

# EL PRESIDENCIALISMO ECUATORIANO

(El régimen presidencial en la república del Ecuador)

Luis VERDESOTO SALGADO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Trayectoria histórica*. III. *Vigencia del sistema republicano presidencial 1988*.

## I. INTRODUCCIÓN

El Ecuador, república ubicada en el noroccidente de América del Sur, entre Colombia y Perú, vive una democracia formal.

Se le ha calificado hasta hoy como una isla de paz. En medio de dos realidades históricas que podrían considerarse explosivas: Colombia que mantiene, también, su democracia formal, a pesar de una convulsión interna evidente (una guerrilla combatiente) y el Perú —igualmente una democracia formal— que hace noticia casi cotidiana con la acción del grupo Sendero Luminoso.

El Ecuador culmina en estos momentos un proceso electoral dentro de los lineamientos del orden jurídico constitucional de 1978.

Las experiencias del último cuatrienio, duras, difíciles, no han terminado con su democracia formal y el país salva su calidad de Estado de derecho, constitucional, ante los ojos del mundo.

Hemos mantenido en esencia la forma de gobierno republicano presidencial, a lo largo de la historia.

Dieciocho constituciones. A través de todas ellas se define y se proyecta la fisonomía de una república de tipo presidencial.

El presidente de la República ha mantenido simultáneamente la calidad de jefe del Estado y de jefe de la función ejecutiva, característica específica de la república presidencial.

La tendencia hacia un presidente con amplias atribuciones ha sido la característica del país.

\* Profesor honorario de la Universidad Central del Ecuador.

En los presentes instantes del devenir sociopolítico de la República vamos a elegir un presidente dotado de los amplios poderes y las consiguientes responsabilidades que le otorgan la Constitución y las leyes.

Ya analizaremos, en su oportunidad, el ámbito de poder del presidente, dentro del ordenamiento jurídico que estimamos está todavía vigente.

## II. TRAYECTORIA HISTÓRICA

Dieciocho Constituciones: 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1877, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1945, 1946, 1967, 1978.

Síntesis de una agitada historia; identificada por grandes anhelos, grandes frustraciones y grandes esperanzas. La historia del derecho constitucional es realmente la historia de la República.

Una república presidencial que surge del colonialismo español, luego de las luchas por la independencia. Los criollos, españoles de América, se enfrentan a los españoles de España, y nace la joven república.

El marco geográfico:

El antiguo reino indígena de Quito, Confederación de Tribus nativas con propia identidad; la antigua presidencia colonial de la Audiencia de Quito.

La cronología inicial:

El diez de agosto de 1809, primer grito de la independencia. Quito, Luz de América;

15 de febrero de 1812, primigenia expresión constitucional. "Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las provincias que forman el Estado de Quito";

24 de mayo de 1822, independencia definitiva de España e inmediata integración a la República de Colombia. La Gran Colombia concebida por Bolívar;

13 de mayo de 1830, separación del Distrito del Sur de Colombia;

11 de septiembre de 1830, expedición en la ciudad de Riobamba de la Carta política del nuevo Estado que adopta el nombre de República del Ecuador. Primera Constitución ecuatoriana.

### A. *La iniciación de la República. Primeras constituciones*

La Constitución de 1830 dispone que “el gobierno del Estado del Ecuador es popular, representativo, alternativo y responsable” (artículo 7).

“El Poder Ejecutivo se ejercerá por un magistrado con el nombre de Presidente del Estado del Ecuador” (artículo 32). “El Presidente durará cuatro años en sus funciones y no podrá ser reelegido sino pasados dos periodos constitucionales” (artículo 34).

En virtud del artículo 35, numeral séptimo, corresponde al presidente nombrar y remover libremente al ministro secretario del despacho. El Estado naciente tiene un solo Ministerio, cuyo despacho se divide en dos secciones: primera, de Gobierno Interior y Exterior; segunda, de Hacienda. “El negociado de guerra y marina estará a cargo del Jefe de Estado Mayor General”.

La elección de presidente y vicepresidente del Estado la hace el Congreso.

Para ser ciudadano se necesita tener una propiedad raíz valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero. Típica característica de una Constitución censitaria. La realidad socioeconómica de entonces se proyecta en esta disposición.

Para ser diputado se necesita como requisito indispensable tener una propiedad raíz, valor libre de cuatro mil pesos, o una renta de quinientos, como producto de una profesión científica, de un empleo o de una industria particular.

