

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



Trabajo de fin de carrera titulado:

**“LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DEL DERECHO
PARLAMENTARIO EN EL ECUADOR”**

Realizado por:

ESTEFANIA GUEVARA SALTOS.

Director:

DOCTOR LUIS NARVAEZ

**Como requisito para la obtención del título de
ABOGADA**

QUITO, ABRIL 2010

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, Estefanía del Pilar Guevara Saltos, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría, que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluye en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

Estefanía del Pilar Guevara Saltos

DECLARATORIA

El presente trabajo de investigación de fin de carrera, titulado
IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DEL DERECHO
PARLAMENTARIO EN EL ECUADOR
realizado por la alumna
ESTEFANIA DEL PILAR GUEVARA SALTOS
como requisito para la obtención del título de
ABOGADA EN JURISPRUDENCIA
ha sido dirigido por el profesor
Dr. LUIS NARVAEZ
Quien considera que constituye un trabajo original de su autor.

.....
Dr. LUIS NARVAEZ

Director

Los profesores informantes
Dr. OSCAR CHAMORRO, y
Dr. SALIM SAIDAN

Después de revisar el trabajo escrito presentado,
Lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.

.....
Dr. OSCAR CHAMORRO

.....
Dr. SALIM SAIDAN

Quito, a 20 de abril de 2009

DEDICATORIA

Quiero dedicar esta tesis a mi padre digno representante de la profesión de abogado, mi guía e inspiración para cursar esta carrera, inculcándome desde niña el amor por la justicia e igualdad.

A mi madre, mi amiga, la persona que no me ha dejado desmayar y me ha acompañado en los momentos en que más lo he necesitado con su incondicional amor.

A mis hermanos; Fernando y María Augusta, por la compañía y apoyo que me brindan, sé que cuento con ustedes siempre.

A las personas más valiosas que encontré en el transcurso de mi carrera, Marcela, Belén, Estefanía, con las que compartí largas reuniones de estudio, que no solo nos dejaron sabiduría sino anécdotas llenas de alegría.

A todos mis amigos pasados y presentes; pasados por ayudarme a crecer y madurar como persona y presentes por estar siempre conmigo apoyándome en todas las circunstancias posibles, también son parte importante de esta alegría.

A mi mamá por su compañía en las noches de estudio, y;

A mi país por que espera lo mejor de mí.

AGRADECIMIENTOS

Primero y antes que nada quiero dar gracias a Dios, por estar conmigo en cada paso que doy, por iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte durante todo el periodo de estudio.

De igual manera mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis, el Dr. Luis Narváez, por impartirme sus enseñanzas plasmadas en este trabajo.

A Francisco, por ser la persona que ha compartido el mayor tiempo a mi lado en la realización de esta tesis, siempre apoyándome y brindándome todo su amor.

Además agradezco a la universidad Internacional SEK a su cuerpo docente y profesores que participaron en mi desarrollo profesional.

RESUMEN

La historia nos muestra que el parlamento históricamente siempre ha otorgado un papel de importancia en la vida política y desarrollo de un estado.

En Roma, el consejo de ancianos ocupaba un gran poder y autoridad a veces incluso en oposición al rey.

El parlamento pieza fundamental de una democracia, es el órgano que representa directa o indirectamente las necesidades del pueblo quien los elige.

Existen dos clases de parlamentos, que se han implementado desde la historia en varios estados, según sus necesidades: el parlamento unicameral, es cuando se le atribuye todos los estamentos de legislación y fiscalización a una sola cámara y el parlamento bicameral: cuando se le atribuye a dos cámaras.

En el devenir histórico el Ecuador ha adoptado los dos sistemas, actualmente continuamos con el sistema unicameral.

El derecho parlamentario como materia derivada del derecho público, da un avance al parlamento, en la democratización de su entidad para legislar y fiscalizar como tareas fundamentales del desarrollo constitucional.

Es así, de la importancia del contenido del derecho parlamentario, expresado como el conjunto de normas existentes en un esquema jurídico, que regulan las funciones, estructura, procedimiento y técnicas en la elaboración de la norma, por lo que es indispensable la técnica en una democracia representativa y sentar bases firmes para los parlamentarios en la estructuración de la ley.

SUMMARY

Historically parliament have had a very important role in political live and in the state development.

In Rome, the “Council of Elders” use to have great power and authority, even when opposite to the King.

The Parliament, fundamental piece of Democracy, is the organ that represents direct or indirectly the elector’s necessities

There are two kinds of parliaments, which have been implemented trough History in several states, according to their own necessities: the unicameral parliament, which concentrate all statements of legislation and control in one single camera and the bicameral parliament: that split these attributes in two cameras.

Through historic development Ecuador has adopted both systems, keeping unicameral system until nowadays.

The parliamentary legislation as a derivation of public law, give an advance to parliament, in democratization of its own entity to legislate and control as fundamental duties as constitutional development.

Parliamentary law content, expressed as the junction of existing norms in a legal framework, who regulate functions, structure, procedures and techniques of a norm elaboration, is indispensable to keep a representative democracy which within parliament will set firm bases for justice structure.

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho parlamentario no es una materia que nace en estos tiempos, tiene antecedentes en La época antigua, en roma, que han sido aportes muy significativos para la sociedad actual.

Si bien es cierto el Derecho Parlamentario es una disciplina jurídica a la cual no se le ha dado un estudio profundo de su contenido, pero es utilizada muy comúnmente por una de las funciones del estado que tiene una gran tarea que es la de expedir normas para regular a una sociedad.

Los antecedentes históricos que encontramos de gran importancia son: en la época antigua donde hubieron reuniones en hordas y tribus donde deliberaban algún tema; en el senado romano, en la monarquía los patres eran los representantes del pueblo en el senado, inicialmente era 100 patres familiae la forma en q eran electos era por decisión única del rey.

En la república 500 años antes de Cristo, el rey designaba a dos cónsules que se encargaban del poder militar, político, y ejecutivo, los cuales tenían auxiliares que eran los custodes, censores, pretores. En esta época el senado constaba de 300 miembros y para la aprobación de cualquier tema sujeto a discusión era sometido a una jerarquía para votar en la cual los princeps votaban en primer lugar, cónsules en segundo lugar, pretores, tributos, y cuestores en tercero, cuarto y quinto lugar respectivamente.

Entre sus funciones estaba: interregno cuando faltaban cónsules, veto a comicios populares, vigilar actos de cultos, dirección de guerra, política exterior, legislativa, financiera respecto a tributos, en esta época el senado tomó gran importancia suplantando el poder totalitario del rey

En la época del imperio, el senado cede terreno y el rey que se vio amenazado por el gran poder que tenía el órgano legislativo decide quitarle sus atribuciones y limitar su poder.

Gracias a que en esta época se dio ya la idea clara de lo que esencialmente era un parlamento permitió que los países adopten los principios de manejar una representación colectiva por medio de un órgano colegiado, con cambios que van acorde con cada sociedad donde se adopte el sistema democrático.

El Ecuador no ha sido la excepción, durante los diferentes periodos se ha ido adoptado diversos nombres para el Órgano de la Función Legislativa, como: Asamblea Nacional, Congreso Nacional o Cámara Nacional de Representantes optando por la Unicameralidad en algunos casos por la Bicameralidad en otros. Ejerciendo siempre las funciones de representación, fiscalización y de legislar.

El objeto principal del derecho parlamentario es la forma en cómo se va expedir la norma es decir los pasos a seguir por los legisladores para crear una ley o norma jurídica. Esto es muy importante ya que reúne la técnica legislativa que se va a emplear.

Esto nos lleva a definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las relaciones, organización, funcionamiento y estructuras que se dan en los parlamentos que asumen la representación de una colectividad por medio del voto popular.

De aquí nace la relación existente entre esta disciplina jurídica y democracia, derecho electoral y partidos políticos.

La democracia es un sistema el cual permite la participación comunitaria en su totalidad y un órgano por medio del cual se puede viabilizar esto, es el órgano legislativo por medio del parlamento, congreso o asamblea, característica esencial de este sistema, ya que como mencionamos antes el parlamento es escogido por voto popular para su representación y cuidado de sus intereses.

Esta representación de la sociedad se la ejerce por medio del voto directo, establecido en la constitución de cada país como un derecho fundamental. Los candidatos tenían que reunir los requisitos que establecía la Carta Magna comúnmente eran de orden económico, social, de edad, genero. Con el tiempo se fue ampliando este derecho hasta que finalmente se convirtió en universal “derecho a elegir y ser elegido”.

A lo largo del tiempo se fueron formando los partidos políticos que nacieron de las ideologías políticas que surgían en varias personas que se iban uniendo según sus creencias respecto al manejo del poder en el país. Los partidos políticos juegan un papel de gran importancia en el parlamento, muchas veces no para el desarrollo sino al contrario como nos muestra la historia.

El derecho electoral es el medio por el que se da la representación, que posteriormente es regulado por un órgano llamado el TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL con sus sedes en cada provincia en el caso del Ecuador.

Es ahí donde cada partido político deberá inscribir su nombre, afiliados y nomina de candidatos.

