

LA RELACIÓN ENTRE FUNCIONES DEL ESTADO

THE RELATIONSHIP BETWEEN STATE FUNCTIONS

Vicente Solano Paucay²⁷

vicente.solano@ucuenca.edu.ec

Recibido: 27/07/2018

Aprobado: 09/10/2018

Resumen:

Este trabajo pretende analizar y evaluar la relación entre las diferentes funciones del Estado ecuatoriano, realizando una revisión de la composición y atribuciones, de cada una de ellas. Eso implica el estudio del funcionamiento de los frenos y contrapesos, así como las prácticas políticas de los miembros de estas funciones, con el fin de lograr valorar críticamente el diseño constitucional consagrado en la Constitución ecuatoriana del 2008, a diez años de su vigencia.

Palabras clave:

Diseño constitucional; constitucionalismo; división de poderes; Ejecutivo; Legislativo.

Abstract:

This paper aims to analyze and evaluate the relationship between the different functions of the Ecuadorian State, making a review of the composition and attributions of each one of them. This involves the study of the performance of the checks and balances, as well as the political practices of the members of these functions, in order to critically evaluate the constitutional design established in the Ecuadorian Constitution of 2008, ten years after its validity.

Keywords:

Constitutional design; constitutionalism; division of powers; Executive; Legislative.

²⁷ Abogado de los Tribunales de Justicia de la Republica y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca. Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Magister (c) in Global Rule of Law and Constitutional Democracy por el Instituto Tarello de la Universidad de Génova - Italia. Ha desarrollado actividades de docencia y/o investigación, en pregrado y posgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, Universidad de Cuenca y Universidad Católica de Cuenca. Actualmente docente titular de la Universidad Católica de Cuenca y docente en la Universidad de Cuenca. Doctorando en Responsabilidad Jurídica. Estudio Multidisciplinar por la Universidad de León - España



1.- Introducción

A partir de la vigencia de la Constitución ecuatoriana del 2008 se ha discutido sobre los límites y potencialidades del diseño constitucional de las funciones del Estado. La innovación constitucional de tener cinco funciones dejando atrás el clásico modelo de tres, al sumar la Electoral y de Transparencia y Control Social, así como la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), o del Tribunal Contencioso Electoral y sus atribuciones son objeto de diversas controversias, desde su instrumentalización hasta su ineficacia.

En este sentido, este trabajo pretende evidenciar los límites al que se enfrentan las relaciones entre las funciones del Estado ecuatoriano, para ello en el primer apartado, se revisara el modelo de división de poderes y sus implicaciones. En el segundo apartado, se revisará las distintas relaciones entre las funciones: Ejecutivo, Legislativo, Electoral y de Transparencia y Control Social. En el tercer apartado, se hará énfasis en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, en especial en lo referente al juicio político y al veto presidencial. Por último, realizare unas observaciones a manera de conclusiones.

2.- ¿Separación o división de poderes?

Una primera aproximación es con el término separación o división -equilibrio- de poderes y su uso en nuestra cultura jurídica. En el uso de estos términos por parte de los juristas ecuatorianos, no hay una clara distinción, así, por un lado, Julio Cesar Trujillo, en uno de sus primeros análisis sobre el Estado en la Constitución, habla de división de poderes (Trujillo, 2005), sin embargo en un texto más reciente se refiere a “división de poderes o funciones” (Trujillo, 2006), y aunque no refiriéndose directamente a la teoría del Estado en nuestro país se refiere nuevamente a “división de poderes” (Trujillo, 2006), con lo cual se puede establecer que los utiliza como similares. En suma, la Constitución de la Republica establece la existencia de funciones del Estado, pero en el uso terminológico de “división de funciones”, “separación de poderes” o “división de poderes”, más allá de las diferencias que se pueden observar entre funciones o poderes, los juristas tienden a asimilar estos términos.