Para ser presidente se debe tener una “propiedad raíz valor libre de treinta mil pesos”.

También se requiere ser ecuatoriano de nacimiento.

Esta disposición no excluye a los colombianos que hubieren estado en actual servicio del país al tiempo de declararse en Estado independiente y que hayan prestado al Estado del Ecuador servicios eminentes y que estén casados con una ecuatoriana de nacimiento.

La norma transcrita es casi la biografía del primer presidente, general Juan José Flores, fundador de la República, cuya sombra de caudillo supervivirá hasta quince años después del nacimiento del Estado ecuatoriano.

En la primera Carta política se mantiene una disposición por la cual el Estado del Ecuador “se une y confedera con los demás Esta-

dos de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia". Esta disposición tiene el carácter de enunciado meramente teórico que nunca se tradujo en práctica político-constitucional.

En la Constitución de 1830, el jefe de Estado es simultáneamente jefe del gobierno.

Bajo la égida política de Flores se produce un paréntesis constitucional de carácter civilista que la preside Vicente Rocafuerte. Reunida una Asamblea Constituyente en la ciudad de Ambato, se expide la Ley fundamental de 1835. Se mantiene el Estado unitario, la forma de gobierno republicano-presidencialista; se ratifica el concepto de independencia y se elimina, de una vez para siempre, la teórica e inaplicada "unión y confederación" con la República de Colombia.

Si la Constitución de 1830 establecía la Cámara legislativa única (que la llamaba Congreso de Diputados) la de 1835 instituye el bicameralismo.

Los requisitos económicos para el ejercicio de la ciudadanía y para la elección en funciones de legislador (senador o representante), presidente o vicepresidente, se mantienen con breves modificaciones respecto a la cuantía. Es el concepto de ciudadanía censitaria ligado a una estructura feudal subsistente.

La Asamblea de 1835 confiere al expresidente Juan José Flores la calidad de "ecuatoriano de nacimiento" y le concede, consiguientemente, el derecho para ejercer la primera magistratura dentro de las nuevas normas constitucionales. Sobre esta base el Congreso de 1839 elige al general Flores, por segunda vez, presidente de la República.

Después, un golpe de Estado. El general Flores convoca a una nueva Convención y se expide la Constitución de 1843, que ha sido denominada Carta de esclavitud.

Se mantiene el sistema de gobierno republicano presidencialista y se inviste al Ejecutivo de amplias facultades. Una dictadura con ropaje constitucional.

El presidente y vicepresidente de la República durarán en sus funciones ocho años (artículo 57); duplicación del tiempo respecto de las constituciones anteriores.

El Congreso (bicameral) se reunirá cada cuatro años. La Constitución de 1830: cada año; la de 1835: cada dos años.

Las normas constitucionales enunciadas ilustran el contenido de la Constitución de 1843.

Una oposición antifloreana, nacionalista y civilista culmina con un estallido revolucionario en Guayaquil, el 6 de marzo de 1845. Se habla del año primero de la libertad que deja atrás quince años del periodo llamado floreanismo.

Se expide la Carta constitucional de 1845 que reedita, en mucho, las normas escritas de la Ley fundamental de 1835. Con esta constitución dirige los destinos del país el presidente Vicente Ramón Roca.

Hay una nueva tónica que podría calificarse de democrática. Sobresalen en la Carta política declaraciones como ésta: "Nadie nace esclavo en la República, ni puede ser introducido en ella en tal condición sin quedar libre" (artículo 108).

Por lo demás, se afirma el sistema de gobierno republicano presidencialista.

Situaciones de política coyuntural llevan al general José María Urbina —caudillo militar ecuatoriano— a un golpe de Estado a favor del ciudadano civil Diego Noboa. En 1850 se reúne una Asamblea Nacional y el 27 de febrero de 1851 se expide una nueva Constitución, de brevísima vigencia (6 meses). En el fondo, los mismos principios de la carta de 1845. En esta Constitución se vuelve a la legislatura unicameral.

Una nueva situación de facto: El general José María Urbina se proclama jefe supremo. Se depone al presidente Noboa a quien se le acusa de traición. Así se explica su derrocamiento.

Se reúne la Asamblea Nacional y se expide la Carta política de 1852. Esta Constitución reedita igualmente los principios básicos de la Ley fundamental de 1845.

Como innovaciones: Se retorna al bicameralismo. Se dispone la abolición de la pena de muerte por delitos políticos.