Es la más alta responsabilidad que le brinda la ciudadanía a través del voto universal, directo y secreto depositado en urnas a personas que consideran que sus propuestas realizadas en campaña electoral fueron las que llenaron sus expectativas, que su plan de trabajo se ajusta a las necesidades expectantes y su transparencia con la que se presenta hace que goce de la confianza del electorado.

Generalmente se ha confundido los conceptos, en las tareas que cumple un Legislador, con un Diputado o Asambleísta, por que el ejercicio hace que haya diferencia entre el uno y el otro y es así que el estudio recoge, puntualizaciones que indican, en que la tarea del Legislador esta dedica exclusivamente a la de legislar y el Diputado a la labor de fiscalizar. En Nuestra legislación, hasta hace poco, optó por la nominación de Representantes, cuya nominación abarca un todo, esto es legislar y fiscalizar sin distingo de tarea alguna y su Institución fue la Cámara Nacional de Representantes, concepto más de acuerdo a los parlamentos modernos, sin embargo en la actualidad no realiza diferencias entre las tareas que debe cumplir el Diputado o el Legislador y al contrario el concepto es invocado como si se tratara de una misma persona. Mas aún, si son Asambleístas Constitucionales pudiera ser que se trata de legislar exclusivamente a la norma Constitucional, pero en la práctica no es así, ya que al expedir mandatos están legislando y al realizar procesos investigativos están fiscalizando. Por estas consideraciones esta terminología es siempre confundida.

Cabanelas, al respecto, nos dice: “Diputado Representante de un Cuerpo u Organismo elegido por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante una asamblea legislativa nacional o ante un organismo provincial o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan” y Legislador dice: “ Quien legisla, el que forma o prepara las leyes, el que aprueba, promulga, reforma y da fuerza a tales preceptos generales y obligatorios”.

En los países que optan por la Unicameralidad a sus integrantes se les denomina legisladores, diputados, representantes o asambleístas, ya que dentro de sus deberes y atribuciones contempla las mismas tareas que deben cumplir en el desempeño de sus funciones, por lo que sus requisitos no tienen exigencia de formación académica ni experiencia en la formación de la ley. A diferencia de los Parlamentos Bicamerales que se puede fácilmente distinguir en los deberes y atribuciones de quienes realizan labor legislativa y quienes cumplen tareas fiscalizadoras.

La Bicameralidad en el Poder Legislativo se ejerce a través de dos Cámaras, que bien puede ser la Cámara de Senadores o Cámara Alta y la Cámara de Diputados o Cámara Baja. Las tareas que deban cumplir cada una de ellas, la Constitución y la Ley debe tipificar, señalando, entre otras, su integración, deberes y atribuciones, sus potestades en materia de legislación, fiscalización, codificación, nominaciones; la forma de sesionar y tomar resoluciones, el quórum que se necesita para la aprobación de las leyes y fiscalización. La interrelación que debe existir entre Cámaras y las potestades que el pleno de éstas tienen.

La Unicameralidad a diferencia de la anterior, en el Poder Legislativo se ejerce a través de una sola Cámara, de igual forma la Constitución y la Ley debe claramente expresar la potestad, el ámbito de acción que en materia de legislación, fiscalización, nominaciones, codificación debe realizar el representante

Una vez definida la materia del derecho parlamentario como el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias, es conveniente, delimitar a esta rama del derecho de la llamada técnica legislativa.

Ambas disciplinas tienen, por supuesto, un punto de contacto: el propósito de la técnica legislativa es la elaboración de las leyes, en tanto objetos de la cultura, como conjuntos de palabras, frases, cláusulas, que con lógica y orden integran capítulos, títulos y artículos que servirán para regular algún sector específico de la vida social. El derecho parlamentario, por su parte, es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas, una fundamental: la elaboración de leyes. Por tanto, derecho parlamentario y técnica legislativa comparten un mismo objetivo o finalidad, que es la ley, y en el lenguaje de la lógica clásica podemos decir que coinciden en su objeto material, aun cuando difieren en su objeto formal.

Cabe recordar que técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Equivale o corresponde éste al nombre derivado del sustantivo griego *téekjnee*, o a la palabra *ars* en lengua latina y que llegó al idioma español con ambos orígenes. En español contamos con el término *técnica* que se usa para indicar los conocimientos encaminados a una obra, y con el vocablo *arte*, que reservamos para cuando a dicha obra le corresponde el adjetivo bello o encarna un valor estético.

En estas condiciones podemos decir, en principio, que técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley; sin embargo, bien vistas las cosas, una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor. Entre tanto esto no suceda, estaremos apenas ante un proyecto o anteproyecto.

La técnica legislativa tiene que ver con la elaboración material de la ley, con su redacción, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados y su clasificación en libros, títulos y capítulos; la técnica legislativa pertenece al mundo del ser, corresponde a la redacción y elaboración de la ley.

Por su parte, las reglas del derecho parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley, bueno o malo desde el punto de vista de la técnica, llegue a tener la fuerza vinculatoria que lo convierte en una norma jurídica en vigor; el derecho parlamentario pertenece al mundo del *deber ser*.

En el proceso legislativo, hay varios momentos en los que es indispensable no sólo cumplir con las normas del derecho parlamentario, sino también apegarse a los procedimientos o las técnicas, esto es cuando al proyecto lo elabora cualquiera de los que tienen facultad para hacerlo, o bien los técnicos a quienes se les encomienda esa actividad o trabajo, y posteriormente cuando se pone el proyecto a debate en comisiones o en el pleno de las cámaras.

Es casi ocioso destacar la importancia de la técnica legislativa, cuyo descuido en el mundo académico y en el de la política y la administración ha dado lugar a la aprobación formal de leyes mal redactadas, imprecisas y no pocas veces oscuras o contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y, por tanto, de aplicar. Con ello se contravienen los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos e inteligibles, que les den certeza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la transgresión.

Tomás MORO, santo patrono de los abogados, decía que las leyes deben ser pocas y claras. El que sean pocas parece imposible en este complicado mundo moderno, pero sí podemos, perfeccionando el estudio de la técnica legislativa, aspirar a leyes claras.

En resumen, la técnica legislativa es el conjunto de reglas prácticas, de lenguaje y de lógica, que deben seguirse para elaborar una ley desde el punto de vista material, mientras que el derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que el órgano legislativo tiene que cumplir para desarrollar el proceso de la iniciación, discusión, aprobación y promulgación de la ley.

La técnica sirve para elaborar el proyecto; el derecho parlamentario, para convertirlo en obligatorio y vigente. Un buen legislador debe dominar ambas disciplinas: la técnica legislativa, que le permitirá preparar los proyectos con claridad, precisión y buena redacción, con secuencia lógica y criterios bien orientados, pero también tendrá que conocer las normas del derecho parlamentario, que le permitirán convertir el proyecto en una ley vigente, que forme parte del derecho positivo y que vincule a los destinatarios.

En el Ecuador una de las funciones del parlamento es la fiscalización y su procedimiento es el siguiente:

Información.- Las y los asambleístas tienen la facultad legal de solicitar información a los funcionarios públicos, los mismos que en un plazo de quince días deben entregar dicha información en forma completa y certificada. En caso de inobservancia de esta disposición,

el asambleísta solicitante pondrá en conocimiento del Presidente (a) de la Asamblea Nacional y éste a su vez del Consejo de Administración Legislativa.

Procedimiento.- La Comisión Especializada conocerá el pedido del asambleísta y requerirá del funcionario público que conteste o complete su información, para lo cual tiene un plazo de quince días para comparecer ante ésta. En caso de no comparecer será causal de enjuiciamiento político. Las reglas de procedimiento dentro de la comparecencia, la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece, cuando, los motivos, la solicitud, el trámite, la calificación, la difusión, el informe, el derecho a la defensa, que puede dar inicio al juicio político desembocando en la censura y destitución.

Otro es el procedimiento que emplea la Asamblea Nacional en caso de enjuiciamiento al Presidente o Vicepresidente de la República. Todas estas y demás funciones se encuentran consagradas en la Constitución.

La Función Legislativa estuvo ejercida por el Congreso Nacional hoy por la Asamblea Nacional. En materia de representación El Congreso Nacional estuvo representado por diputados elegidos en el número de dos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de cincuenta mil.

La Asamblea Nacional está integrada por Asambleístas elegidos en el número de quince en circunscripción nacional; dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil, o fracción que supere los ciento cincuenta mil habitantes, determina la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior, dando un total de ciento veinte y cuatro. Dentro de los requisitos: para ser diputado se requería tener por la menos veinte y cinco años de edad, ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia en ella de modo ininterrumpido por lo menos durante los tres años inmediatamente anteriores a la elección. En la constitución actual el asambleísta solo debe tener dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura sin otro requisito más que lo regule.

Dentro de sus deberes y atribuciones El Congreso Nacional tenía la obligación de nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes, a los vocales del Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del Directorio del Banco Central, si el nombramiento provenía de una terna, regulaba su procedimiento. En la actual Constitución Política de la República del Ecuador establece la facultad de posesionar a las autoridades antes mencionadas.