Riccardo Guastini, jurista italiano, señala que cuando nos referimos a estos términos, no podemos considerarlos como símiles sino encierran en esencia diferencias sustanciales. Por un lado, separación de poderes contiene dos principios: a) Especialización de las funciones – es decir, un órgano ejercita exclusiva y completamente una función-; b) independencia recíproca de los órganos – cuando estos órganos son libres de toda intervención por parte del otro-. Esto conlleva que cada función y órgano están dedicados exclusivamente a una clase de actos, lo que determina su autocontrol y no así la posibilidad de interferencia de otro órgano en cuanto a su formación, funcionamiento y duración. Por otro lado, división de poderes no se reduce a los dos principios anteriores, sino se sustenta por: a) la no plena especialidad de las funciones ejecutiva y legislativa, y b) la falta de independencia recíproca de esas mismas funciones, esta subyace a la clásica idea de solo “el poder frena al poder”-Montesquieu-. En definitiva, atendemos a dos modelos distintos de organización y distribución del poder (Guastini, 2010).

Guastini según indica hay una escisión de implicaciones, por un lado, convergentes, estas son: a) la especialización de la función jurisdiccional, y, b) la independencia de la función judicial. En cambio, en las últimas, se establece: 1) En el modelo de separación de poderes el Ejecutivo no tiene responsabilidad política frente al Legislativo, mientras en el de división de poderes si es responsable; 2) en el modelo de separación de poderes, el Parlamento no puede ser “elegido” por el Ejecutivo, mientras en el de división de poderes, el Ejecutivo puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones; 3) en el modelo de separación de poderes no hay un veto absoluto, mientras el de división de poderes sí lo hay; 4) en el modelo de separación de poderes no existe el control constitucional de las leyes por parte de los jueces, en el de división de poderes se exige su existencia como garantía de una Constitución rígida; 5) en el modelo de separación de poderes no es posible el control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo, esto si es necesario en el modelo de división de poderes (Guastini, 2010).

En efecto, retomando la distinción del jurista italiano y revisando algunas de las disposiciones -formulaciones- normativas podemos encontrar varios ejemplos sobre el modelo de división de poderes: en cuanto, a la responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo tenemos el artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), que le da la iniciativa a la Asamblea Nacional para podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, sea por delitos contra la



seguridad del Estado, por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, o por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia, también puede verse los artículos 130 y 131 de la Constitución.

Sobre la segunda implicación: la disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo, en el artículo 148 encontramos que el Presidente de la Asamblea Nacional tiene la atribución constitucional de disolver la Asamblea Nacional cuando ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen bajo la Constitución, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o cuando de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Sin embargo, esta facultad solo podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato y el Consejo Nacional Electoral en un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución deberá convocar para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

La tercera implicación, es la existencia del veto presidencial absoluto, el mismo se puede observar en el artículo 138 de la CRE donde, se establece que la presidenta o presidente de la República puede objetar totalmente el proyecto de ley y obliga a la Asamblea si quiere volver a considerarlo podrá hacerlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Al transcurrir este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará para su publicación.

En cuanto a la cuarta implicación relativa al control jurisdiccional de las leyes - control de constitucionalidad-, nuestro texto constitucional dispone que la Corte Constitucional sea quien revise la constitucionalidad de los actos normativos según los establece el artículo 436 numeral 2. Finalmente, la quinta implicación del control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo por parte de los jueces se encuentra establecido en el artículo 436, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador. En suma, el modelo de organización del poder instituido en la Constitución actual puede ser designado como “división de poderes”. Esto como decíamos implica un esquema de frenos y contrapesos, es decir relaciones entre las distintas funciones del Estado.

3.- Frenos y contrapesos de las funciones del Estado

Cuando nos referimos a los “*checks and balances*”, estamos frente a la idea de que el poder frena al poder. Esto como hemos señalado tiene varias implicaciones, que subyacen al modelo de división de poderes. Si bien, estas relaciones antes enunciadas son propias de las funciones clásicas, estas no son las únicas sino son parte de un complejo diseño institucional que deviene de la existencia de las cinco funciones del Estado ecuatoriano.