La historia ecuatoriana recuerda a la Constituyente de 1852, presidida por Pedro Moncayo, por la expedición de la Ley sobre la manumisión de los esclavos, cuyo ejecútese lo firma José María Urbina.

### *B. Del garcianismo a la revolución liberal*

Una profunda crisis política sacude la República en 1859. De ella emerge una figura central, el líder civil conservador doctor Gabriel García Moreno, cuyo nombre estará presente en la vida nacional por más de dos décadas.

Reunida la Convención para superar la crisis, se expide la Carta fundamental de 1861.

En la Constitución de 1861 se establece el sufragio universal, el artículo octavo expresa que “para ser ciudadano se requiere ser casado o mayor de 21 años y saber leer y escribir”. Desaparece toda exigencia económica para el elector.

Sin embargo, respecto al ejercicio de la legislatura aún subsisten ciertos condicionamientos económicos: Para ser senador, gozar de una renta anual de quinientos pesos que proceda de una propiedad o industria o ejercer alguna profesión científica (artículo 19).

Para ser diputado, gozar de una renta anual de trescientos pesos procedente de propiedad o industria útil, o ejercer alguna profesión científica (artículo 25). Para ser presidente o vicepresidente de la República se requiere ser ecuatoriano de nacimiento y tener las demás cualidades que para ser senador (artículo 59).

El artículo 15, es concluyente. El Poder Supremo se divide para su administración, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial: cada uno ejercerá las atribuciones que le señale esta Constitución, sin exceder los límites que ella prescribe. Y en efecto, en su articulado determina muchas limitaciones al ejercicio del poder. Puede afirmarse que la Constitución de 1861, cristaliza los principios democráticos más adelantados de la hora. En el régimen administrativo interior llega a disposiciones singulares: los gobernadores de provincia, los jefes políticos y los tenientes políticos deben ser elegidos por sufragio directo y secreto.

Históricamente se planteaba una antítesis entre el genio político del gobernante, García Moreno, y las limitaciones de la Constitución. Se enarboló pronto la tesis de la insuficiencia de las leyes.

Concluido el periodo constitucional de cuatro años y tras el breve ejercicio del poder por parte de Jerónimo Carrión y Xavier Espinosa, García Moreno recurre al golpe de Estado y se expide la Carta fundamental de 1869. Esta Constitución es conocida como la Carta negra.

La Constitución de 1869 da forma jurídica a un ejecutivo fuerte, con la mayor concentración del poder. El presidente de la República, jefe del Estado y del gobierno, durará en sus funciones seis años y podrá ser reelegido (artículo 56).

Entre sus atribuciones consta la de “disponer de las fuerzas armadas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas del modo más con-

veniente y mandarlas personalmente en caso de campaña, con acuerdo del Congreso y en su caso del Consejo de Estado”.

El artículo 61 describe un estado de sitio que entrega al gobierno una autoridad casi sin límite.

Los senadores duran diez años y los diputados seis (artículos 20 y 24).

Para ser ciudadano se requiere: ser católico, saber leer y escribir y ser casado o mayor de veinte y un años.

Los sectores liberales estimaron negativa la fusión de principios religiosos y políticos en el concepto de ciudadanía. Este punto, unido a la reelección presidencial, fue blanco de ataques a la Carta política, como lo expresa el doctor Juan Larrea Holguín en artículo publicado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (1987).<sup>1</sup>

Para impedir la reelección de García Moreno, se recurre al magnicidio. El presidente es asesinado el seis de agosto de 1875.

El doctor Antonio Borrero es elegido presidente de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución de 1869. El gobierno de Borrero, “hombre de la ley”, es derrocado por el general Ignacio de Veintimilla. Se instaura un régimen de facto. Se convoca una Asamblea constituyente. Dicha Asamblea expide una nueva Carta política el treinta y uno de mayo de 1878.

La Carta de 1878 significa, en cierto modo, una antítesis de la Carta negra (1869).

En la sección de las garantías, que ocupa sitio preferente en la Ley fundamental, hay una serie de declaraciones dogmáticas que le identifican como una Constitución de espíritu liberal. “La Nación Ecuatoriana reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales” (artículo 16).

Se establece el sufragio universal, con votación directa y secreta, para la elección de presidente, senadores y diputados.

Por lo demás, esta Carta política, la novena en la historia del país, mantiene, con evidentes mejoras, los principios jurídicos de la República presidencialista que naciera en 1830.

