 40 años.

2.3 Asamblea Nacional del Ecuador comparada al Congreso de Chile

Como parte de un análisis de la Constitución actual para entender mejor el Sistema Legislativo que se aplica en nuestro Estado, es necesario realizar un análisis comparativo con otro país de la Región en busca de establecer semejanzas y diferencias que permitan clarificar los puntos positivos y tal vez las fallas o inconvenientes que presentan ambos sistemas, por lo que en mente con el objetivo citado, se ha elegido a la República de Chile para dicha comparativa, por el simple motivo de que durante las últimas décadas han sido un Estado con una estabilidad generalizada comparado con el resto de Estados de la región, sobre todo en términos políticos y económicos, por lo que sería un análisis interesante para los objetivos del presente trabajo de investigación.

En primer lugar, hay que establecer la diferencia más clara y sustancial entre el Congreso Chileno y la Asamblea Nacional del Ecuador, puesto que el sistema chileno se manejan los principios de la dualidad de cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, mientras que en el caso ecuatoriano, como ya es de conocimiento general, se encuentra estructurado en relación a una única cámara, que en teoría condensa las funciones de las dos cámaras chilenas, por lo que desde ya se puede evidenciar que en el tema estructural y funcional van a poder dejarse en evidencia diferencias sustanciales entre ambos órganos colegiados.

Analizando de manera específica la estructura que compone ambos órganos, se puede determinar como primera diferencia de peso, que en ambas Cámaras Legislativas se eligen un número fijo de representantes, en la Cámara de Diputados según el Art. 47 se elegirán 120 miembros por votación directa.

“Artículo 47. La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.¹²”

Respecto del Senado sus miembros serán elegidos por votación directa de igual manera, en un número equivalente a los distritos electorales que la Ley Orgánica Constitucional disponga.

Respecto de los requisitos para poder ser elegido como representante, al existir dos cámaras legislativas, también existen dos clases de representantes: los Diputados (miembros de la Cámara de Diputados o Cámara Baja) y los Senadores (miembros del Senado o Cámara Alta), ambos cargos con requisitos similares, contenidos en los artículos 48 para los diputados y 50 del texto constitucional chileno.

“Artículo 48. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección.¹³”

“Artículo 50. Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.¹⁴”

- **Ser ciudadano:** no se indica de manera específica la forma de obtención de la ciudadanía
- **Derecho al Sufragio:** es necesario estar en pleno ejercicio del derecho al sufragio, teniendo en mente que dicho derecho al sufragio engloba lo que en Ecuador se equipara a los derechos políticos.
- **Preparación Académica:** en ambos casos se requiere como mínimo haber cursado la enseñanza media o el equivalente, en el caso ecuatoriano se equipara con el Bachillerato General Unificado.
- **Requisito de Residencia:** en ambos cargos es necesario un tiempo de al menos dos años de residencia en el distrito por el cual se pretende ser elegidos, contabilizados de manera retroactiva desde el día de la elección, sin embargo, en el caso de los Senadores existe la presunción de cumplimiento de dicho requisito, cuestión que no se presume en el caso de

¹² (Constitución Política de la República de Chile, 1980)

¹³ (Constitución Política de la República de Chile, 1980)

¹⁴ (Constitución Política de la República de Chile, 1980)

los diputados.

- **Requisito de Edad:** se dispone que para ser elegido como diputado se necesita tener los veintiún (21) años cumplidos, entendiéndose al día de la elección, mientras que para el cargo de Senador el requisito de edad aumenta hasta los 35 años.

Es necesario dejar sentado que, respecto al caso ecuatoriano, existen diferencias bastante curiosas respecto de los requisitos para ser elegible para cualquiera de los dos cargos, empezando por el hecho de que en Ecuador solamente existe el cargo de Asambleísta, no hay una diferenciación en razón de la existencia de una sola Cámara Legislativa, además de ello, se pueden colegir dos diferencias sustanciales: la primera referente a la edad y la segunda versa sobre la preparación académica.

En primer lugar, la edad para ser elegido en nuestro país es de al menos 18 años, es decir, desde que se cumple la mayoría de edad o edad legal para adquirir la capacidad de ejercicio de los derechos, desde ese momento ya es posible ser inscrito como candidato a representante en el Órgano Legislativo, sin embargo en Chile esta edad mínima aumenta a veintiún años para los Diputados y treinta y cinco para los Senadores, incluso existe una diferencia clara en cuanto a la contabilización del tiempo para poder ser elegido, pues en Ecuador se necesita tener la edad cumplida al momento de inscribir la candidatura, es decir, para solamente ser candidato, sin ser elegido todavía, ya se solicita que dichos requisitos deban encontrarse cumplidos, mientras en Chile el requisito de la edad se encuentra cumplido al momento del día de la elección, es decir, que alguien que al momento de la inscripción de su candidatura no cumpla todavía con el requisito de edad, todavía puede ser candidato siempre que cumpla con la condición posterior de tener cumplida la edad requerida el día de la elección.

La segunda diferencia recae en la preparación académica que es un requisito en Chile de al menos haber cursado la enseñanza media, en nuestro caso el Bachillerato, mientras que en Ecuador no existe ningún requisito de preparación académica para ser elegido Asambleísta, entrando en diversos debates sobre la necesidad de requerir dicha preparación, discusión que ha girado en torno a la discriminación, la falta de oportunidades y el poco o nulo acceso a la educación, circunstancias en las que lamentablemente se encuentra inmersa una parte de la población ecuatoriana, además de considerarse la preparación académica como un requisito “clasista” que se encuentra enfocado a restringir o complicar la candidatura de varias personas

para mantener una suerte de “status quo” y favorecer a las élites políticas. Personalmente considero muy importante la existencia de un requisito de preparación académica, pues la especialidad del cargo es necesaria para que las responsabilidades y funciones que acarrearán el cargo de Asambleísta sean ejercidas por personas que saben lo que hacen, que entienden cómo funciona el sistema legislativo y sobre todo que se encuentran en capacidad para ejercer adecuadamente el cargo, con ello se evitarían o se verían reducidos muchos problemas actuales como la ineficiencia, la corrupción y la falta de gobernabilidad, debiendo ahondar en el análisis de dicho requisito de manera posterior.

Respecto al tiempo de funciones que desempeñarán los miembros del Legislativo en Chile y en Ecuador, existe una semejanza en cuanto a la Cámara de Diputados y una gran diferencia con el Senado chileno. En el caso ecuatoriano se dispone en el texto constitucional, Art. 118, que los asambleístas elegidos desempeñarán sus funciones por un período de 4 años, siendo el mismo tiempo para el que los diputados chilenos son elegidos como miembros de la Cámara de Diputados según el Art. 47 de su Constitución, sin embargo, respecto de los Senadores, el mismo texto constitucional contempla un período de funciones más amplio, siendo este período de ocho años y existiendo una renovación parcial del Senado a la mitad del período, es decir, una renovación parcial a los 4 años de haber sido elegidos, dispuesto por el Art. 49 de su Constitución, dicha renovación parcial deberá hacerse al tenor de lo ordenado por la Ley Orgánica Constitucional pertinente.

Respecto de las facultades en funciones que tiene cada Cámara Legislativa, existe una diferencia evidente en todo aspecto, pues en el caso chileno existen tres diferentes tipos de atribuciones: las de la Cámara de Diputados, las del Senado y las del Congreso Nacional, es decir, ambas cámaras en conjunto, mientras que en Ecuador al existir solamente una Cámara Legislativa se entendería que ésta condensa todas las atribuciones que se les otorgan a ambas cámaras en el caso Chile, debiendo analizar las mismas.

Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran contenidas en el Art. 52 de la Constitución chilena, siendo dos facultades atribuidas en específico a la Cámara Baja:

1. **Fiscalización de los actos del Gobierno:** función para la cual se les permite adoptar acuerdos a sugerir observaciones que se enviarán por escrito al Presidente para que se responda de manera motivada por medio del Ministro a quien va dirigida la petición, incluso pueden solicitar la comparecencia de los Ministros de Estado a la Cámara, crear

comisiones de investigación para diversos ámbitos y recolección de información respecto a los actos del gobierno.

2. **Declarar la procedencia de acusaciones a funcionarios:** la Cámara de Diputados actúa como una especie de filtro de legalidad al analizar en un primer momento si las acusaciones planteadas cumplen con los requisitos previsto, las acusaciones deben ser realizadas por no menos de diez ni por más de veinte miembros de la Cámara y pueden ser dirigidas contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Generales y Almirantes de las Fuerzas de Defensa Nacional e Intendentes, Gobernadores y gobernantes que Administren los territorios especiales, la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández según el Art. 126 Bis, dependiendo del funcionario la Constitución también dispone las causas para plantear la acusación. El procedimiento de acusación será tramitado conforme lo dispone la Ley Orgánica Constitucional.