En esta perspectiva, existen diversos frenos y contrapesos entre estas funciones y sus órganos. Rafael Oyarte, constitucionalista ecuatoriano, señala que dentro de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, éste último posee cuatro principales facultades consistentes en legislar y fiscalizar los actos de los órganos del poder público, ciertas facultades en materia judicial y la posesión de funcionarios (Oyarte, 2009).

Ahora bien, bajo el esquema conceptual de Karl Loewenstein, se pueden encontrar un modelo de frenos y contrapesos que dan cuenta de un esquema liberal clásico de tres funciones -poderes- estatales (Loewenstein, 1982). Es importante agregar que Loewenstein, indica que además de estos, existen los controles verticales que se refieren a la distribución territorial del Estado, los derechos y las garantías y el pluralismo político y social (Planas, 2000). Ahora bien, entre algunos frenos y contrapesos más relevantes tenemos: el gobierno de crisis, la influencia del gobierno sobre el proceso legislativo, la influencia sobre la ley promulgada, la facultad de emitir reglamentos ejecución los controles políticos de rutina y el monopolio judicial de los tribunales.

A *prima facie* se evidencia que no existen diferencias trascendentales entre la Constitución Política del Ecuador de 1998 y la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en cuanto al esquema constitucional; sin embargo, si se manifiestan ciertos cambios, como: la eliminación de la facultad del Legislativo para nombrar a algunas de las máximas autoridades estatales, el impedimento para seguir siendo máximo intérprete de la Constitución y la imposibilidad de enjuiciar políticamente a la Corte Constitucional²⁸.

En base a estos cambios, surge un nuevo mecanismo para el control entre el Legislativo y el Ejecutivo, denominado la “muerte cruzada”, consistente en la posibilidad de que, en los tres primeros años de go-

28 Véase, Constitución de la República del Ecuador, art. 431.

bierno, la Asamblea Nacional pueda destituir al presidente de la República, mientras que este pueda disolver al Legislativo. En ambos casos se establece una convocatoria inmediata a elecciones, bajo las condiciones fijadas por la Constitución y con el dictamen previo de la Corte Constitucional²⁹.

En este sentido, Julio Echeverría, politólogo ecuatoriano, considera que, en la práctica, “la legislatura es depotenciada y debilitada en su anterior función de construcción de la macro política” (Echeverría, 2009, pág. 19). Asimismo, que actualmente, “la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la política pública e importante avance con respecto a la CPE de 1998, aparece, sin embargo, como prerrogativa y responsabilidad exclusiva del Ejecutivo” (Echeverría, 2009, pág. 16). Estos elementos, muestran que se mantiene una preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, creando un desequilibrio en la división de poderes.

En cuanto, a la Función Judicial, tanto la Función Ejecutiva y la Legislativa pueden influir en las designaciones de sus integrantes mediante la terna que deben enviar para la elección de los delegados del Consejo de la Judicatura³⁰. Igualmente, la Asamblea Nacional tiene la potestad de enjuiciar políticamente a la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General y Consejo de la Judicatura durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado e, inclusive, proceder a su censura y destitución³¹.

Sobre la Función de Transparencia y Control Social, es importante resaltar, en lo referente al sistema de frenos y contrapesos, el hecho de que los representantes de las entidades que forman parte de esta están sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse ese enjuiciamiento y destitución, se llevará a cabo un nuevo proceso de designación y, de ningún modo, la Función Legislativa podrá nombrar al reemplazo³². Finalmente, cuando hacemos referencia a la Función Electoral, sus integrantes serán sujetos de enjuiciamiento político por el incumplimiento de sus funciones y responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley; no obstante, la Función Legislativa no podrá designar a los reemplazos de las personas destituidas³³. En definitiva, esto implica un novísimo diseño institucional de los frenos y contrapesos producido por el legislador, entendido como una apuesta dentro de la ingeniería constitucional (Solano, 2018).