El general Ignacio de Veintimilla trata de perpetuarse en el ejercicio del poder y recurre a un nuevo golpe de Estado. La dictadura de Veintimilla es rechazada en la costa y en la sierra, y se produce el movimiento de restauración nacional. Tras la restauración es la

<sup>1</sup> Instituto de Altos Estudios Nacionales, *Temas de seguridad y desarrollo*, Quito, 1987, p. 68.

Asamblea constituyente de 1883 la encargada de redactar una nueva Ley fundamental. Se la expide el cuatro de febrero de 1884.

De especial significación, trascendental, es la eliminación del condicionamiento económico para el ejercicio de las altas funciones públicas, condicionamiento que se mantuvo aún en la Constitución de 1878. Para ser senador se requiere solamente ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía y tener treinta y cinco años de edad (artículo 44). Puede ser diputado cualquier ecuatoriano en ejercicio de los derechos de ciudadanía (artículo 49). Para ser presidente o vicepresidente se requiere ser ciudadano ecuatoriano y haber cumplido los treinta y cinco años de edad (artículo 83).

Factores económicos y políticos llevan pronto al país a una revolución de carácter liberal. El cinco de junio de 1895 hay un pronunciamiento que entraña la culminación de todo un proceso de luchas históricas. El nombre que simboliza esta hora del país es el del general Eloy Alfaro.

En 1897 se expide una nueva Constitución.

La Constitución de 1897 no contiene cambios fundamentales. La revolución liberal había triunfado en los campos de batalla, pero aún no estaba consolidada en la estructura de la sociedad.

Una cierta amplitud en el título relacionado con las garantías ciudadanas. Respecto a las creencias religiosas. En todo caso, el artículo 12 reitera una disposición que se ha mantenido, en una u otra forma, en todas las constituciones anteriores: "La religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión de todo culto contrario a la moral. Los poderes públicos están obligados a protegerla y hacerla respetar".

Gracias al artículo 14 "queda abolida la pena de muerte por infracciones políticas y comunes", sin excepción de ninguna clase.

Se destaca, con título expreso, la supremacía de la Constitución. Artículo 132:

La Constitución es la Ley Suprema de la República y cualesquiera leyes secundarias, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones o tratados públicos que estuvieren en contradicción, o se apartaren de su texto no surtirán efecto alguno.

El régimen presidencialista se mantiene, como ocurrirá en la siguiente Constitución correspondiente al periodo liberal: la de 1906.

La Carta política de 1906 eleva al plano de normas fundamentales las instituciones jurídicas que la revolución liberal ha plasmado en los hechos. "Libertad de expresión y de cultos, laicismo como pauta de acción estatal, democratización de la cultura: he ahí los grandes principios institucionalizados por el liberalismo".<sup>2</sup>

Las disposiciones de la carta de 1906.

Artículo 26, numeral 3: "La libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones, en tanto que éstas no sean contrarias a la moral y al orden público"; numeral 15: "La libertad de pensamiento, expresado en palabras o por la prensa".

Artículo 16: La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeadada por las municipalidades, son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios son gratuitas y, además, la primera es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren. Ni el Estado ni las municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal.

La organización del poder público es de tipo presidencialista, a no dudarlo. Pero la Constitución de 1906 da al Congreso algunas atribuciones que se alejan del concepto jurídico-político del presidencialismo puro. "El Ministro o Ministros que hubieren sido censurados por el Congreso, no podrán encargarse nuevamente de ninguna Cartera durante dos años" (artículo 92, sección III, de los Ministros Secretarios de Estado).

### C. *Nuestros tiempos*

La Constitución de 1906 ha regido en el país durante muchos años. Cerca de veinte años.

Las nuevas constituciones, que las hemos llamado como constituciones de nuestros tiempos, traerán consigo otras definiciones jurídico-constitucionales a tono con las transformaciones sociales que ha experimentado el mundo. Es el derecho constitucional de la posguerra.

La Carta de 1929 constitucionaliza por primera vez los derechos sociales. Eleva al rango constitucional el derecho de trabajo y le

<sup>2</sup> Cueva, Agustín, *El proceso de dominación política en Ecuador*, Quito, Edit. Alberto Crespo Escalada, 1981, p. 15.

ubica en sitio piramidal del derecho público. A la misma categoría jurídica se eleva el derecho de familia y la opción al haber familiar. Se garantiza el derecho de propiedad, "con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales". Se perfecciona el derecho de *habeas corpus*. Se consagra la ciudadanía de la mujer. Ella pasa a gozar y ejercer plenamente sus derechos políticos.