En cuanto a los recesos a las sesiones ordinarias de la Función Legislativa se lo hará de dos meses en el Congreso Nacional en cambio en la nueva Constitución contempla dos recesos de quince días cada uno.

En la Constitución Política de la República del Ecuador de 1984 expresamente prohibía la conformación e integración de comisiones ocasionales. En cambio la Constitución vigente nada dice sobre el particular.

Se incorpora varias inhabilidades que el Asambleísta no pudo ejercer mientras esta en funciones, algunas de ellas ya estipulaba la Constitución anterior, con la penalidad de perder su cargo si inobservada esta disposición

Para la sistematización y codificación de las leyes la Constitución Política de 1984 dispuso la integración de una comisión de Codificación y Sistematización conformada de siete vocales de fuera de su seno cuyas atribuciones, deberes y obligaciones establecía el propio cuerpo legal. Para ser vocal de este organismo se requería tener los mismos requisitos que se exigían para la designación de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La actual Constitución derogó esta facultad y por consiguiente ya no existe esta comisión, pasando esta facultad a la unidad técnica legislativa que conforme a la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece su organización, deberes y atribuciones.

Igualmente la nueva Constitución establece normas de procedimiento en cuanto a la fiscalización del Presidente y Vice-presidente de la República, como las razones por las que puede ser destituido.

En la Constitución de 1984 la censura de los funcionarios públicos que eran fiscalizados no establecía de forma implícita la destitución del funcionario y quedaba a discreción del Presidente de la República. En cambio en la Constitución actual establece de forma categórica la destitución del funcionario público censurado y si los indicios de responsabilidad son penales se dispondrá que el asunto pase a conocimiento y resolución de la autoridad competente.

Se establece que las leyes serán orgánicas y ordinarias.

La nueva Constitución de la República del Ecuador contempla un recurso especial extraordinario de revisión referente a los fallos de últimas instancia declarados por autoridad competente ante la Corte Constitucional.

Referente a estos y otros temas varios constitucionalistas y estudiosos del Derecho han presentado sus opiniones en contra de los principios fundamentales que se consideran vulnerados en la nueva Constitución por considerar que el Poder Legislativo ejercido sus funciones a través de la Asamblea Nacional ha perdido facultades que años le a costado al País poder establecerlos y ganar espacio jurídico en el contexto legislativo.

La posibilidad de revisar y revocar las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hayan dictado violando el debido proceso y cualquier otro derecho consagrado en la Constitución, con el afán de tener una mayor y mejor comprensión de lo que quiso el Asambleísta, a más de tener de dicho modo un panorama de lo que pueda llegar hacer su aplicación. Las críticas más comunes a la acción de Protección han sido aquellas que señalan como un error crear en un País con demasiados

problemas de celeridad en los juicios, una acción que pueda conllevar a una “instancia” adicional; además, se ha expresado que la Función Judicial pierde su independencia, pues un órgano distinto está facultado a revisar la sentencia que se emitan, provocando incluso un descalabro del principio de la cosa juzgada.

Al respecto de esto último la Doctrina con acierto ha señalado:” Pero no basta establecer la independencia del Poder Judicial y de los jueces que lo integran; es necesario, además asegurar el respeto de éstos. Para ello, el órgano judicial y el magistrado deben estar rodeados de garantías que los pongan a cubierto frente a los otros poderes y a terceros, protegiéndolas contra la fuerza, el medio, la dependencia económica, las presiones o violencias de cualquier origen o naturaleza”.

Por cierto que permanentemente se atenta contra la independencia externa de la Función Judicial por parte de los otros poderes del Estado cuando se ahoga económicamente asignándole partidas irrisorias en el presupuesto del Estado que le impiden el que puedan desarrollar adecuadamente sus labores específicas, o se establecen cortapisas para la transferencia de las partidas, o se impide por la fuerza que se ejecuten sus providencias, o se pretende que los organismos de control tengan poder de injerencia en sus decisiones jurisdiccionales, o se lo reorganiza declarando terminando los períodos de los magistrados y jueces, etc.; y violan la independencia externa los grupos de presión cuando pretenden intervenir directa o indirectamente en su organización, imponiendo el nombramiento de magistrados, jueces y mas servidores judiciales o se lleva adelante campañas públicas de descrédito contra la Función Judicial o sus órganos, como ocurre cada vez que se imputa a la Corte Nacional de Justicia la culpa de todos los males nacionales, se le presenta como la única responsable de la inseguridad jurídica o se le acusa de corrupción sin precisar hechos ni personas.

Este primer acercamiento a la técnica legislativa pretende motivar a los estudiosos del derecho parlamentario ecuatoriano a discutir y debatir sobre la importancia de construir la norma a través de un procedimiento, una metodología, que se fundamente en principios y criterios que pueden institucionalizarse, a través de la creación de un órgano técnico de la Función Legislativa.

El reto para los legisladores ecuatorianos es abandonar la improvisación en la redacción y expedición de leyes, y fundamentar la norma en una metodología que responda a nuestra tradición jurídica, y que evítelos vicios.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	3
NOCIONES BÁSICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO	3
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.....	3
1.1.1 Antecedentes Históricos del Derecho parlamentario en América Latina y el Ecuador.-	5
1.1.1.1 Congreso Ecuatoriano.....	6
1.2 MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO PARLAMENTARIO.	6
1.2.1 Relación con la filosofía política:.....	7
1.2.2 Teoría del Estado:.....	7
1.2.3 Ciencia política:.....	8
1.2.4 Psicología política.-	9
1.2.5 Derecho político.-	10
1.3 EL OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO.	10
1.4 FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.....	11
1.4.1 Fuentes Normativas.-.....	14
1.4.1.1 La Constitución.-	14
1.4.1.2 Reglamentos Parlamentarios.	16
1.4.2 Fuentes Sociológicas.	18
1.4.2.1 Costumbres y convenciones parlamentarias.....	18
1.4.2.2 Acuerdos parlamentarios.-.....	19
1.4.2.3 Jurisprudencia Parlamentaria.....	20
1.5 Concepto, consideraciones y características del Derecho parlamentario.....	21
Capitulo II.....	24
Regulación jurídica del Derecho parlamentario.	24
2.1 El derecho parlamentario en la ciencia jurídica.....	24
2.1.1 Como rama del Derecho Público.....	24
2.1.2 Como rama del derecho constitucional.	25
2.1.3 Los regímenes políticos.-.....	28
2.1.4 Teoría de la democracia y representación política.	31
2.1.4.1 La representación política.....	34
2.2 Los partidos políticos.	34
2.3 Normatividad del parlamento.	40

2.4 Parlamentarismo y Presidencialismo.....	42
Funciones, estructura del parlamento.	44
3.1 Funciones;.....	44
3.1.1 Separación de poderes.	44
3.1.2 Diferencia entre Asamblea y Parlamento.	46
3.1.3 Funciones del Parlamento Contemporáneo.	47
3.1.3.1 Función representativa.....	49
3.1.3.2 Función deliberativa.	54
3.1.3.3 Función financiera.	55
3.1.3.4 Función legislativa.....	56
3.1.3.5 Función de control.	58
3.1.3.6 Función de orientaron política.	58
3.1.3.7 Función jurisdiccional.	59
3.1.3.3 Función electoral.	60
3.1.3.8 Función de comunicación.....	61
3.2 Estructura.....	64
3.2.1 El Bicameralismo	64
3.2.2 El Unicameralismo.-.....	65
CAPITULO IV	68
4.1 RESEÑA HISTÓRICA DEL PARLAMENTARISMO EN EL ECUADOR EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL (1830-2008)	68
4.1.1 Periodo Floreano.	68
4.1.2 Periodo Marcista.....	74
4.1.3 Periodo Garciano.	81
4.1.4 Período postgarciano.	84
4.1.5 Período progresista.	86
4.1.6 Período liberal.	86
4.1.7 Periodo contemporáneo.	88
4.2 EL PODER CONSTITUYENTE.	97
4.3 El poder Constituido.....	98
4.4 LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.....	99
4.4.1 Mandatos Constitucionales.....	101
4.4.2 Las comisiones y mesas parlamentarias	108
4.5 ASAMBLEA NACIONAL	110
4.5.1 Estructura legal y organización interna de la Asamblea Nacional	110
4.5.1.1 Órganos de la Asamblea Nacional.....	113
4.5.1.2 Asambleístas y sus bancadas:	118

4.5.1.2 Períodos, sesiones y debates:.....	119
4.5.1.3 Sesiones extraordinarias:	120
4.5.1.4 Formas de votación:	121
4.5.2 Tramite de ley.-.....	122
4.5.2.1 Iniciativa	122
4.5.2.2 Trámite de los proyectos de ley	123
4.5.2.3 Aprobación de los proyectos de ley.....	125
4.5.2.4 Vetos:.....	126
4.5.2.5 Reconsideración:	126
4.5.3 Las resoluciones de la asamblea.....	128
4.5.3.1 Amnistías e indultos:	129
4.6 FISCALIZACIÓN:.....	129
CAPITULO V	131
5.1 Recomendaciones.-	131
5.2 Conclusiones.-	133
BIBLIOGRAFIA	135

INTRODUCCION

El Derecho Parlamentario parte de la realidad jurídica del derecho objetivo, expresado por un conjunto de normas que regulan los procedimientos y técnicas de los parlamentos merecen ser estudiados y profundizados su estudio y análisis.