29 *Ibid.*, art. 130 – 148.

30 Véase, Constitución de la República del Ecuador, art. 179.

31 *Ibid.*, art. 131.

32 *Ibid.*, art. 205.

33 *Ibid.*, art. 202.

4.- Veto presidencial y juicio político

Dentro de las relaciones entre la Función Ejecutiva y Legislativa, dos de las principales atribuciones que tienen estas funciones, que son concebidos como frenos y contrapesos por antonomasia son: el veto presidencial y el juicio político. El estudio de estas relaciones no es escaso, sino todo lo contrario, es de las más estudiadas, en especial por la Ciencia Política. El veto presidencial, es una institución que ha estado presente con anterioridad a la actual Constitución, no obstante, únicamente se encontraba considerada la objeción parcial como atribución del Ejecutivo. Pero, desde el año 1998 se introduce el veto total en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, al ser instituido en la Carta Política expedida ese año. Además, se incorpora la objeción por inconstitucionalidad. En cuanto, al juicio político, este igualmente se encuentra regulado en varios textos constitucionales anteriores.

El veto presidencial se encuentra regulado en los arts. 137, 138 y 139 de la CRE, cuando se establece que, aprobado el proyecto de ley, la Asamblea Nacional lo enviará a la presidenta o presidente de la República para que lo sancione u objete. Si se sanciona el proyecto o no hay objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la presidenta o presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial. No obstante, si la presidenta o presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción, transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, mediante el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Por otro lado, si la objeción es parcial, la presidenta o presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto. Esta objeción deberá ser examinada por la Asamblea dentro de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de los asistentes a la sesión, o podrá ratificar el proyecto inicial, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En estos dos casos, la Asamblea deberá enviar la ley al Registro Oficial para su publicación, en el caso de que la Asamblea no considera la objeción en el plazo establecido se entenderá que se ha allanado a esta y la presidenta o presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.



En el caso de la objeción por inconstitucionalidad sea total o parcial, la presidenta o presidente de la República requerirá el dictamen de la Corte Constitucional, que deberá emitirlo dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen ratificara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, pero si este fuera parcial, la Asamblea Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la presidenta o presidente de la República. Finalmente, si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional promulgará la ley y ordenará su publicación.

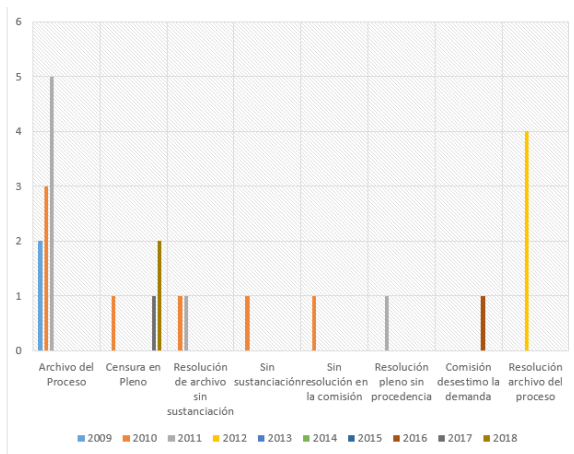
Por otro lado, el juicio político está consagrado en los arts. 129 y 131 de la CRE, el primero establece que la Asamblea Nacional puede proceder al enjuiciamiento de la Presidenta o Presidente, Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en tres casos: 1) Por delitos contra la seguridad del Estado; 2) por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y, 3) por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. El procedimiento iniciará, si, y sólo si hay un dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, sin la necesidad de un enjuiciamiento penal previo. A continuación, la disposición normativa, señala que, en un plazo de setenta y dos horas, luego de concluido el procedimiento legal, el órgano legislativo resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la presidenta o presidente de la República. Por último, para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional, pero además establece que, si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