Complementariamente en el Art. 53 del mismo texto Constitucional se encuentran recogidas las atribuciones exclusivas del Senado:

1. **Conocer de las acusaciones a funcionarios:** en este caso el Senado tiene la facultad de conocer las acusaciones que se formulen en la Cámara de Diputados, actuando como jurado y solamente limitándose a declarar si el acusado es o no culpable de los hechos que fundamentan la acusación planteada en su contra, para ello debiendo existir un voto favorable de mayoría de los senadores y solamente respecto del Presidente de la República se requiere una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros.
2. **Declarar la procedencia de acciones judiciales contra Ministros:** actúan de igual manera como un filtro para determinar si proceden o no las acciones judiciales que se hayan planteado contra algún Ministro de Estado siempre y cuándo la acción judicial planteada se derive de perjuicios causados por el desempeño del cargo.
3. **Conocer de las contiendas de competencia:** también conocidas en nuestra legislación como conflicto de competencia, mismos que se susciten entre autoridades políticas o administrativas respecto de sus funciones o incluso contiendas de competencia entre Tribunales Superiores de Justicia, se

sobreentiende que los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos, teniendo que resolverlos y determinar a quién le correspondería la competencia en contienda.

4. **Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía:** solamente en los casos previstos en el Art. 17 numeral 3 de la Constitución, mismo que versa sobre la pérdida de ciudadanía que se produzca por una condena por delitos que la ley califique como actos de terrorismo y también por el tráfico de estupefacientes, además de una pena aflictiva en ambos casos.
5. **Pronunciarse sobre el consentimiento del Senado:** en este caso se puede prestar o negar el consentimiento de la Cámara Alta respecto a los actos del Presidente de la República cuando se requiera dicho pronunciamiento de acuerdo a la Constitución y la Ley, debiendo pronunciarse en máximo 30 días, caso contrario, se tomará como un pronunciamiento positivo.
6. **Aprobar la Ausencia del Presidente de la República:** el Presidente de la República requiere autorización del Senado para ausentarse del país por más de treinta días o por cualquier tiempo durante sus últimos noventa días de mandato, por lo que es facultad del Senado analizar dicha petición y aprobarla o negarla.
7. **Declarar la Inhabilidad del Presidente de la República:** el Senado tiene la potestad de declarar la Inhabilidad del Presidente Electo cuando ésta se fundamente en un impedimento físico o mental que afecte su capacidad para el ejercicio de sus funciones e incluso, cuando exista una dimisión por parte del Presidente, determinar si los motivos son o no fundados y aceptar o negar la dimisión, existiendo un requisito previo de la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.
8. **Aprobar la Declaración Tribunal Constitucional Art. 93.10:** esta aprobación por parte del Senado versa sobre la Declaración de Inconstitucionalidad de Organizaciones, Movimientos y Partidos Políticos de acuerdo a las causas contenidas en el Art. 19 de la Constitución chilena.
9. **Aprobar la designación de los Ministros, Fiscales Judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional:** la designación de las autoridades mencionadas requiere una votación favorable de una mayoría calificada de al menos dos tercios

de los miembros del Senado en ejercicio, debiendo previamente ser convocada la sesión para el efecto.

10. **Emitir dictámenes cuando sean solicitados por el Presidente de la República:** en los casos previstos en la Constitución y las Leyes, el Senado debe pronunciarse cuando sea requerido por parte del Presidente de la República.

Por último se dispone en el texto constitucional que el Senado y todos sus órganos y comisiones complementarios no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de sus dependencias, incluso se encuentra expresamente prohibido que se adopten acuerdos que impliquen fiscalización de alguna manera, siendo una disposición lógica teniendo en mente que dentro de las competencias EXCLUSIVAS de la Cámara de Diputados se encuentra ya dispuesta la fiscalización al gobierno, por lo que el Senado no tuviera facultad alguna relacionada con aquello.

Para finalizar con el tema de las facultades que se otorgan a las diversas Cámaras, es necesario analizar las facultades que le corresponden al Congreso Nacional, es decir, al órgano Legislativo por sí mismo conformado por ambas Cámaras Legislativas, es decir, la Cámara de Diputados y el Senado en conjunto. En el Art. 54 se contemplan dos atribuciones exclusivas para el Congreso Nacional:

1. **Aprobar o Desechar Tratados Internacionales:** es necesario puntualizar en primer lugar, que a pesar de que el texto constitucional contemple el término “*Tratados Internacionales*”, el término correctamente utilizado debería ser “*Instrumentos Internacionales*” al ser un término generalizado para todos los tratados, protocolos, convenio y demás instrumentos internacionales que prevé el Derecho Internacional, por lo que se entiende que el Congreso Nacional en Conjunto tiene la facultad de aprobar o desechar cualquier instrumento internacional que tenga consecuencias jurídicas para el Estado chileno, además de ello también podrán realizar reservas al mismo o incluso declaraciones interpretativas sobre su texto, incluyendo también en las facultades, de manera tácita, la posibilidad de que el Congreso trate sobre la denuncia de los instrumentos ya firmados y ratificados.
2. **Pronunciarse sobre los Estados de Excepción:** según lo dispuesto en el Art. 40

de la Constitución chilena, el presidente tendrá la potestad de declarar Estado de Excepción con posterior acuerdo por parte del Congreso, por lo que con ello se le atribuye al Congreso la facultad de analizar las circunstancias que han motivado la declaratoria del Estado de Excepción y aprobarla u oponerse.

Después de un análisis minucioso de las atribuciones que tiene de manera individual cada Cámara Legislativa y el Congreso Nacional como tal, como primera apreciación se puede evidenciar claramente que la Cámara Alta o Senado tiene atribuciones mucho más amplias que la Cámara de Diputados, denotando que tiene una mayor trascendencia en el Estado y con ello un mayor peso en las decisiones y un mayor poder. En segundo lugar, es necesario indicar que, respecto a la comparativa con las funciones otorgadas a la Asamblea Nacional del Ecuador, no existe una diferencia demasiado evidente con las atribuciones que tiene el Legislativo en Chile, teniendo en mente que existen atribuciones para la Cámara de Diputados, el Senado y el Congreso en conjunto, sin embargo, sí existen cambios que en el fondo pueden ser interesantes.

- Evidentemente, al no estar estructurada en base a dos cámaras legislativas, la Asamblea Nacional respecto al tema de acusaciones, actúa en el momento de su admisión a trámite y también conoce el fondo de las mismas, además de tomar una decisión sobre la responsabilidad o no de los funcionarios acusados.
- La Asamblea, en contraposición con el Senado de Chile, no tiene la facultad de dirimir conflictos de competencia.
- En Ecuador no existe la figura de la pérdida de la ciudadanía, por lo que tampoco la Asamblea Nacional se encuentra facultada para rehabilitarla, potestad que el Senado chileno sí dispone entre sus atribuciones.
- El Senado chileno, a su vez, también mantiene entre sus funciones la aprobación de la designación de diversas autoridades del gobierno, mientras que la Asamblea Nacional del Ecuador solamente se encarga de posesionar a las autoridades que son elegidas.
- Por último, el Congreso en conjunto, La Cámara de Diputados y el Senado, deben emitir un pronunciamiento respecto de los Estados de Excepción que se decreten por parte del Presidente de la República, mientras que en el caso

ecuatoriano, dicha facultad le corresponde a la Corte Constitucional respecto al análisis de constitucionalidad del decreto de Estado de Excepción.

Otro punto necesario en la presente comparación, es el Art. 61 de la Constitución Chilena, mismo que recoge el tan necesario principio de “*Inmunidad Parlamentaria*”, en el que se dispone que los diputados y senadores solamente son inviolables, o no se les puede atribuir responsabilidad, por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el ejercicio de las funciones a su cargo, compartiendo lo contemplado por el Art. 128 de la Constitución de Montecristi que recoge el mismo principio.

Respecto a la creación de leyes, en la Constitución chilena se recogen en el Art. 63 todas las materias de ley, es decir, todos los ámbitos regulables a través de leyes, cuestión que evidentemente en nuestra Constitución no consta como tal, sin embargo, en nuestra Constitución sí se establecen las materias sobre las que versarán las Leyes Orgánicas, haciendo la mencionada distinción, sin embargo, para las Leyes Ordinarias no establecen materias en específico como en el caso chileno. Centrándose de manera concreta en el proceso legislativo para expedir nuevas leyes, modificar las existentes o incluso derogarlas, es imperante indicar que, en Chile, la iniciativa le corresponde solamente a los diputados o senadores, dejando de lado otros sujetos que en el caso ecuatoriano sí se les otorga dicha iniciativa de creación de leyes, como el caso de la ciudadanía u organizaciones civiles, buscando un mayor nivel de participación, cuestión que en Chile no se contempla.