Estas normas en el caso del Ecuador, se encuentran en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el Reglamento Interno de la Función Legislativa, en el Código de Ética de la Legislatura, que por sí mismo dependen del Parlamento,

Como puede entenderse, el estudio del Derecho Parlamentario se ocupa dentro del derecho público de profundizar en el enfoque interdisciplinario de métodos en la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo.

La lógica elemental nos lleva a la reflexión, que si son tres las funciones del Estado, y las tres conforme al sistema constitucional en vigor, requieren los procedimientos previstos en las disposiciones legales vigentes, tres debieran ser también las ramas del derecho público, inmediatamente derivadas del tronco constitucional.

Pero la misma razón debe existir para el derecho parlamentario o legislativo que también requiere órganos secundarios y las funciones del Poder Legislativo, exige asimismo una regulación jurídica cuidadosa, amplia y técnicamente estructurado, para evitar en las cámaras la anarquía, el desorden, la ineficacia o el autoritarismo.

Por consiguiente resulta importante el conocimiento de la teoría y la práctica del Derecho Parlamentario, no menos necesaria para quienes son los obreros de la ley, el personal de apoyo legislativo y en conjunto a todos, quienes deben tener claro los conceptos de que por su propia naturaleza se derivan de ella.

CAPITULO I

NOCIONES BÁSICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Desde el punto de vista histórico, los historiadores nos indican que la tribu u horda se reunían para deliberar sobre diferentes asuntos que les incumbía a tomar decisiones, a ellas asistían los varones adultos, escogidos de acuerdo al número de representatividad, a los que se creía eran los más experimentados, escogidos éstos por la dificultad de reunirles a todos. De allí podemos señalar sobre varias formas de reunión como el Consejo de Ancianos, Sanedrín, tribunales, Senado, entre otras agrupaciones que se reunían entre sí para deliberar sus problemas y llegar acuerdos de trascendental importancia para sus comunidades.

No podemos dejar de señalar la importancia histórica que ha tenido el Senado Romano, de ahí, que es necesario que puntualicemos que este consejo de ancianos ocupó su autoridad incluso sobre el Rey y sobre la colectividad. A pesar que su representación los escogía el propio Rey, de entre los paters familiae y las gens. Cuando se sustituyó la República por la Monarquía los romanos se opusieron a ser gobernados por autócratas y escogieron un sistema de gobierno que luego fue calificado como oligárquico. De entre sus deberes y

atribuciones tenía la facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, reformarlas y vetarlas.¹

Antes de la Revolución Francesa el parlamento tuvo una transición medieval como antecesor al moderno; tiene una gran similitud en su finalidad y en representación de segmentos de la sociedad ya sean geográficos o estamentales, de igual forma en las tareas que estos debían cumplir tanto para la labor legislativa, como en la de control y la de designaciones, etc. Realizados diferentes estudios al respecto Mauricio Cotta señala que al referirse al parlamento “hablamos del arco temporal que va desde la Revolución Francesa hasta nuestros días”².

En la organización política medieval, desde el gobierno de Carlomagno, con el intento de reconstruir el Sacro Imperio Romano Germánico se establecieron las Asambleas generales en las cuales ya aparecerían rasgos del parlamentarismo que con el tiempo se desarrolló para desembocar en el sistema que se ha ido imponiendo en todo el mundo.

Estas Asambleas se reunían por lo regular dos veces al año al aire libre o en edificios separados: en un lado estaban los religiosos, obispos, abades, clericós y en la otra los condes y demás dignidades del Estado; discutían leyes llamadas capitula que redactaba el emperador por inspiración divina. Concurría también una multitud de gente común que no participaba pero presentaban sus querellas y peticiones directamente.³

Podemos concluir que este tercer Estado, ya se mantuvo presente desde el siglo VIII y se fue desarrollando con el tiempo tomando su propio espacio hasta asumir su parte fundamental en la vida política de una nación.⁴

¹ BÁTIZ VAZQUEZ Bernardo, “Teoría del Derecho parlamentario”, 1999, p. 45

² COTTA Mauricio, artículo “Parlamento” del diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Siglo XXI, p. 1982.

³ BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo, “Teoría del Derecho Parlamentario”, 1999, p. 49

⁴ Este tercer estado era conformado por los comunes y villanos, sin títulos inmobiliarios y sin cargos en la iglesia.

El parlamento medieval es un precedente que se une característicamente a través de los siglos con el parlamento moderno, coincidiendo esencialmente en el núcleo funcional, y la diferencia más importante es la finalidad: el parlamento medieval funciona para preservar y rescatar del soberano los antiguos derechos de los pueblos mientras que el parlamento moderno tiene una función más hacia el futuro; tiene a su cargo emitir nuevas leyes para el actual mundo cambiante, que a más de preservar las antiguas formas busca regular situaciones actuales.⁵

1.1.1 Antecedentes Históricos del Derecho parlamentario en América Latina y el Ecuador.-

A partir de la Revolución Francesa, varios autores de diferentes nacionalidades han realizado sus propios estudios sobre la evolución de sus parlamentos. No quiero dejar de aprovechar el presente trabajo para en ligeras notas referirme a la evolución del parlamento ecuatoriano.

El parlamento ecuatoriano, no puede ser la excepción del contexto general internacional, aspectos históricos nos señalan la debilidad con la que nace nuestra república, la lucha por el poder ha provocado resquebrajamiento de la integridad nacional, la injerencia de grupos económicos regionales que buscaban prevalecer sus propuestas personales o las que representaban. La iglesia, ha jugado un papel protagónico en la actividad política, su intromisión ha sido constante en la toma de decisiones de las diferentes funciones del Estado, llegando inclusive a calificar de buenos o malos cristianos a aquellos que privilegiaban sus prebendas y los que se oponían a ellas eran excomulgados.⁶

Las cuantiosas inversiones en los conflictos bélicos internos y externos, la desigualdad en la representación e inequidad en las nominaciones que la Función Legislativa, ha

⁵ BÁTIZ VÁZQUEZ Bernardo, “Teoría del Derecho Parlamentario”, 1999, p. 49

⁶ NÚÑEZ, SALVADOR, AYALA, PAZ Y MIÑO, QUEVEDO, QUINTERO, PACHANO, PACARI, GARCÉS, ORTIZ, “historia del Congreso Nacional”, Quito 2004, p. 22

provocado que la institucionalidad del país y la estabilidad jurídica pierdan su garantía y hegemonía.

1.1.1.1 Congreso Ecuatoriano

Durante el periodo Republicano se ha adoptado diversos nombres para el Órgano de la Función Legislativa que ejerce la potestad de legislar y fiscalizar, como: Asamblea Nacional, Congreso Nacional o Cámara Nacional de Representantes optando por la Unicameralidad en algunos casos y por la Bicameralidad en otros, su representación ha sido selectiva y otros por la vía electoral, pero en este último caso sus electores debían reunir requisitos selectivos, que iban desde lo económico hasta lo académico. Por lo que se puede señalar que su integración fue excluyente, privilegiando a sectores minoritarios de la sociedad.

Cuando el Órgano de representación de la Función Legislativa era Unicameral los integrantes eran Diputados, Legisladores, Asambleístas o Representantes, sin definir conceptualmente las diferencias en la realización de sus tareas; por consiguiente su labor legislativa como en la tarea fiscalizadora, ocasionaba confusión y división interna en el ente colegiado. A diferencia, cuando la función legislativa era Bicameral los integrantes de las Cámara o de Diputados tenían sus propias atribuciones bien delimitadas.

1.2 MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

El enfoque multidisciplinario del derecho parlamentario se da porque muchas son las ciencias con las que se relaciona, ya sea por sus aspectos intrínsecos como por su interés cognoscitivo. Por consiguiente es necesario mencionar brevemente las más importantes.

1.2.1 Relación con la filosofía política:

La filosofía política es una rama de la filosofía que trata, del conocimiento de las corrientes ideológicas que se encuentran representadas en el parlamento y de la comprensión de la naturaleza, esencia y razón de ser del pensamiento político de los grupos ahí presentados. Sería imposible entender las doctrinas de los partidos políticos contemporáneos, comunismo, socialismo, liberalismo, democracia cristiana y otros si prescindieramos del aporte de la filosofía.

La filosofía política se auxilia de la:

La Epistemología: Teoría del Conocimiento del Estado.

La Ontología: Que elabora la teoría del ser del Estado, de sus atributos y relaciones.

La ética Política: Estudia los fines del Estado.

Axiología: Examina la justificación del Estado, a través de los valores que encarna.

1.2.2 Teoría del Estado:

Todo individuo que participa en la acción política y con mayor razón los que contienen una representación para formar parte de los parlamentos, deben tener conocimiento de la teoría general del Estado.