Así mismo, la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. En este caso, se instituye que para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se re-

querirá las dos terceras partes. El efecto de la censura será la inmediata destitución de la autoridad, adicionalmente si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

Para poder verificar el uso de estos mecanismos de control del poder, observaremos el uso de estos en los periodos legislativos: 2009- 2013, 2013-2017, y 2017-2018 (parcial), para identificar los distintos factores que condicionaron su efectividad. En el periodo legislativo 2009 – 2011, la Asamblea Nacional estuvo conformada por 124 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 59 asambleístas del partido político Alianza País, 19 del Partido Sociedad Patriótica, 11 del Partido Social Cristiano, 7 del PRIAN, y otros en un numero inferior de otras formaciones políticas. Además, en este periodo se presentaron diversos cambios en el tema legislativo, como son las Comisiones Legislativas, el Consejo de Administración Legislativa, Proyectos de Ley, Juicios Políticos, entre otros puntos relevantes. En cuanto a las comisiones legislativas, durante el periodo 2009 - 2013, existieron 13 comisiones legislativas, las cuales estuvieron integradas por un número de 10 y 11 asambleístas por comisión. En este periodo legislativo el Consejo de Administración Legislativa (CAL) estuvo integrado en su mayoría por miembros de la bancada legislativa de Alianza País, pues, tanto el presidente, primera vicepresidenta, segundo vicepresidente y primer vocal del CAL pertenecían al mencionado partido político. En este periodo la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida por Fernando Cordero Cueva, que pertenecía a Alianza País.

Figura 1: Juicios Políticos.

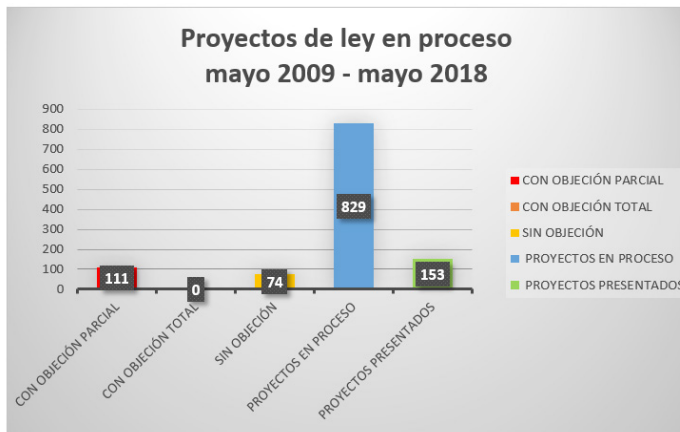


Fuente: Elaboración en base a los datos remitidos por la Asamblea Nacional.

Figura 2: Proyectos de ley aprobados con objeción.



Figura 3: Proyectos de ley en proceso.



Sobre los proyectos de ley, en el periodo 2009 – 2011, se presentaron 75 proyectos, los cuales fueron objetados parcialmente por el presidente de la República y finalmente aprobados. Sobre los juicios políticos, 16 de ellos se presentaron en los años 2009, 2010 y 2011, entre ellos tenemos: En el año 2009 se presentaron 2 juicios, 1) el juicio político con-

tra el ex ministro de electricidad Esteban Albornoz por omisión y falta de previsión en el manejo del sector eléctrico, falta de producción de energía eléctrica con la consecuente pérdida económica de los sectores productivos y de la ciudadanía; y, 2) el juicio contra Gloria Sabando, ex ministra de educación por contratación de seguros. En el año 2010 se presentaron 7 juicios, 1) en contra de Raúl Vallejo ex ministro de educación, 2) Gloria Sabando Superintendente de Seguros, 3) y 4) Javier Ponce Ministro de Defensa, 5) Jorge Manuel Marún Ministro de Transporte y Obras Públicas, 6) Washington Pesántez Fiscal General del Estado, y 7) David Ortiz como ministro de Obras Públicas. Finalmente, en el año 2011 se presentaron 7 juicios en contra de: 1) Gloria Sabando Superintendente de Seguros, 2) Marcela Miranda presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 3) David Chiriboga Ministro de Salud Pública, 4) a los integrantes del Pleno del Consejo de la Judicatura, 5) José Serrano ministro del Interior, 6) Ximena Ponce Ministra de Inclusión Económica y Social y 7) Gloria Vidal Ministra de Educación.