De igual manera, se establecen ciertas potestades exclusivas sobre la iniciativa legislativa en cierto casos, por ejemplo, las leyes sobre tributos y presupuestos de la Administración Pública solamente pueden surgir de la Cámara de Diputados mientras que las leyes que versen sobre amnistías e indultos solamente pueden ser propuestas por el Senado y sobre temas de cambios político-administrativos, administración financiera y presupuestos del estado, la iniciativa exclusivamente le corresponderá al Presidente de la República, distinciones que en el caso ecuatoriano son inexistentes, a excepción del tema tributario, en el que sí se le otorga una competencia exclusiva al Presidente de la República para proponer Proyectos de Ley, sin embargo, en los párrafos subsiguientes de la Constitución chilena se determinan más materias de

competencia exclusiva del Presidente para la propuesta de Proyectos de Ley, siendo un tema delicado, pues desde una perspectiva personal, existe una arrogación excesiva de funciones, pues además de ser colegislador, se le atribuye una categoría de legislador exclusivo sobre la iniciativa legislativa de ciertas materias, otorgándole un poder desmedido al Ejecutivo en funciones que según la Teoría Clásica de la División de Poderes ni siquiera le corresponderían, generando de esta manera un desequilibrio de poderes que posteriormente puede generar problemas de gobernabilidad y, comparándolo al caso ecuatoriano, por más irreal que parezca, en este punto específico aparentemente y en teoría, existe un mayor equilibrio respecto de las funciones propias del Legislativo y la calidad del Ejecutivo como colegislador.

En el Art. 67 del texto constitucional del país austral, se describe per sé el procedimiento legislativo, indicando que cualquier Proyecto de Ley deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, esto en base a lo dispuesto por el Art. 65 que contempla que cualquier proyecto de ley debe ser enviado en primer lugar por escrito al Presidente, por lo que éste último lo presentará ante el Legislativo, ambas Cámaras en conjunto, por lo menos tres meses antes de la fecha en que se dispone que dicho Proyecto de Ley entre en vigencia y se aplica una especie de Silencio Administrativo Positivo, pues si el Congreso no se pronuncia sobre el proyecto de Ley presentado en un período de sesenta días posteriores a la presentación del mismo, automáticamente entrará en vigencia, disposiciones muy similares al caso ecuatoriano, sin embargo, el tiempo contemplado es mucho menor al otorgarse solamente treinta días para pronunciarse.

En caso de que dicho Proyecto de Ley sea desechado, en su admisión específicamente, en general en su Cámara de Origen, algo similar a una objeción total en el caso ecuatoriano, no podrá renovarse o volverse a tratar durante un año posterior, igual a lo que prevé nuestra Constitución, sin embargo, existe una opción que en el caso ecuatoriano por no ser bicameral no se contempla y es que, en caso de ser un proyecto de iniciativa del Presidente de la República, puede solicitar que el Proyecto de Ley sea trasladado a la otra Cámara Legislativa y en caso de que se apruebe su tratamiento con el voto favorable de al menos dos tercios de sus miembros, el proyecto volverá a considerarse y solamente se lo tomará como desechado si el proyecto es

rechazado nuevamente con el voto en contra de los dos tercios de los miembros de dicha Cámara.

Después de haber aprobado la admisión del Proyecto de Ley presentado, el próximo paso es revisar el contenido del mismo y con ello corregirlo o incluso proponer adiciones al mismo, siempre y cuando estos cambios mantengan coherencia con el Proyecto de Ley presentado, posteriormente el proyecto será aprobado en su Cámara de origen y pasará a la otra Cámara para su discusión y en caso de ser desechado en su totalidad se conformará una Cámara Mixta compuesta por diputados y senadores quienes resolverán las controversias sobre el Proyecto de Ley y posterior a ello volverá a su Cámara de Origen para votar por la aprobación de las modificaciones realizadas.

Cuando dicho proyecto sea aprobado por ambas Cámaras Legislativas, se lo remitirá al Presidente de la República para que también lo apruebe, en caso de hacerlo, directamente se promulgará la nueva Ley y entrará en vigencia, caso contrario, de no aprobarlo, el Presidente enviará nuevamente el proyecto a la Cámara de Origen del mismo y lo acompañará con las observaciones, correcciones y modificaciones que considere necesarias siempre y cuando mantengan coherencia con el Proyecto de Ley presentado. Si ambas Cámaras Legislativas aprueban las observaciones realizadas por el Presidente, se enviará al Ejecutivo para su promulgación y la nueva Ley entrará en vigencia, caso contrario, si se descartan todas o alguna de las observaciones, las Cámaras deberán votar por mantener el proyecto de Ley en su texto original, sin las modificaciones del Presidente, y con mayoría calificada de dos tercios de sus miembros se aprobará el texto de la nueva Ley y será enviado al Presidente para su promulgación.

Por último, también se contempla, como en el caso ecuatoriano, la aplicación de una suerte de Silencio Administrativo Positivo por parte del Presidente de la República, pues si no existe pronunciamiento del mismo dentro de los treinta días posteriores al envío de un Proyecto de Ley a su persona, se entenderá su falta de pronunciamiento como una aprobación total y será promulgado para que la nueva Ley entre en vigencia.

Cabe indicar que el Procedimiento Legislativo en ambas Constituciones es bastante similar, existe una participación activa e importante por parte del Ejecutivo, sin

embargo, es evidente que el procedimiento en el caso chileno tiene un nivel de complejidad superior, justamente por su estructura, pues al mantener un sistema legislativo bicameral se aplican más filtros a los Proyectos de Ley presentados, como el filtro de admisibilidad del Proyecto de Ley en primera instancia, cuestión que en el caso Ecuador ni siquiera se contempla, además de ser un procedimiento más largo en términos de tiempo, sin embargo, en la teoría al aplicarse más filtros el objetivo que se busca es el de elaborar y aplicar leyes que tengan un impacto verdadero en la práctica y solucionen los problemas que inicialmente fundamentaron su promulgación, por lo que conformando las Cámaras Legislativas con miembros que tengan una mínima preparación para el efecto, evidentemente el aumento en la calidad de las leyes se verá reflejada en la práctica y en la aplicabilidad real de las mismas.

3. UNICAMERALISMO ACTUAL VS PROPUESTA BICAMERAL

3.1 Crítica al Unicameralismo actual

En capítulos anteriores se han analizado diversos factores que han esgrimido los principios y fundamentos en los que actualmente reside el Sistema Legislativo que funciona en nuestro Estado, se ha podido analizar de manera profunda la evolución que ha ido moldeando el Poder Legislativo a lo largo de los años del Ecuador Republicano hasta la fecha en que se ha transformado en lo que conocemos como Función Legislativa, misma que se materializa en la institución per sé que actualmente es conocida como Asamblea Nacional del Ecuador.

De igual manera ha sido necesaria y sobre todo productiva la comparación entre la estructura, funciones y procedimientos con que se rige desde el 2008 nuestra Asamblea Nacional con las disposiciones que han mantenido en una estabilidad evidente desde la década de los 80's al Congreso Nacional de Chile, demostrando que si bien tiene sus desventajas en ciertas cuestiones es un sistema más eficaz y estable, características que consecuentemente le otorgan una mayor aceptación y sobre todo legitimidad en la toma de decisiones.

En el caso ecuatoriano, lamentablemente la estabilidad, aceptación y legitimidad del órgano Legislativo son meros ideales, puesto que con el tiempo dicha institución se ha ido desgastando a tal punto que, actualmente, no existe legitimidad alguna en sus decisiones y ha llegado a convertirse en otra de las instituciones del Estado que solamente sirven de cuota política y para beneficio del gobierno de turno, buscando satisfacer intereses políticos sin tomar en cuenta el servicio público que es básicamente la función para la que fueron elegidos sus miembros ni la búsqueda de mejorar las condiciones generales del Estado y su población.

Para intentar recuperar el valor y el poder que debe tener el órgano Legislativo, deben hacerse cambios que mejoren su estructura y funcionamiento en general, además de requerir mejores condiciones de aptitud para sus miembros, entre otras propuestas que serán analizadas a posterioridad, sin embargo, antes de analizar los cambios, es imperante analizar los principales inconvenientes que presenta el sistema con el que se maneja actualmente y después de haber reconocido de manera correcta los problemas, es posible analizar las propuestas de cambio enfocadas a corregir los errores que generan los problemas que aquejan al Legislativo hoy en día.