La parte orgánica de la Constitución de 1929 mantiene muchas de las normas básicas del régimen presidencial: el presidente es jefe del Estado y jefe del gobierno: existe separación de "poderes"; el presidente es elegido por el pueblo en sufragio universal; el presidente nombra sus ministros libremente y puede removerlos en la misma forma. El presidente no puede disolver el Congreso. El presidente dura cuatro años en sus funciones y no puede ser reelegido (artículo 78). En caso de falta del presidente de la República por enfermedad u otro impedimento accidental que pase de diez días le subrogará el ministro de gobierno.

Situación excepcional en la historia de la República, la Carta de 1929 adopta algunas normas de carácter parlamentario que la sitúan en un plano de semiparlamentarismo. Se le ha calificado como Constitución semiparlamentaria. "El Congreso se reúne para examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado y darles voto de confianza o de censura, si hubiere motivo para ello" (artículo 50, numeral 8).

"El Ministro o Ministros a quienes se hubiere dado voto de desconfianza en el Congreso, cesarán en sus funciones. Si fueren censurados no podrán, además, desempeñar ninguna cartera durante dos años" (artículo 97).

Se crea el Consejo de Ministros compuesto por todos los ministros titulares en ejercicio y presidido por el presidente de la República. El Consejo de Ministros tiene funciones específicas (artículo 93). Los ministros son personalmente responsables y asumen, también, responsabilidad solidaria con el Consejo de Ministros.

En el sistema de 1929 la autoridad y atribuciones del presidente quedaron bastante debilitadas y se dio el caso de la destitución del presidente de la República.

El tratadista doctor Francisco Zevallos Reyre comenta al respecto:

En el Ecuador, hemos tenido un ensayo de gobierno parlamentario, esto es, gabinete nombrado por el Jefe de Estado, pero subordinado a las decisiones del Congreso. Tal ocurrió durante el periodo del señor

Juan de Dios Martínez Mera, elegido por el bando liberal, mediante uno de los muchos fraudes electorales. El Congreso de 1933 le solicitó resignara el mando, pero él se resistió y, desde ese momento, hubo completo divorcio de las dos ramas. El Congreso se acogió al artículo 97 de la Constitución, entonces vigente, para censurar colectivamente a todo el gabinete que lograba formar el Presidente de la República; dicho artículo establecía que los Ministros que hubieren sufrido un voto de desconfianza, cesaban en sus funciones. Se llegó al caso de que Ministros que viajaban a la Capital para posesionarse, eran desplazados por el voto de desconfianza que, en una sesión anterior del Congreso, había merecido el gabinete. Esta situación de inestabilidad del gobierno terminó con la descalificación del Presidente de la República, hecho que se realizó en una de las más borrascosas sesiones del mes de octubre de 1933.<sup>3</sup>

Tras la experiencia semiparlamentaria de 1929, el Ecuador vuelve por los cauces del sistema presidencialista.

Las Constituciones de 1939, 1945, 1946, 1967 y 1978 responden, desde el punto de vista orgánico-constitucional, a los principios básicos del sistema de gobierno republicano presidencial.

La de 1938 tiene valor histórico. Para muchos tratadistas no tuvo vigencia real y se la omite aun en las citas. En las compilaciones constitucionales se prescinde de ella y es necesario recurrir a los archivos del Congreso Nacional para conocerla.

La Asamblea de 1938 nace de una ley electoral que reconoce la existencia de tres corrientes políticas en la vida nacional: la de derecha, la del centro y la de izquierda. La Asamblea se integra por igual mediante diputados que representan esa supuesta —quizá real— estructura de la Nación. Se elabora una Carta política inspirada en la Ley fundamental de 1929 y se amplía el contenido de las garantías sociales.

En un momento de grave crisis política, para salvar el orden jurídico, la Asamblea declara vigente la Constitución antes de ser promulgada, en la noche del dos de diciembre de 1938. Se elige un presidente de acuerdo con la Constitución de 1938. Pero este mismo presidente —o dictador— disuelve la Asamblea y se crea una situación político-constitucional *sui generis*.

<sup>3</sup> Zevallos Reyre, Francisco, *Lecciones de derecho constitucional*, Guayaquil, Imprenta de la Universidad, 1947, p. 266.