En el periodo legislativo 2011 - 2013, las comisiones legislativas se redujeron de 17 a 4 y estuvieron conformadas por 11 asambleístas cada una, entre estas comisiones se encontraban la comisión de Justicia y Estructura del Estado, la comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, la comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control y finalmente la comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. En cuanto a la estructura del CAL, se evidencia que tres miembros de este organismo pertenecían al partido político Alianza País, un miembro pertenecía al Acuerdo Democrático por la Descentralización y la Equidad, 1 de Sociedad Patriótica, 1 al Movimiento Popular Democrático y 1 al Amauta Yuyai, lo que denota prevalencia una vez más del partido Alianza País.

En este periodo, la presidencia de la Asamblea Nacional nuevamente estuvo dirigida por Fernando Cordero Cueva, que pertenecía a Alianza País. En cuanto a los proyectos de ley, se presentaron 21 proyectos de ley que fueron objetados parcialmente por el presidente de la república y finalmente aprobados. En cuanto a juicios políticos, en el año 2012 se presentaron 4 juicios políticos: 1) en contra de Patricio Rivera Ministro de Finanzas, 2) Ricardo Patiño Ministro de Relaciones Exteriores, 3) Richard Espinoza ex Ministro de Relaciones Laborales y 4) Wilson Pastor Ministro de Recursos Naturales No Renovables.

Una observación que se denota de este periodo es que la composición de la Asamblea Nacional es dispersa, porque no existe una mayoría clara de un partido político. No obstante, el partido Alianza País era el bloque parlamentario con el mayor número de asambleístas y podía lograr la mayo-



ría absoluta, aunque con aliados como PK, MPD u otros. Otra observación, es que no había una mayoría del partido que gobierna el Ejecutivo en la Asamblea Nacional, lo que delimita la actividad legislativa, por un lado, se evidencia una prolífica producción normativa, pero a su vez una actividad permanente del veto presidencial. En último lugar, en cuanto al juicio político, se muestra una alta actividad de su uso, en especial se revela que las interpelaciones fueron dirigidas generalmente a los ministros de estado, es decir a la función Ejecutiva, por cuanto la débil mayoría implicaba la posibilidad de que bajo ciertos cálculos políticos se podía llamar a interpelaciones a los miembros de distintas funciones del Estado. Sin embargo, no se llegó a la censura de ninguno de los interpelados.

En el periodo legislativo 2013 – 2017, la Asamblea Nacional estuvo conformada por 137 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 100 asambleístas del partido político Alianza País, 10 del partido político CREO, 7 del Partido Social Cristiano, 5 del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, entre otros. En cuanto a las comisiones legislativas, existieron 4 comisiones y estuvieron conformadas por 11 asambleístas cada una. En cuanto al CAL, durante este periodo los cinco primeros miembros del CAL pertenecían al partido político Alianza País, un miembro pertenecía al movimiento Avanza y un miembro al partido político CREO. En este periodo la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida por Gabriela Rivadeneira Burbano, que pertenecía a Alianza País. En cuanto a los proyectos de ley presentados en el periodo 2013 – 2015, se desplegaron 21 proyectos de ley, los cuales fueron objetados parcialmente por el presidente de la República y finalmente aprobados. Además, en el periodo 2016 – 2017 considerado por la Asamblea Nacional para el respectivo análisis, se presentaron 11 proyectos de ley, los mismos que fueron objetados parcialmente por el presidente de la República y finalmente fueron aprobados.