3.1.1 Desbalance de Poderes e Hiperpresidencialismo

Con la Constitución de Montecristi, misma que entró en vigencia en el año 2008, se materializa de una manera más evidente la tendencia que ha estado presente en la región latinoamericana durante las últimas décadas: el hiperpresidencialismo, concepto que, según el argentino Carlos Nino¹⁵ (Nino, 1992) “consiste en “concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades y demasiadas expectativas en una sola persona por un tiempo fijado”, en este caso puntual, siendo necesario indicar que la persona o figura que concentraría el poder, responsabilidades y expectativas que se han mencionado, sería evidentemente el Presidente de la República.

Esta tendencia del llamado también presidencialismo reforzado, ha ido en aumento en los países de la región, sin embargo, ha tenido mayor trascendencia en naciones cuya constitución vigente ha sido elaborada de manera relativamente reciente, sobre todo “esto ocurrió en los países “llamados bolivarianos”, de Venezuela, Bolivia y Ecuador a los que se les une Nicaragua. Lo dicho significa que el poder concentrado y la acumulación de atribuciones para el Presidente de la República constan en la propia Constitución y son obra del Poder Constituyente” según lo menciona el jurista Hernán Salgado Pesántez¹⁶, siendo imprescindible indicar que dichas constituciones se encuentran enmarcadas en las características que mantienen las constituciones de las corrientes neoconstitucionalistas latinoamericanas, mismas que reconocen un sinnúmero de derechos y garantías a sus ciudadanos, sin embargo, por detrás, buscan fomentar el control del estado de manera que mediante el autoritarismo se vaya reforzando paulatinamente al Ejecutivo, que necesariamente conlleva de cajón un desequilibrio de poderes, pues para que exista un refuerzo de las facultades atribuidas sobre todo al Poder que se le otorga al Presidente de la República, es necesario que exista un detrimento respecto de las otras Funciones del Estado, peor aún en el caso ecuatoriano que con la última Constitución se dividieron todavía más las atribuciones a cada Poder del Estado con la creación de dos funciones nuevas del Poder del Estado.

El hiperpresidencialismo, como se mencionó, es evidente en la nueva Constitución de 2008, existiendo diversos ámbitos en donde se manifiesta de manera aún más evidente, siendo la primera de las situaciones la referente a la designación de autoridades como Contralor General,

¹⁵ (Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional, 1992)

¹⁶ (El Sistema Presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional, 2017)

Fiscal General, Superintendentes entre otras dignidades. El hiperpresidencialismo se manifiesta en este punto en dos circunstancias puntuales, la primera referente a la facultad en sí de la designación de autoridades, misma que en anteriores Constituciones se encontraba otorgada al Legislativo, hoy en día corresponde al órgano principal de la Función de Transparencia y Control Social, el llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyos miembros serán los encargados de la elección de las más altas autoridades de diversas Instituciones del Estado, sin embargo dicha elección no es libre, pues los candidatos para la dignidad elegida deben encontrarse dentro de la terna que envía el Presidente de la República, por ello, si bien en teoría existe la independencia de poderes y la autonomía de las diversas instituciones, al requerirse una terna propuesta por el Presidente de la República, todos los candidatos siempre serán allegados al Ejecutivo y con ello, se puede descartar, en la mayoría si no es en todos los casos, imparcialidad y objetividad en el desempeño de las funciones, pues siempre existirá ese sesgo de la autoridad elegida hacia el Ejecutivo y con ello consecuentemente existirá una mayor inclinación hacia estructuras de corrupción entre las autoridades del Estado, como muchos casos que se han visto últimamente en el país.

Complementando la idea desarrollada en el párrafo anterior, esta atribución que se le ha otorgado, con una incidencia importante de manera indirecta al Presidente de la República, genera como consecuencia un desequilibrio evidente en las funciones del Estado porque esta facultad le ha sido retirada al Legislativo para entregársela a la Función de Transparencia y al Ejecutivo de manera indirecta, aumentando su poder y su fuerza de gobernabilidad y debilitando de manera grave una de las principales funciones que históricamente le han correspondido al Legislativo, a quien en la actualidad únicamente le corresponde la posesión de las autoridades elegidas, siendo un mero formalismo, pues la facultad de elección como tal se encuentra fuera de sus atribuciones.

Otra de las disposiciones del texto Constitucional que rige en la actualidad es la fuerte influencia que tiene el Presidente de la República en relación a la atribución más importante de la Función Legislativa: la Facultad de Legislar. La facultad Legislativa per sé comprende la elaboración de nuevas leyes y la reforma o la derogatoria de las existentes, sin embargo, no es del completo interés del presente debate la derogatoria de las leyes, sino solamente la discusión deberá enfocarse en la elaboración de leyes y la reforma de las existentes.

Al momento de analizar las disposiciones constitucionales sobre la propuesta y elaboración de Proyectos de Ley, durante el procedimiento a trámite de los mismos, es evidente el gran peso

que se le ha otorgado a la figura del Presidente de la República, quien, siempre de manera motivada, tiene la capacidad de objetar de manera parcial los proyectos de ley presentados, con ello puede hacer todos los cambios que considere necesarios en los Proyectos de Ley presentados, siempre que se cumplan ciertos parámetros como el hecho de no reformar el objetivo de fondo del Proyecto de Ley presentado, puede también agregar y eliminar artículos del Proyecto de Ley e incluso, mediante la objeción total puede causar que un Proyecto de Ley no sea tratado nuevamente por al menos el período de un año, siendo éstas solamente una pequeña muestra de las facultades de peso que tiene el Presidente de la República en el ámbito legislativo.

El otorgarle tantas facultades de peso al Ejecutivo en el ámbito legislativo, es una evidente amenaza a la estructura del Estado como República, pues afecta directamente al equilibrio de Poderes al otorgarle al Presidente facultades adicionales a las originalmente previstas, fortalece su posición de poder y a la par se debilita el poder que se le otorga a las otras funciones, teniendo en cuenta que como agravante de la situación, en Ecuador existen 5 funciones del poder del Estado, lo que generaría que el Poder del Estado se encuentre todavía más fraccionado, por lo que un leve cambio en las atribuciones generales genera un desequilibrio total en la estructura misma del Estado y con ello una seria amenaza a la Democracia y los principios republicanos, además de una amenaza directa a la gobernabilidad y con ello se genera una crisis generalizada que a corto o largo plazo puede traer consecuencias graves, incluyendo la posibilidad de una dictadura.

Analizando de manera específica la facultad de Colegislador que tiene el Presidente de la República, existen dos puntos clave que deben ser discutidos sobre ello, en primer lugar, la falta de legitimidad respecto de las facultades de colegislador que se le han otorgado al Presidente, con todos los riesgos que aquello conlleva y en segundo lugar la gravedad de que una función del Poder del estado, ajena al Legislativo, tenga tanto peso y decisión en una atribución legislativa que ni siquiera le corresponde.

Respecto del primer punto de análisis indicado, es necesaria una crítica fuerte hacia la legitimidad que pudiera tener el Presidente de la República en el ámbito legislativo, legitimidad que es prácticamente nula desde muchos puntos de vista, pues el Presidente de la República es la figura principal de la Función Ejecutiva, misma que desde una perspectiva clásica tiene facultades otorgadas para gobernar principalmente, sin embargo, en ningún momento se incluyen facultades legislativas, por ello, es que en realidad no se encuentra elegido por votación popular para la elaboración y reforma de leyes, incluso, ciertas facultades que se le han otorgado en los últimos

años al Ejecutivo, han servido para confrontar de manera directa a éste último con el Legislativo, afectando de manera directa la gobernabilidad, convirtiéndose en una especie de pugna sobre la facultad legislativa, concatenando la discusión con el segundo punto de análisis ,cuestión que en un sistema democrático correctamente estructurado ni siquiera debería suceder, e incluso con la facultad legislativa que mantiene el Presidente de la República, de manera indirecta, se encuentra afectada la verdadera legitimidad con la que sí fueron elegidos los representantes de la Asamblea Nacional, siendo un órgano colegiado compuesto actualmente por 137 representantes, quienes de manera más cercana mantienen una representación, en teoría, más amplia del pueblo ecuatoriano al ser elegidos directamente por votación popular, cuyas decisiones de mayoría pueden ser cuestionada por un solo individuo, que a pesar de también ser elegido por votación popular, fue elegido para otras funciones y tiene igual o incluso más peso en las decisiones de la propia Asamblea Nacional es una situación que debería causar indignación, porque en las mencionadas circunstancias es posible evidenciar que el Ejecutivo, en su ámbito tiene control total, y a pesar de ello, en el ámbito Legislativo, mantiene actualmente una pugna de poder que de manera clara deja ver que el sistema democrático ecuatoriano ha sido víctima de un detrimento considerable del poder de la Función Legislativa en beneficio de un fortalecimiento desmesurado, además de peligroso, del poder de la Función Ejecutiva y sobre todo una consolidación bastante discreta pero real de la figura del Presidente de la República como un líder absolutista.