La Constitución de 1945 abre un nuevo capítulo en la historia del régimen republicano presidencial del Ecuador. El profesor y tratadista Hernán Salgado dice al respecto:

Es una de las mejores que ha tenido el Ecuador, y fue muy adelantada para su época. El Congreso era unicameral (por tercera ocasión) con diputados que duraban dos años y a la cámara única se incorporaban veinticinco representantes funcionales (el más alto número habitado). La Comisión Legislativa Permanente se integraba con diez miembros y entre sus atribuciones constaba que, en receso del Congreso, podía dar decretos-leyes de carácter económico en caso de urgencia, de acuerdo con el Presidente, y previo informe de la Comisión Nacional de Economía.<sup>4</sup>

Una brevísima visión de algunos aspectos de la Constitución de 1945. Los límites de la ponencia nos impiden mayores reflexiones.

La filosofía de la Carta política está contenida en el artículo primero:

La Nación ecuatoriana está constituida en Estado independiente, soberano, democrático y unitario, bajo un régimen de libertad, justicia, igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana. No puede celebrarse pacto alguno que afecte de cualquier manera su independencia, soberanía e integridad territorial.

El artículo segundo define científicamente, a la luz de los principios del derecho constitucional contemporáneo, la unicidad del poder público y la diversidad de las funciones. "La soberanía radica en el pueblo, quien la ejerce por medio de los órganos del Poder Público que esta Constitución establece".

La función legislativa se ejerce por el Congreso Nacional, unicameral, integrado por diputados nacionales y por diputados funcionales; en cierto modo proyección de los factores reales de poder cuya existencia reconoce la constituyente.

El presidente de la República, jefe del Estado, ejerce la función ejecutiva: "Desempeñará su mandato con sentido de unidad nacional, por encima de las vinculaciones de partido" (artículo 55).

<sup>4</sup> Salgado, Hernán, *et al.*, *Las reformas constitucionales de 1986*, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Facultad de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Juri-PUCE, 1986.

La Función Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los demás Tribunales y Juzgados que la Constitución y las leyes establecen (artículo 84).

Las garantías fundamentales se refieren a los derechos individuales, a la familia, a la educación y cultura, a la economía, al trabajo y a la previsión social.

Para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza se crea el Tribunal Superior Electoral (artículo 21).

Se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales para velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes.

Todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de dieciocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano (artículo 15). El presidente de la República es elegido por los ciudadanos del Estado, por sufragio universal, directo y secreto.

Entre las atribuciones y deberes del presidente de la República está la de "nombrar y remover libremente a los Ministros de Estado" (artículo 65, numeral 9).

Es prohibido especialmente al presidente de la República: disolver el Congreso o dificultar sus labores; detener el curso de los procedimientos judiciales, atentar contra la independencia de los jueces (artículo 66, numerales 3, 5 y 6).

Podría afirmarse que la Constitución de 1945 organiza al Estado ecuatoriano bajo los lineamientos científicos del sistema de gobierno republicano presidencial puro. Sin embargo, esa pureza casi absoluta se resquebraja brevemente con dos disposiciones de inspiración parlamentaria. Entre las atribuciones o deberes del Congreso (artículo 34), la vigésima tercera dice lo siguiente: "Examinar la conducta de los Ministros de Estado y darles voto de censura si hubiere motivo". Y el artículo 77, sección segunda, De los Ministros de Estado, dispone que "El Ministro a quien censure el Congreso, cesará en sus funciones y no podrá, durante dos años, ocupar ninguna cartera".

La Constitución de 1945 fue elaborada tras un foro académico del más alto nivel. En el seno de la constituyente, sus diputados representaban, en la más elevada expresión, a todas las gamas del pensamiento político y jurídico de la República.

Sólo después de arribar a conclusiones de consenso se redactó el articulado. Con lógica. Con hermenéutica jurídica. Con pulcritud idiomática.

Redactado definitivamente el texto de la Constitución fue remitido por la Asamblea a conocimiento del presidente de la República, para su promulgación y ejecución.

El presidente doctor José María Velasco Ibarra —cuya presencia política ha gravitado en el país por cerca de cuarenta años—, tenía ante sí la presión de sectores tradicionales que estimaban que la Constitución redactada por la Asamblea de 1945, era demasiado avanzada para los tiempos. Se le solicitaba la no promulgación.