En este periodo podemos prestar atención a que el bloque legislativo de Alianza País, logro no solo la mayoría absoluta, sino la mayoría calificada dentro de la Asamblea Nacional que le permitía inclusive asegurar la posibilidad de modificar la Constitución por vía de la enmienda constitucional. Esto a su vez permitió que los proyectos de ley que vinieran del Ejecutivo fueran aprobados sin mayor debate. A su vez, en el caso del juicio político se comprueba una nula actividad que implica la falta de control de la función Legislativa al Ejecutivo. En síntesis, esto corresponde a una actividad complaciente entre las funciones al estar subordinadas al mismo partido, en este caso Alianza País.

A partir del periodo legislativo 2017 – 2018 (parcial), la Asamblea Nacional esta conformada por 137 asambleístas, los cuales estaban distribuidos en 74 asambleístas del partido político Alianza País, 34 del partido político CREO, 15 del Partido Social Cristiano, 4 del Movimiento



de Unidad Plurinacional Pachakutik, entre otros. La Asamblea Nacional cuenta con 20 comisiones, de las cuales 7 son comisiones ocasionales y 13 son comisiones permanentes, entre estas tenemos a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado; la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; la Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, entre otras. La presidencia de la Asamblea Nacional estuvo dirigida inicialmente por José Serrano que pertenecía al partido político Alianza País y actualmente por la economista Elizabeth Cabezas del mismo partido político. Se evidenciaron 4 juicios políticos bajo la presidencia del Lic. Lenin Moreno, entre los cuales tenemos: 1) el realizado en contra del Ministro de Educación Augusto Espinoza, 2) en contra del ex Contralor General del Estado Carlos Pòlit, 3) en contra del Superintendente de Información y Comunicación Carlos Ochoa. Finalmente, en el mes de abril del año 2018, 4) contra el Fiscal General del Estado Carlos Baca Mancheno. En este periodo, aunque Alianza País alcanza a tener la mayoría absoluta, su bloque parlamentario ha sufrido una escisión. No obstante, lo mas relevante sobre el juicio político es que se iniciaron 4 juicios políticos, contra altos cargos de las funciones del Estado. En fin, existe una ruptura que implica la fractura entre el bando correista y el morenista, éste ultimo logro su hegemonía en la Asamblea Nacional mediante acuerdos con otros partidos políticos lo que reactivado la labor de control y fiscalización a las otras funciones del Estado, en especial a la los adeptos al correismo.

En síntesis, sobre el juicio político, en base a la información proporcionada por la Asamblea Nacional, se evidencia que a partir del año 2009 se presentaron 24 juicios políticos, de los cuales 10 se encuentran en estado de “Archivo del Proceso”, 4 juicios se encuentran en “Censura en Pleno”, 2 en la situación “Resolución de archivo sin sustanciación”, 1 juicio político sin sustanciación, 1 en estado “sin resolución en la comisión”, 1 en “resolución pleno sin procedencia”, 1 en el que la comisión desestimó la demanda y 4 en estado “resolución archivo del proceso”. Sobre el ámbito de los proyectos de ley, se evidencia que, a partir de mayo de 2009 hasta noviembre de 2017, se presentaron ante la Asamblea Nacional 1167 proyectos de ley. De los cuales 74 han sido aprobados sin objeción, 111 fueron aprobados sin objeción parcial y 153 se encuentran presentados. No han existido proyectos que han sido objetados totalmente, y los demás proyectos han sido unificados o se mantienen en proceso.

5.- Conclusiones

Como corolario tenemos observando las distintas relaciones entre las funciones del Estado, podemos señalar llegar a algunas conclusiones, si bien hay un nuevo diseño institucional del Estado ecuatoriano, que



ahora corresponde a cinco funciones del Estado, dejando atrás el de tres poderes -funciones-, obstante, este no ha dejado de lado su pertenencia al clásico modelo de división de poderes. En este sentido, la división de poderes como el modelo de distribución de órganos y funciones, que se encuentra establecido en la Constitución implica dos principios fundamentales, el de no plena especialidad de las funciones, así como el de independencia recíproca de los órganos. Sin excluir los posibles controles verticales o territoriales que también son fundamentales en la organización del poder.