Por último, otra de las tantas características que denotan la tendencia hacia un hiperpresidencialismo que mantiene nuestra actual Constitución, es una de las facultades otorgadas tanto a la Asamblea Nacional como al Presidente de la República: la llamada “*Muerte Cruzada*”, que consiste básicamente en que, de manera motivada y fundada en ciertas causales previstas en la propia Constitución, la Asamblea Nacional puede cesar en funciones al Presidente de la República y llamar a elecciones anticipadas, al igual que el Presidente de la República tiene la potestad, de manera motivada, de proceder con la disolución de la Asamblea Nacional y llamar a elecciones anticipadas, en ambos casos, el órgano que plantea la muerte cruzada también es disuelto o destituido, según el caso que corresponda, aparentemente sería una herramienta útil por lo que en este punto queda un vacío de quién ejercerá el gobierno hasta que se conozcan los resultados de las elecciones anticipadas, cargo que, siguiendo el orden constitucional, le corresponde al Vicepresidente de la República, elegido como binomio del Presidente de la República y por ende comparte su misma política e ideas de gobierno, pudiendo incluso, con

autorización de la Corte Constitucional, gobernar mediante decretos Ley, generando así que, de manera indirecta, la idea de gobierno planteada, a pesar de haber sido destituido el Presidente de la República, siga ejecutándose, lo que consecuentemente denota que la Muerte Cruzada es una herramienta que refuerza el poder y facultades del Presidente de la República, pues aparentemente existe una igualdad de condiciones para aplicar esta herramienta por parte del Legislativo y el Ejecutivo, sin embargo en su procedimiento se denota de manera clara que favorece los intereses del Ejecutivo y refuerza la idea del hiperpresidencialismo, condensando esta idea con la planteada por Chalco Salgado¹⁷ y con ello nuevamente dejando en evidencia la desventaja del Legislativo en relación al Ejecutivo y con ello un desequilibrio de Poderes y una amenaza clara al sistema democrático en relación a los pesos y contrapesos del Poder del Estado.

3.1.2 Cambios necesarios en el sistema democrático

Con lo analizado en el anterior punto de discusión, sobre el hiperpresidencialismo, es claro que existe una necesidad apremiante de realizar diversos cambios en el sistema democrático en general, mismos que deben ser enfocados a equilibrar nuevamente el poder otorgado entre las distintas Funciones del Estado con sus atribuciones y potestades y posteriormente cambios enfocados a mejorar la calidad de representantes que los integren y con ello también consolidar la confianza y legitimidad de las Instituciones del Estado, todos los cambios mencionados deberán traducirse en una mejoría de la gobernabilidad y finalmente deberán conducir a un Estado consolidado y estable que pueda cumplir con los fines que dispone la propia Constitución.

En primer lugar, es imperante contemplar los llamados “*excesos de la democracia*” que básicamente se traducen en circunstancias que en nombre de la democracia y los derechos han generado un perjuicio mayor a los que se buscaba proteger, siendo un completo abuso del derecho y atentando completamente contra la lógica y la coherencia. Uno de los principales ejemplos de lo citado, es el principio de “*todos pueden elegir y ser elegidos*”, generando un debate que en realidad debe ser resuelto lo antes posible por el bienestar general del sistema democrático y con ello el

¹⁷ (Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador, 2019, p. 389): “*La eliminación de la muerte cruzada, trae el consecuente retorno a un sistema presidencial que se aleje de incorrectos trasplantes jurídicos que fueron incorporados desde el sistema parlamentario para establecerlos en el Ecuador a detrimento de la Asamblea Nacional y en donde, como se ha visto, benefició exclusivamente al Ejecutivo ecuatoriano a quien acrecentó en sus competencias, monismo y permanencia en el poder de forma tal que llegó a sofocar al Legislativo que se vio limitado y anulado en sus atribuciones de fiscalización y control.*”

bienestar de la población.

El grave problema del principio indicado anteriormente, es que actualmente se lo ha aplicado prácticamente sin límite alguno, llegando al extremo de permitir que personas que no están calificadas, para uno de los que deberían ser los cargos más importantes en Estado, siendo lamentablemente la mayoría de personas no aptas para el cargo, sean elegidas y con ello se han generado los problemas mencionados como la grave corrupción, la ineficiencia y la falta de resultados reales a los problemas de la población, cuestiones que indefectiblemente desembocarán en un descrédito tremendo a la institucionalidad del Estado y con ello a la gobernabilidad en general.

Ahora cabe la verdadera pregunta central del debate, ¿Hasta qué punto debería aplicarse el principio de *“todos pueden elegir y ser elegidos”*? Debiendo necesariamente hacer un análisis dual de las dos implicaciones de este principio. En primer lugar, el hecho de elegir no se encuentra para nada controvertido, pues cualquier persona que cumpla con la edad requerida para ejercer el voto, ya sea facultativo u obligatorio, tranquilamente se encuentra en el ejercicio de sus derechos, por lo que no existe mayor controversia en este punto, más que la crítica hacia el voto obligatorio, cuestión que será analizada en lo posterior.

En segundo lugar, la discusión sí recae sobre el hecho de quiénes pueden ser elegidos, y en realidad la aplicación del principio de igualdad debe ser primordial en todos los casos, pues no puede existir una discriminación a candidatos en las mismas condiciones, sin embargo, considero pertinente indicar la necesidad de un cambio de enfoque, pues actualmente se lo ha aplicado en función de que cualquier persona puede desempeñar el cargo de Asambleísta y con ello, cualquier impedimento, exceptuando obviamente el incumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución, no puede ser aplicado, por atentar a dicho principio de igualdad y con ello imponer condiciones desfavorables que terminen por restringir la oportunidad de cualquier persona de ser elegido.

El problema con el enfoque mencionado, es que en teoría suena coherente, sin embargo, la situación en la realidad ha diferido mucho de la idea principal, pues la mayoría de candidatos posible de elección no están ni cerca de ser aptos para el cargo, y solamente por el hecho de ser conocidos o famosos son elegidos en base a propuestas populistas, y al momento de desempeñar sus funciones no tienen la menor idea de lo que implica el cargo, votando por decisiones trascendentales para todos los ecuatorianos sin saber siquiera de qué trata la resolución a tomarse,

con ello consecuentemente se ha llegado a tener las leyes nefastas que en muchos casos a quienes sí conocen cómo funciona el sistema les toca aplicar por más incoherentes que sean y con ello dejando la puerta abierta para la venta de votos, corrupción, inactividad, in eficiencia y en resumen todos los problemas que actualmente se han materializado en el descrédito impresionante que ha sufrido el Órgano Legislativo.

Ahora, ¿es necesario aplicar el principio de igualdad?, la respuesta necesariamente será afirmativa, pues al ser un derecho de rango constitucional es imperante que sea aplicado, sin embargo, el cambio necesario gira en torno al enfoque con el que debería ser aplicado, dejando de lado el enfoque general de que CUALQUIERA puede ser elegido, un criterio individualista al extremo que perjudica los derechos de millones por buscar la garantía de los derechos de un individuo en solitario, por un criterio en que exista una exigencia de requisitos mínimos de preparación como un conocimiento básico de cómo funciona el Estado, la Democracia y sus instituciones, experiencia mínima y sobre todo que se demuestre aptitud para el cargo al que se postula, aplicando la igualdad de condiciones y las mismas oportunidades de ser elegidos entre los candidatos que efectivamente demuestren ser aptos para ejercer dichas funciones.