Esta teoría se propone explicar, su concepto, integración y evolución que la organización política de la humanidad ha experimentado a través de la historia.

El tratadista Gonzales Uribe expresa que “esta disciplina mantiene una esencial relación con la política como actividad práctica. La teoría del Estado rebasa el campo de la mera observación de los hechos, para adentrarse en el mundo de las valoraciones políticas. Busca los fines y valores del Estado, porque piensa que el hombre que estudió al Estado es el mismo que vive inmerso en la vida política y no puede desentenderse de las grandes cuestiones del significado y valor de la política en la vida humana”.⁷

1.2.3 Ciencia política:

Dada la importancia de esta ciencia es muy importante conocer diversos criterios de algunos estudiosos sobre la materia.

Hay dos criterios que debemos analizar, uno que se refiere a las instituciones que en ella existen, y otro al comportamiento de los distintos grupos que conforman estas instituciones.

De acuerdo al primer punto la ciencia política se puede definir, “como el estudio de las instituciones gubernamentales o políticas, o como el estudio del Estado” en base a la segunda posición está relacionado con el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones. Por lo tanto puede decirse que la ciencia política es el estudio de los fenómenos que ocurren en las diferentes formas de convivencia e interacción que son generados en las relaciones sociales del ser humano.

⁷ GONZALES URIBE Héctor, “La teoría de Estado como disciplina académica, su naturaleza epistemológica. Su función actual” memoria del primer Congreso Nacional de Teoría y Práctica del Estado Contemporáneo, México, Facultad de Derecho de UNAM, 1982, p. 283

Es una ciencia autónoma e independiente ya que tiene una estructura teórica y una metodológica propia. El maestro Serra Rojas lo definió como “el análisis crítico y sistemático del fenómeno político y de las instituciones que origina, entre ellas el Estado y las demás sociedades políticas”.⁸

Por todo lo expuesto la relación que mantiene con el derecho parlamentario va desde el ámbito institucional hasta los procesos políticos.

1.2.4 Psicología política.-

Es una rama de la psicología general. El autor Francisco Berlín Valenzuela la define “como ciencia que es aplicada al conocimiento de las acciones políticas, como resultado de la dinámica de los condicionamientos humanos.”⁹ Para esta disciplina:

Los actos políticos del hombre pueden prescribirse a partir de la observación de su interconexión e interdependencia con el medio ambiente físico, orgánico y social o situaciones objetivas y la percepción del individuo, grupo, organización, comunidad o nación de los valores, las creencias y las expectativas o condiciones subjetivas.¹⁰

Está relacionada estrechamente con el derecho parlamentario y es un auxiliar muy valioso para comprender mejor a los integrantes de un parlamento, desde que son candidatos por sus partidos políticos hasta las campañas electorales y su comportamiento dentro del parlamento. Para ello se utiliza en la actualidad técnicas modernas como “opinión pública”, “comportamiento electoral”, “actitudes políticas”, “aprendizaje político”, “socialización política”, “motivaciones psicológicas de los liderazgos”.

⁸ SERRA ROJAS Andrés, “Ciencia Política”, México, Porrúa, 1978, p.95.

⁹ BERLÍN VALENZUELA Francisco, “Derecho parlamentario”, México, 1993.p.55

¹⁰ Diccionario de Política y Administración Pública, p. 355

1.2.5 Derecho político.-

El derecho político está íntimamente ligado al derecho parlamentario y es una parte del derecho público que tiene por objeto el estudio del fenómeno estatal.

Los tratadistas españoles Donoso Cortés, Alcalá Galiano, Colmeiro, Santa María son los que desarrollaron los estudios de lo político dentro de la disciplina que llamaron derecho político; Adolfo Posada, integrante de esta corriente de autores clásicos quien escribió un amplio tratado sobre esta materia, forma parte de la corriente de autores clásicos.

Derecho político puede definirse como “el conocimiento de principios y normas que regulan la estructura y acción del Estado. Estas normas tienen por finalidad mantener la coexistencia y cooperación del Estado con las demás entidades públicas y privadas”¹¹

Cualquier definición que se le dé o desde cualquier punto que se le aprecie al derecho político, siempre va hacer referencia al estado y a la forma de organización política. Esta disciplina está íntimamente conectada con el derecho parlamentario por el campo en el que se desenvuelve, al ser los parlamentos parte de la organización del gobierno.

1.3 EL OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Las reglas del derecho parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley, bueno o malo, desde un punto de vista de la técnica, llegue a tener fuerza vinculadora que lo convierta en norma jurídica de vigor.

¹¹ SERRA ROJAS Andrés, “Ciencia Política”, México, Porrúa, 1978p.140

No sólo debe cumplir con las normas jurídicas sino, apegarse a los procedimientos o las técnicas que se ocupan de la organización del poder legislativo, de sus funcionarios, facultades y procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines.

Cabe señalar al respecto que el estudioso José Alfonso De Silva de la Universidad de San Paulo, identifica “como objeto o causa del derecho parlamentario, al proceso legislativo; es decir la necesidad del derecho parlamentario de regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica”.¹²

1.4 FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Me parece de gran importancia citar la clasificación tradicional de las fuentes del derecho para luego explicar las que corresponderían al derecho parlamentario:

Legislación.- En los sistemas actuales jurídicos se toma a la legislación como la fuente principal del derecho ya que por su sentido amplio abarca al conjunto de leyes que son dictadas por los organismos competentes de cada Estado y legalmente adjudicados para ello.

Existen normas de varios niveles jerárquicos y no siempre emitidas por el órgano legislativo que pueden ser de carácter general como individual, entre ellas tenemos: la Constitución, las leyes, los reglamentos, las ordenanzas, decretos, resoluciones y acuerdos. Para su promulgación constan varias etapas como: iniciativa, discusión o debate, aprobación, sanción, promulgación y publicación. La Constitución como norma suprema tiene una distinción material y formal en cuanto al contenido y procedimiento que es más estricto para su puesta en vigencia.

¹² DE SILVA Alfonso, Universidad de San Paulo, “Aplicabilidad de las Normas Constitucionales”, 1990. P 19.

Costumbre.- La costumbre no es una fuente principal como se la determina a la legislación, pero si una de las más importantes debido a su valor cronológico ya que es una de las formas más primarias de la aparición del derecho.

Según nuestro Código Civil específicamente establecido en el “Art 2.- la costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remita a ella”.¹³

Esto quiere decir que la costumbre son actos reiterados que se producen en una sociedad que no constituyen ningún tipo de obligatoriedad ni castigo legal, pero podría imponerse una sanción por parte de la misma al no cumplir ciertas normas que se imponen y una de estas es el aislamiento.

Jurisprudencia.- Para empezar analizar esta fuente es necesario conceptualizarla. Ulpiano la definió así a la iusprudentia: “como el conocimiento de las cosas divinas y humanas, ciencia de lo justo y de lo injusto”.¹⁴

En una conceptualización más general, son fallos emitidos por jueces sobre un caso específico, que se resuelven en la cortes de justicia, y sirven de precedentes para la solución de conflictos que se presenten referentes al mismo tema. Constan de dos elementos sustanciales: los fallos deben ser dictados bajo una misma dirección o sentido y hacen referencia a un mismo tema.

La Constitución de la República del Ecuador en el “artículo 184 numeral 2 establece que: serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes:

1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley.

¹³ Código Civil Ecuatoriano, Art. 2 Codificación. 2005 RO-S 46.

¹⁴ La constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo. Digesto, “De la justice et du droit”, 1927.p 1

2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración.

3. Conocer las causas que se inicien contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero.

4. Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia”.¹⁵

Determinan como una de las funciones primordiales de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales.

Con el fin de fortalecer la seguridad jurídica y la justicia, se creó y se promulgó mediante los Registros Oficiales Nro. 511 del 21 de enero del 2009 y 552 del 17 de abril del mismo año, el departamento de Procesamiento de Jurisprudencia, va hacer el encargado de estructurar un sistema de precedentes jurisprudenciales sustentados en criterios jurídicos uniformes.

Doctrina.- Son los estudios realizados sobre temas por parte de los jurisconsultos que establecen teorías sobre temas que acusan controversias o contradicción dentro de la rama del derecho.

Al igual que la costumbre, la doctrina es capaz de completar los vacíos que se encuentran en el orden jurídico.

No se le considera a la doctrina una fuente formal del derecho porque sus conclusiones carecen de fuerza obligatoria el doctor Hernán Salgado menciona

¹⁵ Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 184, 2008. R.O 449

Que es parte de la fuente material o primaria del derecho, es decir es parte de aquella fuente que está constituida por las necesidades y factores diversos que surgen de la sociedad y que prefiguran a las normas que luego serán expedidas por el órgano legislativo.¹⁶

De todos modos, la doctrina podría transformarse en fuente formal del derecho cuando exista una disposición legislativa que le conceda tal carácter.