Horas de tensión nacional. La Asamblea, a puerta cerrada, esperaba el desenlace de los acontecimientos.

El doctor Velasco Ibarra concurrió a la Universidad Central para la celebración del centenario de la revolución civilista del seis de marzo de 1945. Las seis de la tarde. El doctor Velasco anunció desde la tribuna universitaria: "He firmado la Constitución".

Un recuerdo íntimo.

Del recinto universitario, en mitin reverente, concurrió la juventud y logró la apertura de las puertas de la constituyente. Presidía la sesión, en ese instante, el doctor Manuel Elicio Flor, líder conservador, segundo vicepresidente de la Convención.

En emotivos discursos el autor de esta ponencia y el joven Manuel Oña Silva, estudiantes universitarios, comunican a la Asamblea que la Constitución había sido promulgada.

Un silencio profundo.

El Himno Nacional.

Se había iniciado un nuevo capítulo de la historia.

Luego, la Constitución de 1946: Un cierto retroceso; pero las instituciones jurídicas básicas, que responden a factores reales de poder, se mantienen.

La Ley fundamental de 1967: Vuelve sustancialmente la normatividad jurídica de 1945, con adelantos evidentes a tono con la evolución del derecho constitucional del cual no puede estar ausente el Ecuador.

La Constitución de 1978: Elaborada por una respetable comisión de juristas y otros ciudadanos designada por el triunvirato gobernante y sometida a referéndum, mantiene los principios de 1945 y 1967.

### III. VIGENCIA DEL SISTEMA REPUBLICANO PRESIDENCIAL (1988)

Lo hemos expresado:

En el presente mes de mayo de 1988 vamos a elegir presidente y vicepresidente de la República, mediante sufragio universal, dentro de los lineamientos jurídicos de la Constitución de 1978, reformada en 1983.

Artículo 74. Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener treinta y cinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley.

.....

Artículo 80. Habrá un Vicepresidente de la República, elegido simultáneamente con el Presidente, en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, de acuerdo con la ley.

Nuestro país ha adoptado el sistema de gobierno republicano presidencial. Lo dice, de manera explícita, el artículo primero de la Constitución: "El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo".<sup>5</sup>

El gobierno republicano presidencial lo dice, en precisa síntesis el tratadista mexicano Jorge Carpizo, reúne las siguientes características:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

<sup>5</sup> *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Imprenta Nacional.

g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.<sup>6</sup>

El Ecuador se ha encuadrado dentro de las características enunciadas, de manera esencial. La atribución del Congreso en lo que respecta a la censura y destitución de los ministros de Estado lo separa brevemente del presidencialismo puro (artículo 59, literal f, de la Constitución codificada).

Pero es indudable que el país vive este sistema de gobierno: republicano presidencial. Con raíces profundas. Desde el nacimiento mismo de la República en 1830.

En Ecuador el presidente, jefe de Estado y jefe del gobierno goza actualmente de atribuciones que le dotan de enorme autoridad, de poderosa autoridad, y, consiguientemente, de grandes responsabilidades.

“Poderoso, muy poderoso es en nuestro país el presidente de la República. Lo es al tenor de la Constitución y las leyes que nos rigen; que no lo será al margen de las mismas”, lo dice el profesor universitario Hugo Ordóñez Espinosa en sugerente artículo acerca de los poderes del presidente.<sup>7</sup>

En el mismo artículo Ordóñez razona sobre el ámbito de acción del presidente y sobre la trascendencia del acto electoral de los presentes días. Son sus afirmaciones.

Y por si todo eso fuese poco, la Ley de Seguridad Nacional fortalece de modo tal los poderes del Presidente de la República y los vuelve tan expeditivos que difícilmente la autoridad presidencial que ella instaura y regula, resulta compatible con el principio democrático.

Describamos las atribuciones del presidente dentro del sistema republicano presidencial vigente.

El presidente tiene la calidad de jefe del Estado y como tal lo representa en el concierto internacional, es decir ante los demás países del mundo. Protocolariamente ocupa la primera dignidad de la República y goza de las altas consideraciones que esta posición entraña en las relaciones interestatales. En la vida interna del país el presidente representa la cúpula del poder. Pero el límite de su acción está dado por las normas prescritas en la Constitución y en las leyes.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, quinta edición, 1985.

<sup>7</sup> Ordóñez Espinosa, Hugo, “El poderoso presidente”, revista *Vistazo*, Guayaquil, núm. 494, marzo 24 de 1988, pp. 28 y 29.