Con la afirmación anterior seguramente surgirá la crítica respecto a qué pasa con los derechos de quienes no cumplen con los requisitos mínimos de aptitud propuestos, sin embargo cabe recalcar que en esta situación lo más acertado sería realizar una ponderación de derechos entre los derechos o aspiraciones individuales del ciudadano que desea ser candidato sin haber demostrado aptitud y los derechos de millones de ciudadanos que aspiran un gobierno eficiente y que sobre todo cumpla con los fines establecidos en la Constitución, por lo que el resultado es evidente: deben garantizarse de manera más apremiante de toda la población ecuatoriana, por lo que en este caso concreto, el derecho de la mayoría y su bienestar se encuentran por encima de las aspiraciones personales de un ciudadano que no ha demostrado aptitud, pero aquel particular no es impedimento total, pues de demostrar aptitud en lo posterior, no habrá inconveniente en que sea elegido, además de ello, para los profesionales existe una exigencia de conocimientos y experiencia al momento de la entrega de sus licencias, ¿por qué no habríamos de aplicar el mismo requisito para quienes nos representan y tienen en sus manos muchas de las decisiones más delicadas del país? por lo que considero necesario tomar en cuenta parámetros más rígidos enfocados sobre todo a la aptitud real y verdadera de los candidatos para poder ser elegibles, de esta manera buscando enmendar la ineficiencia manifiesta del órgano legislativo y apuntar a una

mejoría en la calidad de Asambleístas que, en teoría, debería generar un aumento en la calidad de las decisiones tomadas y leyes elaboradas por parte del legislativo, intentando incluso eliminar la mala costumbre de elegir al “*candidato menos malo*” y con ello que exista una verdadera elección del candidato mejor preparado y más apto para el puesto.

Otro de los problemas en el sistema democrático recae sobre los Asambleístas Nacionales, que fueron inicialmente incluidos en la Constitución de 1979, siendo en la actualidad, según la Constitución de 2008, un total de quince, sin embargo, su problema se encuentra directamente relacionado a su falta de representación. En teoría, estos Asambleístas Nacionales representan a toda la población del país, sin embargo, la realidad nos da otra cara de la moneda, puesto que, en la práctica es muy improbable que un representante nacional conozca a fondo los problemas y las necesidades de toda la población a escala nacional, cuestión que es más factible para representantes provinciales o de Distritos Metropolitanos, por lo que en realidad cabe la pregunta ¿qué representan en realidad?, lamentablemente la respuesta más acertada se basa su elección a través de una votación directa, por lo que evidentemente terminarán representando a las grandes ciudades cuya población es la más numerosa, en el caso ecuatoriano Quito y Guayaquil, por lo que a la final es una ficción la representación nacional de dichos asambleístas, pues al final sus escaños solamente servirán para fortalecer el centralismo y con ello darle mayor representación a Quito y Guayaquil, dejando de lado al resto del país y consecuentemente generando el efecto contrario a la representación nacional.

Por último, otro de los grandes inconvenientes que se presentan en el sistema democrático es el débil sistema de partidos políticos, que se ha mantenido como tendencia a lo largo de las últimas décadas en el país. Concordando con dicha idea, Pachano y Freidenberg manifiestan que “*En Ecuador, dicho sistema ha sido considerado débilmente institucionalizado, ya que diversos indicadores han dado cuenta de la desconexión entre electores y representantes. Los datos abonan esa desconexión al dar cuenta de los bajos niveles de confianza de los diputados hacia los partidos*¹⁸” Existen muchas causas del por qué no existen partidos políticos dominantes que puedan generar una estabilidad consolidada en el sistema, considero que la principal causa es la falta de credibilidad que tiene en sí el sistema político ecuatoriano, pues cada vez es más común observar la falta de confianza que tiene la población en los políticos ecuatorianos y en las propias autoridades a las que han elegido como sus representantes, todo ello derivado, en la mayoría de

¹⁸ (El Sistema Político Ecuatoriano, 2016, p. 308)

los casos, de los graves problemas de corrupción mencionados y la falta de resultados reales por parte del Estado y sus órganos.

Las causas mencionadas han generado que los partidos políticos entren en una especie de pugna de poder, que desembocará en la aplicación de un principio maquiavélico en que el fin justifica los medios y con ello todos los partidos políticos, en su búsqueda de conseguir puestos de poder que los consoliden en lo posterior, harán lo que se encuentre a su alcance para alcanzar dicho fin, llevando de esta manera a un evidente perjuicio a la población.

El hecho de establecer requisitos más rígidos para los candidatos de cierta manera es un inicio para intentar enmendar la situación, puesto que con ello se verá bastante reducida la lista de candidatos elegibles, y con ello la calidad intelectual y profesional de los mismos se verá aumentada, evitando situaciones ya vistas como la existencia de 15 candidatos presidenciales, de los cuales al menos la mitad no obtuvo un porcentaje de votación superior al 1%, con ello pretendiendo que los partidos políticos también realicen una mejor selección de los individuos a los cuales apoyarán su candidatura.

Otra de las formas de intentar enmendar la situación es establecer porcentajes mínimos de votación y de afiliación más altos para que se mantengan en existencia los partidos políticos, pues lo que se busca a la final es que dichos partidos políticos sean una representación de las diversas ideas y corrientes de pensamiento político e incluso filosófico que existen en la sociedad, sin embargo, existen un sinnúmero de partidos cuya representación es prácticamente nula, por lo que su existencia pierde sentido si no existe una representación mínima que la justifique, pudiendo incluso fusionarse con partidos afines para fortalecer sus números e idealmente, en un futuro, reducir drásticamente el número de partidos y con ello ampliar la representación real que mantengan los mismos, generando mayor confianza y legitimidad de los mismos que a fin de cuentas también se traduciría en una mejor gobernabilidad y legitimidad en la toma de decisiones.

Por último, en relación a los cambios indicado anteriormente, es necesario que éstos se complementen con la eliminación de la obligatoriedad del voto, es decir, la implementación de un voto facultativo en general, mismo que genere que solamente los ciudadanos que se encuentran preparados, informados y han tomado la decisión de ejercer su derecho al sufragio universal, conscientes de la importancia de su decisión, que finalmente será una decisión con un minucioso análisis detrás, sean quienes elijan las autoridades para la generalidad de la población, pudiendo reducir drásticamente el populismo que ha caracterizado las elecciones durante las últimas

décadas, debido a que las personas mejor informadas sobre su voto, en teoría, tomarán una mejor decisión que quien solamente vota por obligación y no dimensiona el peso de su elección.

3.2 La propuesta bicameral y Conclusiones finales

Para finalizar el presente trabajo de investigación, después de haber analizado la evolución y cambios históricos que se han realizado a nivel constitucional respecto de la Función Legislativa, haber llevado a cabo un análisis minucioso de los puntos positivos y negativos que presenta la estructuración de nuestro sistema legislativo en comparación al que se maneja en Chile y con ello haber planteado una crítica enfocada a desentrañar los principales problemas reales que enfrenta nuestro sistema democrático y de manera indirecta la Función Legislativa, es necesario incorporar en la presente discusión el análisis de la propuesta que se plantea como posible solución a dichos problemas para mejorar en sí la estructura del Órgano Legislativo y con ello buscar una garantía de calidad en las decisiones que se tome y las leyes que expida.

En primer lugar, es necesario indicar, lo imperante que es la necesidad de un retorno a la bicameralidad en la estructura del Órgano Legislativo, misma que aplicada en el caso ecuatoriano podría ser de mucho provecho por diversas razones entre las que constan un mejor control de las decisiones tomadas, dos instancias de revisión en la aprobación de Proyectos de Ley y sobre todo considero se propendería a una mejor estructura estatal, pues sería necesario que todas las facultades que originalmente le corresponden a la Función Legislativa, que con la Constitución actual han sido delegados en su mayoría a la Función Electoral y a la de Transparencia y Control Social, le sean asignadas nuevamente y con ello no exista la necesidad de extender el Poder del Estado en dos funciones adicionales que han demostrado ser instituciones manejadas a través de cuotas políticas e intereses personales del político de turno, provocando que la propia estructura del estado se vea comprometida, además de volverla más compleja, burocrática y absolutamente ineficiente, por lo que volver a una estructura tradicional debe ser considerado una prioridad para el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y la gobernabilidad, en concordancia con lo que establece Chalco Salgado en su trabajo de investigación¹⁹.

Respecto a las ventajas que acompañarían el establecimiento de un sistema bicameral en

¹⁹ (Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador, 2019, p. 388): *“El propósito de retornar hacia el sistema bicameral en el Ecuador implica atender al Poder Legislativo que, como se ha visto, en el sistema hiperpresidencial es trastocado y desatendido, si se quiere, es inobservado a tal punto que se lo anula y se lo llega a debilitar.”*

el ámbito legislativo, existen varios puntos positivos de peso que deben ser considerados. Primero, la existencia de una doble cámara permitiría un mejor control en el ámbito de fiscalización que le corresponde por defecto al legislativo, puesto que incluso en ese aspecto se podría llegar a materializar de mejor manera una verdadera independencia de órganos, como en el caso de Chile, que otorga a la Cámara de Diputados la potestad de plantear acusaciones contra funcionarios de gobierno y autoridades del Estado, sin embargo, solamente actúan como órgano acusador tomando en cuenta que el conocimiento de fondo y la determinación del resultado de dichas acusaciones le corresponde al Senado, garantizando de esta manera que exista una independencia entre los órganos de acusación y decisión, cuestión que en Ecuador, al mantener solamente una cámara legislativa, evidentemente complica la garantía de imparcialidad en la toma de decisiones como las mencionadas.