Las fuentes del Derecho parlamentario se clasifican en dos dimensiones; normativas y sociológicas:

1.4.1 Fuentes Normativas.-

1.4.1.1 La Constitución.-

Como comúnmente se le llama “la ley de leyes” y “la madre de las leyes” es la cabeza principal de cualquier ordenamiento jurídico, de la cual depende la creación de nuevas leyes, ya que tienen que estar en armonía y conformidad con ésta.

Los autores Gil Robles y Pérez Serrano la definen como:

El documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país, y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos de gobierno y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades de los individuos y de los grupos), dotado comúnmente de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas.¹⁷

¹⁶ SALGADO PESANTES Hernán, Introducción del Derecho, 2002, p.93

¹⁷ GIL ROBLES José María y PÉREZ SERRANO Nicolás, “Diccionario de términos de electores y Parlamentarios”, Madrid, 1977, pp.66-67

Entonces, es una fuente de gran importancia del derecho parlamentario ya que de los preceptos generales de la Constitución depende la creación de las leyes que van a regir al parlamento y a la colectividad.

La legislación ordinaria.-Jerárquicamente se ubica en un nivel por debajo de la Constitución y emana del legislativo siguiendo el procedimiento correspondiente.

Las leyes constitucionales según algunos tratadistas son de tres grados:

Leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación de un órgano federal; 2) leyes reglamentarias, que son las que precisan como deben aplicarse los principios de la Constitución, y 3) las leyes sociales, que son aquellas que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en una Constitución.¹⁸

Como podemos observar las leyes ordinarias se ubican dentro de las leyes constitucionales, siempre teniendo presente el principio de autonomía, que tiene el parlamento para dictar sus leyes y así regular su vida interna. La legislación ocupa un papel de gran importancia como fuente jurídica del derecho, pero un papel secundario en el derecho parlamentario. Al respecto unos autores opinan

no es el medio técnico más apropiado para exteriorizar la juridicidad del parlamento...ya que tratar de sujetar el derecho parlamentario a los procedimientos establecidos constitucional y reglamentariamente para la gestación de las leyes formales significarían un absoluto desfallecimiento de su originalidad y dinamicidad, con lo que quedaría totalmente desnaturalizado.¹⁹

Los comentarios nos conducen a reflexionar de la escasa utilidad que posee la legislación ordinaria en la creación de la reglamentación de las cámaras por su formalidad que no es

¹⁸ DE LA CUEVA Mario, "Apuntes de Derecho Constitucional", citado por Jorge Carpizo en Estudios Constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, 2ª ed., 1983, p.29.

¹⁹ LEÓN MARTÍNEZ - Elipe, "Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario", p.444

compatible con los cambios que se producen por los fenómenos políticos en las Asambleas.

1.4.1.2 Reglamentos Parlamentarios.

Su origen se dio en Inglaterra y Francia en donde se originan los principales avances del derecho parlamentario y nace de la necesidad para poner parámetros que permitan desarrollar el trabajo de sus funcionarios. En el primer país (Inglaterra) se desarrolló los Orders que tenían similitud a lo que ahora son los reglamentos y en Francia, al igual que Italia, España, México, se les denominaba Reglamento Parlamentario.

Su significado etimológico se deriva de la palabra latina regula, que a su vez emana del verbo rego que significa un hecho; dice la maestra García de Iturrospe reglamento: “cuadra perfectamente a la colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento”.²⁰

Los reglamentos son emitidos por un mismo órgano cuando así lo faculta la ley. Contienen: la manera en que se encuentra integrado el parlamento, las comisiones, los grupos parlamentarios, las sesiones, la convocatoria en sesiones extraordinarias, discusiones de iniciativas, la mesa directiva, forma de votación, administración de fondos, etc.

En fin todo lo que englobe una organización de parte de la función legislativa.

²⁰ CORO CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, “teoría General sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios”, Primera Jornadas del Derecho parlamentario p.357-358.

Las ideas que hemos desarrollado nos dejan claro el papel que tienen los reglamentos, pero con un limitado conocimiento. Sobre este tema el tratadista Nicolás Pérez Serrano considera al reglamento como:

una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos, que, sintéticamente enunciados, pueden agruparse así: a) aun no siendo propiamente, por lo común, una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, por lo cual ocupa en la jerarquía real de las fuentes un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho a las leyes ordinarias; b) de su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materias en el Estatuto que rige la vida de las Asambleas...²¹

El autor nos hace reflexionar sobre la importancia que tienen los reglamentos de las cámaras al servir como modelos para regular otras instituciones de carácter público e incluso privado.

El tratadista Fernando Santaolla²², analiza varios criterios doctrinales sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos donde se destacan los siguientes:

-El autor como el alemán Hatscher y el italiano Santi Romano, este último en sus primeras apreciaciones sobre los reglamentos, que después varió, consideraron que estos son sólo un conjunto de reglas convencionales que no llegan a ser auténticas normas jurídicas y cuyo valor es menor al de otras fuentes, como la costumbre.

²¹ PEREZ SERRANO Nicolás, "Naturaleza Jurídica del Derecho parlamentario" revista de estudios políticos de Madrid, núm. 105, 1960, publicado en revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 21991, pp.180-181.

²² SANTAOLLA Fernando, "Derecho parlamentario Español", Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp.35-46.

-Para otros tratadistas, como el francés Laband, los reglamentos tienen una naturaleza estatutaria de derecho corporativo para regir exclusivamente la vida interior de los parlamentos y obligar sólo a sus miembros, dependiendo de la mayoría de ellos su conservación o cambio.

-La postura de otros profesores como Coducci-Pisanelli, también de origen italiano, es considerar a los reglamentos formados por elementos de distinta naturaleza, pues por un lado son verdaderas normas jurídicas, leyes en sentido material, pero por otro no son leyes formales, pues rigen para una sola cámara, no son sancionadas por el jefe de Estado, ni requieren generalmente de su publicación de el Diario Oficial.

En Ecuador, donde apenas hay inicios muy insignificantes sobre la doctrina del derecho parlamentario, este estudio nos lleva afirmar que los reglamentos parlamentarios son de autoría de la Asamblea Nacional, de acuerdo con el Art. 15 numeral 5 de la Ley Orgánica de la Función Pública se otorga esta atribución al Consejo de Administración Legislativa.

1.4.2 Fuentes Sociológicas.

1.4.2.1 Costumbres y convenciones parlamentarias.

La costumbre analizada anteriormente se la define como “la forma espontánea de creación de normas de conducta”.²³

Según afirma Vincenzo Longi la costumbre parlamentaria

²³ BERLÍN VALENZUELA Francisco, “Derecho parlamentario”, México, 2000, p.89

Tiene valor extraordinario porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras, o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.²⁴

Por lo que respecta a las convenciones parlamentarias según Vittorio di Ciolo debemos tomarlo así: “el conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables”.²⁵

Una Costumbre parlamentaria que se práctica en el Ecuador por la Asamblea Nacional, es la aprobación del Presupuesto General mediante una resolución. En razón del Art. 120 numeral 12, faculta al órgano legislativo la aprobación y vigilancia de su ejecución²⁶, pero no está tipificado en ninguna ley que la aprobación se la haga mediante resolución, simplemente se lo práctica siempre.

1.4.2.2 Acuerdos parlamentarios.-

Los acuerdos parlamentarios se derivan de las convenciones en las que los integrantes del órgano legislativo mediante concesiones, negociaciones, llegan a un acuerdo para la modificación, reformas de leyes o en algunos casos políticos.

Estos acuerdos ayudan a la tolerancia, colaboración para el desarrollo de sus funciones.

²⁴ VINCENZO LONGI, “Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare”, 1832, p. 70.

²⁵ VITTORIO DI CIOLO, “Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica”, Milán 1987, p. 488.

²⁶ Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 120 ,2008. R.O 449

1.4.2.3 Jurisprudencia Parlamentaria.

Se considera la repetición de usos o prácticas por parte del parlamento como un precedente para resolver situaciones específicas similares.

Para un mejor entendimiento vamos a definir el uso señala que mediante éste se

Constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que ha introducido imperceptiblemente y ha adquirido fuerza de ley. Aquí el uso es sinónimo de modo de proceder, y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su base embrionaria.²⁷

Siempre el uso de cualquier forma tiene que estar dentro de los preceptos jurídicos establecidos en cada país, sin contravenir la ética, y ser aceptados por la generalidad de la sociedad para que se los pueda tomar como normas supletorias, en caso de un vacío legal.

La práctica según León Martínez-Elipe establece que “las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras²⁸”. Los dos están sumamente ligados y nos permite concluir; que el uso con el paso del tiempo se puede transformar en una práctica, que podría ir integrando la jurisprudencia parlamentaria. Rafael de Pina la define como: “La jurisprudencia entendida como la aplicación del derecho repetida y constante, uniforme y coherente, por tal modo que revele un criterio o pauta general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas”.²⁹

²⁷ CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, t. VIII, Buenos Aires, 1986, p.265.