Las diferentes relaciones que existen entre las funciones del Estado son claramente distintas a las de la Constitución de 1998, sin embargo, algunos de los frenos y contrapesos se mantienen, por ejemplo: el juicio político o el veto presidencial y el monopolio judicial en manos de la función judicial. A su vez, al tener cinco funciones del Estado esto involucra el incremento de los frenos y contrapesos. En el caso de la función de Transparencia y Control Social, esto implica la influencia en los distintos concursos para nominar a las autoridades estatales y la posibilidad de proponer por parte de los órganos de la función Electoral, propuestas normativas con respecto a su regulación. Con todo ello, existen dos elementos relevantes, el presidencialismo reforzado y una Asamblea Nacional depotenciada, que han terminado por generar un claro desequilibrio entre los poderes estatales.

Estas disfuncionalidades se observan al analizar algunas de las relaciones entre la función Ejecutiva y la Legislativa, en primer lugar, cuando nos referimos al veto presidencial, en el proceso de formación de la ley, se aprecia que, bajo la predominancia del partido político gobernante en las dos funciones (Alianza País), se denota un funcionamiento estable. Por otro lado, cuando nos hemos referido al juicio político siendo uno de los principales frenos y contrapesos que tiene la función Legislativa frente a la función Ejecutiva, se denota su casi nula utilización lo que igualmente subyace al dominio del partido político gobernante en las dos funciones.

En suma, el diseño institucional ecuatoriano siendo novedoso e innovador ha tenido en estos 10 años ciertas disfuncionalidades sobre todo como efecto del presidencialismo reforzado y de un legislativo depotenciado. Un esquema de frenos y contrapesos que tiene límites franqueables, que no aseguran con esto el principio de que el poder frena al poder, por tanto, es necesario generar nuevos frenos y contrapesos que permitan superar estas disfuncionalidades y que nos permitan lograr equilibrar nuevamente las funciones y asegurar el Estado Constitucional de Derecho.

Bibliografía

- Echeverría, J. (2009). El Estado en la nueva Constitución. En S. A., A. G., & S. C., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones* (págs. 11-20). Quito: Universidad Andina Simon Bolivar, Sede Ecuador-Corporacion Editora Nacional.
- Guastini, R. (2010). *Interpretación, Estado y Constitución*. Lima: ARA Editores.
- Loewenstein, K. (1982). *La teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Oyarte, R. (2009). Relaciones Ejecutivo-Legislativo. En S. A., A. G., & S. C., *La nueva Constitución del Ecuador* (págs. 45-91). Quito: Universidad Andina Simon Bolivar, Sede Ecuador-Corporacion Editora Nacional.
- Planas, P. (2000). La democracia constitucional y la “forma de gobierno” en América Latina. En U.-P. U.-F. Internacionales, *El poder legislativo en la democracia y la integración* (págs. 17-43). Buenos Aires : UPD/OEA-Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Solano, V. (2018). *Democracia participativa y meritocracia ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana?* Cuenca: Universidad Andina Simon Bolivar, sede Ecuador-Universidad de Cuenca.
- Trujillo, J. C. (2005). El Estado en la Constitución. En R. Viciano , J. Trujillo, & S. Andrade, *Estudios sobre la Constitución ecuatoriana de 1998* (pág. 117). Quito: Corporacion Editora Nacional/Universidad Andina Simon Bolivar.
- Trujillo, J. C. (2006). *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho Constitucional* (2da ed.). Quito: Corporacion Editora Nacional/Universidad Andina Simon Bolivar sede Ecuador.
- Trujillo, J. C. (2006). *Constitucionalismo Contemporáneo. Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: Corporacion Editora Nacional/Universidad Andina Simon Bolivar sede Ecuador.



Fuentes normativas

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

*Ley Organica de Garantias Jurisdiccionales y Control
Constitucional.* (2009).