Otro aspecto muy importante a tomar en cuenta es el ámbito legislativo propiamente dicho, referido a la atribución misma de elaboración, reforma y derogatoria de leyes, es el mayor control que pueden aplicar las dos cámaras legislativas a los procesos de elaboración de proyectos de Ley y su trámite, existiendo una suerte de doble filtro de análisis de pertinencia, necesidad, legalidad y constitucionalidad de los proyectos de Ley que se presenten, además del hecho de existir una doble instancia de discusión de las mismas y con ello de manera indirecta garantizar un doble criterio que fundamente adecuadamente las leyes y reformas que se tramiten en el Legislativo y con ello también garantizar una mejor calidad tanto en su contenido como en su aplicación. Al existir esta doble instancia al momento de tramitar los proyectos de ley, se suple la necesidad de un criterio adicional sobre lo propuesto y con ello se pierde la necesidad de un pronunciamiento por parte del Presidente de la República respecto de los proyectos de ley, lo que conllevaría a una posterior supresión de esa indebida facultad de colegislador que ilegítimamente se le ha otorgado, aunque no le corresponde, lo que devolvería prácticamente por completo la facultad legislativa a donde corresponde y con ello se obtendría un acercamiento importante a una estructura equilibrada del poder del Estado y se lograría reducir la tendencia hiperpresidencialista que mantiene la actual Constitución y con ello como fin último una disminución importante de la injerencia del Ejecutivo en otras funciones del Estado que garantizaría una verdadera independencia de Poderes del estado que evidentemente se vería traducida en una mejoría en la gobernabilidad, siendo necesario recalcar que la facultad de pronunciamiento del Presidente de la República respecto de los Proyectos de Ley presentado no necesariamente debe ser eliminada por completo, solamente debe

reducirse su injerencia, por lo tanto, es posible que se establezca dicha facultad en función de recomendaciones de carácter no vinculante que puedan ser observadas y adoptadas por el Legislativo al momento de la elaboración y reforma de leyes.

Otro punto positivo a tomar en cuenta con la implementación de un bicameralismo, es la existencia de una doble instancia respecto de la toma de decisiones, pues independientemente de que la decisión tomada por cualquiera de las dos cámaras legislativas o incluso si la decisión fuere tomada en conjunto por ambas cámaras legislativas, se garantiza el Principio del Doble Conforme de lo resuelto, pues siempre existirá otro órgano interno de la propia Función Legislativa que pueda emitir un criterio decisorio que ratifique o revoque la decisión tomada, ya sea por cuestiones de legalidad, constitucionalidad o razones de fondo que sean de perjuicio evidente a los Principios y garantías constitucionales que son fundamento del estado de derechos y Justicia en el que nos encontramos.

Respecto del ámbito de representación, la bicameralidad también representa una ventaja sobre el sistema unicameral que manejamos actualmente, pues la Cámara Baja en la generalidad de los casos se encuentra basada en la representación poblacional, la Cámara Alta tendrá una representación territorial, es decir, independientemente de la población de la circunscripción territorial a la que representa un Senador, deberán ser elegidos igual número de representantes, por lo que, se igualan las condiciones de circunscripciones territoriales que probablemente por cuestiones demográficas, en un sistema Unicameral existiría una muy pobre o prácticamente nula representación, mientras que en un sistema Bicameral se presenta la posibilidad de una representación en iguales condiciones y con ello consolidar una mayor legitimidad en sus acciones y decisiones.

Otro aspecto fundamental para analizar, que conducirá a un mejoramiento de las condiciones institucionales o que mantendrá el statu quo o incluso lo empeorará, son las bases sobre las cuales se fundamente el Sistema Bicameral, un aspecto muy relacionado con el sistema democrático y los parámetros de elección de representantes además de sus facultades y atribuciones propias. Con lo dicho, en primer lugar, como se analizó en páginas anteriores, para mejorar de manera sustancial la calidad de las decisiones y leyes que emanen del Legislativo, es necesario mejorar la calidad de representantes que sean miembros del mismo, por lo que tomando en cuenta la conclusión del debate sobre este punto, se vuelve imperante establecer requisitos más específicos para el cargo, sobre todo en el aspecto de aptitud y preparación académica y profesional

además de experiencia, que puede ir ligada a un aumento en la edad mínima para postulación, todo ello relacionado de manera muy próxima al fortalecimiento de los Partidos Políticos.

Respecto a la estructura como tal del Legislativo, se vuelve primordial el tomar en cuenta dos cuestiones que son de trascendencia verdadera: la eliminación de los asambleístas nacionales y la reducción del número de representantes que compongan ambas cámaras. Respecto a la primera cuestión, la eliminación de la figura de los representantes nacionales es necesaria al evidenciar que cumplen justamente la función opuesta a la prevista, generando una concentración de la representación en las ciudades grandes y con ello privando de dicha representación a sectores que se mantienen olvidados, por lo que su existencia ya no se encuentra justificada y por ello es completamente acertada su eliminación como fue prevista en su momento en el texto constitucional de 1998. Respecto de la reducción de la cantidad de asambleístas, también es un tema que se encuentra ampliamente debatido y existe una tendencia bastante generalizada de su reducción, pues se ha llegado a considerar que existe un exceso de representantes, buscando incluso reducirlos a la mitad de su número actual fundamentando dicha propuesta en una razón relacionada por la que se plantea la eliminación de los Asambleístas Nacionales: la concentración de la representación, misma que es evidente al revisar los números, pues entre dos provincias, Pichincha y Guayas, corresponden 36 escaños, que son equivalentes al 26% de Asambleístas, por lo que se puede colegir que las dos provincias más pobladas tienen en las manos de sus representantes un poco más de un cuarto del peso en las decisiones que se toman en el país, siendo completamente desproporcional a los 2 representantes que mantiene Morona Santiago, cuestión que fortalece el centralismo y con ello los beneficios solamente para las provincias cuya representación es mayoritaria, por lo que, para enmendar esta situación, debería aumentarse la fracción poblacional por la que se eligen cada uno de los representantes y con ello intentar equilibrar la representación que tuviera en la Cámara Baja cada provincia, pues en la Cámara Alta, de implementarse un sistema Bicameral, debería existir una representación en igualdad de condiciones para sus miembros, además de que con un menor número de representantes existe la posibilidad de que las decisiones puedan ser tomadas en función de una mayor celeridad y con ello una respuesta más rápida y acorde a la circunstancias de la realidad que se pretende regular.

Como últimos puntos de análisis respecto a los fundamentos y la estructura del bicameralismo, es necesario indicar que, lamentablemente, en la actualidad los Asambleístas gozan de privilegios que generan un atractivo especial para el cargo a personas que solamente

buscan obtener beneficios personales de su cargo y de cierta manera se desnaturaliza la finalidad para la que son elegidos quienes ocuparán dichos cargos, por lo que se convierte en algo necesario la reducción de los beneficios que tienen los representantes, sobre todo beneficios de orden económico, para que las prestaciones de un Asambleísta puedan ser equiparables a las que recibe un ciudadano común y corriente y con ello reducir el incentivo del cargo para personas cuya única intención es obtener beneficios personales y dejar abierta la puerta para que personas que persigan la verdadera finalidad de servicio y búsqueda de un mejoramiento de las condiciones generales de la población puedan ser elegidos para desempeñar dichas funciones.

Para concluir el presente trabajo de investigación, es necesario indicar que la presente propuesta bicameral solamente desarrolla los principios básicos sobre los cuales deberán desarrollarse de manera precisa todos los aspectos que regirán de manera posterior y con un análisis mucho más específico de todos y cada uno de los puntos clave para que la presente propuesta no fracase, pues de manera natural, al existir ventajas, también existen puntos negativos, y en este caso el principal punto negativo recaería en el hecho de que el sistema propuesto solamente genere un aumento de la burocracia y sea utilizado como herramienta política para entorpecer la toma de decisiones, sin embargo, todo ello dependerá de gran manera sobre las bases que fundamenten su estructura, funcionamiento y tramitación, por lo que hasta que no se aplique verdaderamente en la práctica, solamente en base a conjeturas teóricas, será bastante complicado el poder determinar con exactitud los inconvenientes que pudiera presentar y la búsqueda de posibles soluciones que se encuentren enfocadas al cumplimiento de los objetivos principales de la presente investigación: mejorar la eficacia del Sistema Legislativo, buscar un equilibrio e independencia real de los Poderes del Estado, como lo propone Chalco Salgado²⁰, recuperar la confianza y la legitimidad de las instituciones del Estado y con ello mejorar la gobernabilidad del país en función de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones del país en el ámbito político, jurídico, económico y social.