²⁸ MARTINEZ- ELIPE león, “Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario”, Madrid 1984, p. 478

²⁹ DE PINA Rafael, “Diccionario de Derecho”, México, Porrúa, 1988, p.322

Es muy complicado hablar de una jurisprudencia parlamentaria, como bien lo dice el autor; se presupone la existencia de un órgano que aplique e interprete el derecho, como sabemos el legislativo no encaja en esta función ya que es un órgano que formula las normas para su aplicación.

1.5 CONCEPTO, CONSIDERACIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Antes de poder esbozar un concepto de Derecho parlamentario es necesario para quienes inicien sus conocimientos de esta disciplina, tener bases generales acerca del conjunto de fenómenos que impera, las que forman parte de las acciones y hechos que deben ser tomados en cuenta y evaluar el órgano colegiado que cumple la Función Legislativa de un país soberano.

A este órgano, por su propia naturaleza, por su historia y su conformación se le denomina parlamento, por lo que nos dedicaremos por esencia al estudio de su normativa y atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa, entendiendo que el Derecho administrativo es para la Función Ejecutiva, y el Derecho Procesal para la Función Judicial. Al respecto el Maestro Ignacio Burgoa nos dice:

Son los que componen en términos generales el Derecho Positivo, los cuales se encuentran colocados en una situación jerárquica, de tal suerte que la validez de unos dependan de la de otros, agregando que las reglamentarias están subordinadas a las legales, y las dos a las normas constitucionales, ya que son éstas las que tienen hegemonía operativa o supremacía dentro de la citada gradación.³⁰

En razón de lo citado, en nuestra Constitución la supremacía está establecida en el Art. 424 y señala que prevalece ante cualquier otra del ordenamiento jurídico.³¹

³⁰ BURGOA Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional", Garantías y Amparo, 1984.p.43

³¹ Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 424 ,2008. R.O 449.

Se podría afirmar que el Derecho parlamentario abarca todas las instituciones legislativas existentes, sin diferencia de rango e independiente del nombre que se le dé en cada uno de los países y de la variedad de funciones que desarrollan, ya que de ninguna manera altera por la denominación que reciba su esencia intrínseca de hacer leyes y fiscalizar los actos políticos del ejecutivo, cuando a su juicio dentro del debido proceso haya violado una norma jurídica en el ejercicio de sus funciones. Para mayor entendimiento podemos señalar que, no se altera la esencia humana porque las personas sean llamadas de distinta manera, tampoco los órganos colegiados a que nos referimos varían su naturaleza por causa de su denominación.

Cabe señalar también que la expresión “Derecho parlamentario” se refiere no sólo a la normatividad que impera al órgano en su totalidad, sino, que también en los sistemas bicamerales, es aplicable a cada una de las normatividades que regulan a sus órganos competentes, por ejemplo cuando se habla de la cámara de diputados o de senadores, de los comunes o de los lores.

Es el conjunto de normas de procedimiento, propios de las cámaras, que facilitan la relación entre sus miembros para la realización de su trabajo y el establecimiento de mecanismos legales para la conceptualización de una norma jurídica, podemos afirmar como concepto, no sin antes señalar igualmente que las normas de procedimiento internas en la parte orgánica, que se refiere a las disposiciones legales que las cámaras tienen que someterse para su organización y en parte adjetiva procesal se ocupa del funcionamiento del Poder Legislativo, entendiendo como órgano representativo en el cual reposa la voluntad soberana del pueblo. El jurista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga sostiene que el derecho parlamentario es “la rama de la ciencia jurídica que investiga los principios a que deben ajustarse la Constitución y procedimientos de las asambleas legislativas”³²

Por lo señalado podemos decir que el Derecho parlamentario es el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las Asambleas y, más

³² JIMÉNEZ DE Aréchaga, Justino, “El poder Legislativo”, Montevideo, 1906 Tomo II, p.9.

precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento.

Los caracteres propios del derecho parlamentario vamos a señalarlos de acuerdo a su importancia y jerarquía. En primer lugar es un Derecho políticamente comprometido, porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad del pueblo a través de un parlamento producto de unas elecciones libres, soberanas y democráticas. Es, en segundo lugar un Derecho generalmente flexible porque al margen de la estabilidad que significa las previsiones constitucionales, el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto motiva de ordinario una respuesta rápida por los órganos parlamentarios competentes. En tercer lugar, es un Derecho normalmente de producción, esta es interna porque la autonomía funcional que se predica del Parlamento comienza por la autonomía de regulación, por supuesto atemperada por lo que señale la Constitución al efecto. En cuarto lugar podemos decir que es un Derecho fruto del consenso en el sentido de que el reglamento como expresión de la autonomía normativa de las cámaras debe ser el resultado del acuerdo de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros con independencia de su respectiva fuerza numérica. Por último es un Derecho Revisable o controlable porque desaparecida la vieja idea de soberanía del parlamento, la justicia constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos, de las resoluciones generales de la presidencia de las Cámaras o de las decisiones de sus órganos cuando afecten a los derechos de los terceros.

CAPITULO II

REGULACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

2.1 EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA JURÍDICA.

2.1.1 Como rama del Derecho Público.

El derecho parlamentario como rama autónoma del derecho público no fue sino hasta hace una década en que se empezaron a producir estudios aunque sean parciales sobre el derecho parlamentario.

Según la doctrina de Ulpiano, que se origina en el Derecho Romano, Derecho Público es aquel que se ocupa de las cosas que conciernen a los civistas y derecho privado exclusivamente a los particulares. Por esta razón sería ilógico ubicar al derecho parlamentario en el campo privado por que éste no se encarga de relaciones entre particulares; sino involucra a un poder del Estado.

El derecho público tiene tres aspectos fundamentales: la organización del Estado, actividad del Estado y relaciones de los particulares con los tribunales de justicia.³³ Entonces según este contenido, existen dos lineamientos por los que el derecho parlamentario es una rama del derecho público; primero, que se encarga de regular a uno de los poderes del Estado, como es el poder legislativo; y segundo, la actividad del órgano legislativo no se limita a regular relaciones jurídicas que se desarrollan en su mismo seno, sino interrelaciones con partidos políticos que involucran a la sociedad civil y otros actos de la sociedad.

2.1.2 Como rama del derecho constitucional.

Mario de la Cueva en su Teoría de la Constitución sostiene que "el derecho público es una unidad"; no obstante, agrega: "se distinguen varias partes que constituyen las disciplinas jurídicas concretas". Entre estas disciplinas concretas, sitúa en primer lugar al derecho constitucional y lo define como el "conjunto de los principios fundamentales del derecho público".³⁴ En consecuencia, comprende los principios básicos de que se componen las otras partes del derecho público; por otro lado, el derecho constitucional es un límite a los restantes estatutos jurídicos públicos.

De acuerdo con las ideas de este distinguido jurista, las relaciones de cualquier rama del derecho público (y para el caso de este trabajo), del derecho parlamentario, con el derecho constitucional, son de dos tipos. En primer lugar, el derecho constitucional contiene los fundamentos o principios básicos del derecho parlamentario, y en segundo lugar el derecho constitucional constituye un límite al derecho parlamentario.

De conformidad con la primera idea expuesta, el derecho constitucional y el derecho parlamentario se encuentran superpuestos. En efecto, las reglas constitucionales de la división de poderes y las que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de las funciones del Congreso y de los procedimientos para la discusión y aprobación de las leyes, pertenecen por igual al derecho constitucional y al derecho parlamentario; son un área compartida por estas dos ramas del derecho.

³³ BERLÍN VALENZUELA Francisco, "Derecho parlamentario", México, 1993, p. 43

³⁴ DE LA CUEVA Mario, "Teoría de la Constitución", México 1982. P.38.

Pero al contener esta parte del derecho constitucional tan sólo reglas básicas o fundamentales, requiere necesariamente de una legislación secundaria que desarrolle y precise, que descienda a los detalles y que se ocupe de toda la parte organizativa y procesal que no se encuentre reglamentada en la norma de mayor jerarquía. Por ello, en el derecho parlamentario, al igual que en otras ramas del derecho público como el administrativo y el procesal, hay una frontera imprecisa entre el tronco que está constituido por el estudio de la Constitución y las ramas que de él se desprenden.

El derecho constitucional sería también el marco que sirve de límite al resto de las normas de derecho público y privado, entre ellas al derecho parlamentario, que dada la primacía de la norma fundamental o constitucional no puede salir nunca de él.

La Constitución y el derecho constitucional son desde este punto de vista, como bien señala el autor citado, el límite del que no pueden escapar las reglas secundarias del derecho parlamentario, puesto que no le es aceptable ir más allá de lo regulado en la Constitución. Así, podemos agregar que el derecho parlamentario, o al menos una parte importante de él, sería una verdadera legislación orgánica.

La ley orgánica es según el diccionario enciclopédico de Cabanellas es la dictada con carácter complementario de la Constitución de un Estado, por ordenar ésta la formación de una ley especial, así mismo la disposición legal que estructura una rama fundamental de la administración pública; como la ley orgánica del poder judicial o la ley orgánica del notariado.³⁵

Que a partir de los principios constitucionales desenvuelve las instituciones básicas establecidas en la norma suprema. De este modo, la ley orgánica del Congreso ocupa, ya lo expresamos, una parte del derecho equiparable al conjunto de normas que organizan al Ejecutivo o a las que hacen lo propio con el Poder Judicial.