De no existir esta limitación estaríamos frente a la imagen de una monarquía absoluta, de poder ilimitado. En Ecuador el presidente tiene una capacidad de acción determinada por los cánones del derecho público. Puede hacer lo que la Constitución y las leyes le permiten. Es decir eso y no más, derecho público como filosofía jurídica insoslayable. No existen las facultades implícitas.

El presidente de la República en su calidad de jefe del gobierno es la expresión subjetiva culminante de la función ejecutiva. Es la autoridad máxima y la cúspide de la administración pública tomada, lógicamente, como el punto más alto del servicio a la comunidad. Porque administración pública es servicio público. El jefe de la administración es el primer servidor del Estado, tesis sabia de León Duguit.

El presidente de la República es la más alta autoridad dentro de las fuerzas armadas del Estado. El literal h del artículo 78 de la Constitución codificada, le otorga la calidad de máxima autoridad de la fuerza pública, esto es de las fuerzas armadas y de la policía nacional. Puede decretar la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias de acuerdo con la ley (literal j) y puede disponer el empleo de la fuerza pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden (literal k).

Al presidente le corresponde asumir la dirección política de la guerra. Aprobar, de acuerdo con la ley y en forma reservada, los orgánicos de la fuerza pública. Declarar el estado de emergencia nacional. Tan grave y tan alta es la responsabilidad del presidente de la República en este aspecto si se toma en cuenta que de acuerdo con el artículo 129 de la Constitución política "la fuerza pública no es deliberante" y que el servicio militar es obligatorio para los ecuatorianos (artículo 134).

En el plano económico y financiero, el presidente de la República, mediante su delegado, preside la Junta Monetaria y fija, en definitiva, la relación de cambio internacional de la moneda. Formula la proforma del presupuesto general del Estado y a él le corresponde contratar y autorizar la contratación de empréstitos.

El presidente de la República formula las ternas para que el Congreso elija procurador general del Estado (representante judicial del Estado); contralor general del Estado; superintendentes de bancos y compañías.

El presidente de la República envía dos ternas al Congreso para que de ellas designe a dos de los miembros del Tribunal Supremo Electoral. Igualmente, el presidente envía las ternas correspondientes al Congreso Nacional para la designación de dos miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales.

El presidente tiene la facultad de convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado y especialmente los proyectos de reforma a la constitución en los casos previstos por la misma.

El presidente puede declarar el estado de emergencia nacional y asumir facultades de excepción en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando simplemente al Congreso Nacional si estuviere reunido, o en su falta al Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Congreso Nacional o el Tribunal de Garantías Constitucionales en receso de aquél, puede revocar la declaratoria de emergencia si las circunstancias lo justificaren.

El presidente puede nombrar y remover libremente a los ministros, jefes de misiones diplomáticas, gobernadores y demás funcionarios públicos, de acuerdo con la ley y el estatuto jurídico administrativo dictado por el mismo presidente de la República.

Corresponde al presidente de la República sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expide el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas. Igualmente, el presidente tiene la facultad reglamentaria, es decir le toca dictar los reglamentos pertinentes para la aplicación de las leyes.

He ahí el esquema de las amplias facultades y poderes que entrega la Constitución de la República vigente a un presidente de la República, titular de la función ejecutiva, quien representa al Estado, dura un periodo de cuatro años y no puede ser relegido (artículo 73).

Pero quizá la principal tarea, la principal atribución y deber está consignada en el literal a del artículo 78: Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales.

De la interpretación de este litoral han surgido conflictos entre las funciones del Estado y se han derivado crisis político-constitucionales que han estado a punto de desestabilizar la estructura jurídica del sistema de gobierno republicano presidencial y el mismo Estado de derecho.

Las amplísimas atribuciones que entrega la Constitución del referéndum, vigente, al presidente, tienen su contrapeso jurídico en la propia Carta fundamental.

Un Ejecutivo fuerte, sin limitaciones, concluiría en el absolutismo del poder. Y el régimen presidencial devendría en monarquía absoluta, antihistórica.

La llamada pugna de "poderes", de funciones, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha llevado más de una vez, en el último cuatrienio, al borde de la crisis.

Pero el Ecuador ha impreso, cada vez, en estas horas cruciales su vocación constitucionalista y el anhelo irreversible de ligar su destino a las instituciones de derecho, sin renunciar, por cierto, a las exigencias de la dinámica social.