²⁰ (Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador, 2019, p. 389): *“Se observa que la propuesta de reforma parcial a la Constitución, coadyuva a limitar o reducir los efectos del sistema hiperpresidencial ecuatoriano [...] la devolución de competencias al Legislativo y eliminación de la muerte cruzada y del Consejo de Participación; permitiendo aquello que exista una mejor configuración institucional del poder hacia un diseño organizativo que atienda a vincular al principio democrático, república y sistema presidencial”*

Bibliografía

- Ira Comisión de Reestructuración. (27 de Marzo de 1979). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1979.pdf
- Asamblea Constituyente. (6 de Septiembre de 1852). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1852.pdf
- Asamblea Nacional. (6 de Abril de 1878). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1878.pdf
- Asamblea Nacional. (14 de Enero de 1897). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1897.pdf
- Asamblea Nacional. (23 de Diciembre de 1906). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1906.pdf
- Asamblea Nacional. (26 de Marzo de 1929). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1929.pdf
- Asamblea Nacional. (1938). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Isuu.com: https://issuu.com/asambleaecuador/docs/constitucion1938
- Asamblea Nacional. (1946). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1946.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (6 de Marzo de 1945). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1945.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (25 de Mayo de 1967). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (11 de Agosto de 1998). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1998.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (28 de Septiembre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Ayala Mora, E. (2014). *Historia Contitucional Estudios Comparativos*. Quito: Corporación Editora nacional.
- Chalco Salgado, J. F. (2019). *Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador*. Obtenido de Repositorio Digital Universidad Andina Simón Bolívar: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/1

- 0644/7075/1/TD133-DDE-Chalco-Hiperpresidencialismo.pdf
- Comisión Ortúzar; Consejo de Estado y Junta Militar de Gobierno. (1980 de Octubre de 1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Obtenido de Cámara Chile: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf
- Congreso Constituyente. (23 de Septiembre de 1830). *Constitución del Estado del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1830.pdf
- Convención de Nacional. (13 de Agosto de 1835). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 20 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1835.pdf
- Convención Nacional. (1843). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1843.pdf
- Convención Nacional. (3 de Diciembre de 1845). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1845.pdf
- Convención Nacional. (25 de Febrero de 1851). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1851.pdf
- Convención Nacional. (10 de Abril de 1861). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 20 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1861.pdf
- Convención Nacional. (11 de Agosto de 1869). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1869.pdf
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Pachano, S., & Freidenberg, F. (2016). *El Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Obtenido de Flacso Andes Biblioteca Digital.
- Rivera Molina, R. (2006). *Reforma Política: mas dudas que certezas*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Salgado Pesántes, H. (2017). *El Sistema Presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Basabe, S. (04 de Octubre de 2020). *Bicameralismo en Ecuador: el remedio es peor que la enfermedad*. Obtenido de Primicias EC: <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/bicameralismo-ecuador-remedio-peor-que-enfermedad/>
- Blanco Vargas , A., & Franco Díaz, A. (28 de Enero de 2013). *CONGRESO: ¿UNICAMERALISMO O BICAMERALISMO?* Obtenido de Repositorio Universidad de La Sabana : <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5392/129362.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bullard González, A., Iñiguez Ortiz, E., & López Montreuil, U. (2019). ¿Más de lo mismo? El

- retorno al congreso bicameral. *IUS ET VERITAS: Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, 154-169.
- Campoverde Vivar, A. (2012). *Democracia en el Ecuador y las instituciones que la sustentan*. Obtenido de Repositorio : <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/5331>
- Fernández Segado, F. (1982). El Bicameralismo y la Naturaleza del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61-113.
- Fuchs, R., & Hägele, M. (Octubre de 2002). *El bicameralismo en las constituciones de América Latina*. Obtenido de *Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*: <https://www.files.ethz.ch/isn/113409/arbeitspapiere7s.pdf>
- Altamirano Santiago, M. (03 de Febrero de 2010). El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con referencia al caso mexicano. *Revista Desafíos de la Universidad del Rosario*, 103-142. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1291/1167>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito: Editorial Nacional.
- Ayala Mora, E. (2014). *Historia Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Basabe, S. (04 de Octubre de 2020). *Bicameralismo en Ecuador: el remedio es peor que la enfermedad*. Obtenido de Primicias EC: <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/bicameralismo-ecuador-remedio-peor-que-enfermedad/>
- Bertino, M. P. (2012). Los Estudios Legislativos y la Cuestión Bicameral. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 195-207.
- Blanco Vargas, A., & Franco Díaz, A. (28 de Enero de 2013). *CONGRESO: ¿UNICAMERALISMO O BICAMERALISMO?* Obtenido de Repositorio Universidad de La Sabana : <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5392/129362.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bullard González, A., Iñiguez Ortiz, E., & López Montreuil, U. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. *IUS ET VERITAS: Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, 154-169.
- Campoverde Vivar, A. (2012). *Democracia en el Ecuador y las instituciones que la sustentan*. Obtenido de Repositorio : <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/5331>
- De Santos Canalejo, E. (2011). LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN EL SENADO. *Revista de las Cortes Generales*, 443-453.
- Fernández Segado, F. (1982). El Bicameralismo y la Naturaleza del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61-113.
- Fuchs, R., & Hägele, M. (Octubre de 2002). *El bicameralismo en las constituciones de América Latina*. Obtenido de *Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*: <https://www.files.ethz.ch/isn/113409/arbeitspapiere7s.pdf>
- Guardiola Ibarra, A. (2014). SEMBLANZA HISTÓRICA DEL UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO EN COLOMBIA. *Revista Prolegómenos*, 97-108.
- Obrador C, R. (14 de Noviembre de 2006). *Bicameralismo/Unicameralismo ¿Una Alternativa para Chile?* Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/CC6F2AC01DF3A2F50525

77180061B765/\$FILE/4_Bicameralismo_unicameralismo_una_alternativa_para_Chile.pdf

Pachano, S., & Freidenberg, F. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

Quinzio Figueiredo, J. M. (1993). Un Sistema Unicameral Para Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 313-322.

Reynoso, D. (2009). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 105-144.

Tagle Martínez, H. (1993). ¿Se justifica un Congreso bicameral? *Revista chilena de Derecho*, 353-354.

Trabajos citados

- Ira Comisión de Reestructuración. (27 de Marzo de 1979). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1979.pdf](https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1979.pdf)
- Asamblea Constituyente. (6 de Septiembre de 1852). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1852.pdf
- Asamblea Nacional. (6 de Abril de 1878). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1878.pdf
- Asamblea Nacional. (14 de Enero de 1897). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1897.pdf
- Asamblea Nacional. (23 de Diciembre de 1906). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1906.pdf
- Asamblea Nacional. (26 de Marzo de 1929). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1929.pdf
- Asamblea Nacional. (1938). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Isuu.com: <https://issuu.com/asambleaecuador/docs/constitucion1938>
- Asamblea Nacional. (1946). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1946.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (6 de Marzo de 1945). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1945.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (25 de Mayo de 1967). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf](https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente. (11 de Agosto de 1998). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1998.pdf](https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1998.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente. (28 de Septiembre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2022, de Derecho Ecuador: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Ayala Mora, E. (2014). *Historia Contitucional Estudios Comparativos*. Quito: Corporación Editora nacional.
- Chalco Salgado, J. F. (2019). *Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador*. Obtenido de Repositorio Digital Universidad Andina Simón Bolívar: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/1](https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/1)

- 0644/7075/1/TD133-DDE-Chalco-Hiperpresidencialismo.pdf
- Comisión Ortúzar; Consejo de Estado y Junta Militar de Gobierno. (1980 de Octubre de 1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Obtenido de Cámara Chile: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf
- Congreso Constituyente. (23 de Septiembre de 1830). *Constitución del Estado del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1830.pdf
- Convención de Nacional. (13 de Agosto de 1835). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 20 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1835.pdf
- Convención Nacional. (1843). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1843.pdf
- Convención Nacional. (3 de Diciembre de 1845). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1845.pdf
- Convención Nacional. (25 de Febrero de 1851). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1851.pdf
- Convención Nacional. (10 de Abril de 1861). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 20 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1861.pdf
- Convención Nacional. (11 de Agosto de 1869). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 21 de Julio de 2022, de Derecho Ecuador: https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1869.pdf
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Pachano, S., & Freidenberg, F. (2016). *El Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Obtenido de Flacso Andes Biblioteca Digital.
- Rivera Molina, R. (2006). *Reforma Política: mas dudas que certezas*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Salgado Pesántes, H. (2017). *El Sistema Presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.