Según la Constitución del Ecuador leyes orgánicas son:

³⁵CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VI, 1979 Argentina, p. 165.

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral

Y las leyes ordinarias son las demás, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.³⁶

Subordinadas a estas leyes orgánicas y ligadas directamente a la norma suprema, encontramos a su vez leyes inferiores que regulan formas y procedimientos. En el caso del Poder Judicial, los códigos procesales; en el del Poder Ejecutivo, códigos como el fiscal, leyes administrativas en general y reglamentos, y en el caso del Poder Legislativo, los reglamentos de debates de las cámaras legislativas y otras normas específicas que se refieren a algún área de las funciones legislativas.

Cabe agregar que mientras las ramas del derecho administrativo y judicial han sido objeto de numerosos estudios y de abundante doctrina, como ramas autónomas del derecho público, al menos en Ecuador, el derecho parlamentario ha sido poco estudiado y no ha dado lugar a la elaboración de doctrina, sino en su área propiamente constitucional. Podemos decir que hasta hace poco tiempo en nuestro país había una confusión en el mundo académico, que se había ocupado del derecho parlamentario sólo como una parte

³⁶ Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 133,2008. R.O 449.

del derecho constitucional, sin darse por enterado de la normatividad secundaria. Destacamos, por tanto, que en el Ecuador de hoy, el corto tramo del derecho parlamentario que se estudia es precisamente el inserto en la Carta Magna, al que no se le da siquiera su denominación distintiva. Al resto de las normas que se ocupan de esta materia se le ha prestado muy poca o ninguna atención teórica o académica.

En conclusión, el derecho constitucional y el derecho parlamentario comparten un área normativa que está conformada por las disposiciones que en la Constitución regulan al órgano y a los procesos legislativos. El resto de las normas de derecho parlamentario, en particular las leyes orgánicas y los reglamentos de debates, son ramas que reconocen al tronco constitucional como propio y que son asimismo normas secundarias que tienen como límite o marco las normas constitucionales, a las que no pueden contravenir.

2.1.3 Los regímenes políticos.-

Los regímenes políticos tienen gran importancia para el desarrollo de una nación, es un factor determinante para los cambios que se puedan suscitar en el sistema de gobierno, hay que señalar dos aspectos, existen varias formas de gobierno, y Aristóteles los clasificaba como puras: que eran la democracia, monarquía y aristocracia, y las impuras demagogia, tiranía oligarquía.

El otro aspecto también se da por el número de gobernantes que ejerce el poder; cuando es sólo una persona se llama monarquía; varias personas aristocracia y todas las personas democracia.

Se dieron varias pugnas de poder entre reyes, emperadores, señores feudales, es ahí cuando nace el Estado moderno que se caracteriza por un territorio donde se ejerce el poder político, la centralización del poder, soberanía, ejército permanente, potestad exclusiva de

crear impuesto, elaborar aplicar el derecho a través de funciones legislativa y jurisdiccionales, surgimiento de la burocracia.

Entre los primeros teóricos del Estado moderno Nicolás Maquiavelo manifiesta “todos los Estados. Todos los dominios, que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados”³⁷ el autor suplanta palabra República por Estado dándole una connotación distinta.

Ya establecida la relación del parlamento con el Estado en sus antecedentes pudimos observar que no siempre el parlamento formó parte del Estado. Con el tiempo llega a ser un órgano interno y de gran importancia de éste.

En la naturaleza de los parlamentos podemos distinguir según se encuentren integrados en regímenes monocráticos en parlamentarios con tendencia democrática.

En los regímenes monocráticos el control del poder se concentra en un sólo individuo quien puede tener o no límite legal en sus funciones, en la clasificación de las formas de gobierno puras e impuras según el filósofo Aristóteles, observamos en la segunda clasificación los gobiernos que se caracterizaban por la concentración de poder en un grupo determinado, denominándoles autocracia y monocracia.

la autocracia expresa el gobierno de una persona no responsable de su actividad, el autos maneja libremente el poder, adoptando decisiones y recogiendo los frutos de las mismas...la monocracia es una neologismo que evoca un doble monopolio del poder y de la ideología política en una sola persona.³⁸

³⁷ MAQUIAVELO Nicolás, El Príncipe, Madrid, 1955,p.201

³⁸ Universidad de Barcelona- servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, Regímenes Políticos Contemporáneos, ed. Bosh, 1958, p.43

La monocracia se la podría distinguir también como absoluta, tiranía, dictadura y se basa en dos principios: la monarquía reconoce la primicia de las leyes pero depende de la voluntad del monarca su aplicación, la forma de suceder el poder se da por medio hereditario. La tiranía no reconoce leyes y el cambio de poder se da con violencia. La dictadura se diferencia de estas por su duración limitada.

En este régimen monocrático, el parlamento no posee un poder específico, es una institución con paso a la voz popular. Como vimos es algo característico que el poder lo ejerce un individuo quien no posee ningún límite quedando a su voluntad el ejercicio o no de éste.

El régimen presidencialista se encuentra dentro del régimen monocrático, se originó en los Estados Unidos de Norteamérica, el cual adoptó y dio nacimiento a este régimen. Las demás naciones los adoptaron con su esencia propia pero fusionándose de acuerdo al Estado que la acogió. En consecuencia de su uso en sentido amplio, como término genérico aplicable a todos los gobiernos al frente de cuyo ejecutivo hay un mandatario elegido al que se le denomina “presidente”.³⁹

En términos generales el régimen presidencialista debilita al parlamento quitándole funciones y revistiéndole a la persona (presidente) de poder. En cambio el régimen político parlamentario tiene como principal característica que la designación del Ejecutivo deriva del órgano legislativo. Posteriormente trataremos detalladamente el tema.

El sistema parlamentario se caracteriza según el autor Ernest Frebkel:

- Que el gobierno forma parte del parlamento de una manera jurídica lícita y políticamente necesaria.

³⁹ NEUSTADT Richard, Presidencialismo, Enciclopedia Internacional de las ciencias Sociales, Madrid, 1976, p. 443

- La obligación de dimisión del gobierno, en el caso de un voto de desconfianza.
- El derecho del gobierno a la disolución del parlamento.
- Un partido gubernamental bajo estricto control del jefe de gobierno, disciplina a la fracción imprescindible.⁴⁰

El mismo autor lo define así “el sistema parlamentario de gobierno es la forma externa de una Constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración.”⁴¹

En conclusión podemos decir que se llama sistema parlamentario a un régimen en que los del gabinete o gobierno son políticamente responsables ante el parlamento con derecho a disolverlo en cualquier momento.

2.1.4 Teoría de la democracia y representación política.

Democracia viene de la palabra latín “democratia” que está compuesta de dos voces griegas que significan pueblo y gobierno. Se toma a Clístenes como la persona que inició la democracia ateniense 500 años antes de nuestra era, claro que en su época no se tomó a este sistema con la palabra democracia, en (484-420 A.c.) ya se conoció con Herodoto a la democracia como el sistema que permitía que el poder resida en el pueblo. Este historiador griego fue la primera persona que mencionó el término democracia y en el sentido *kratas* y *demos*, poder del pueblo, lo llamó así porque antes de Cristo, se registró el único

⁴⁰ THEO STEMMEN, *Sistemas políticos Actuales*, Madrid 1967 p.44.

⁴¹ THEO STEMMEN, *Sistemas políticos Actuales*, Madrid 1967 p.44.

autogobierno que se ha podido conocer en la historia; cuando en el ágora se reunían mil o dos mil personas del pueblo para tomar decisiones cruciales.

Después de un siglo se esbozaron tres formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. En esta época la democracia tenía dos elementos importantes la libertad e igualdad, y se le definió como el gobierno de muchos, del pueblo. Aristóteles sostenía “cada uno vive como quiere” esa era la libertad, “todos tienen lo mismo con dependencia de merecimientos” era la igualdad.

El conflicto entre estos dos elementos ha permitido la evolución del concepto democracia por el avance de la igualdad sobre la libertad.

A lo largo de la historia la palabra democracia se ha utilizado con diferentes matices, compatibles con las circunstancias y el tiempo en el que se usó. Por diferentes razones esta palabra resulta muy difícil darle un significado, por su vinculación a ideologías políticas y al poder. Sin embargo, por fines de claridad, reproduzco la siguiente definición.

La democracia es más que una forma de gobierno: es una forma de organización estatal que promueve un alto grado de participación popular en las tareas de interés general. Mientras mayor es esa participación tanto más democrático es el Estado y a la inversa, mientras menores son las posibilidades de participación que se otorgan al pueblo, tanto menos democrático y tanto más autocrático es el Estado.⁴²

Durante más de 25 siglos se ha venido usando y abusando de esta palabra, parece que su significado no es el mismo para todos los hombres, es por esto que desde la antigüedad hasta nuestros días existe mucha dificultad porque parece que cada nación entiende la

⁴² BORJA Rodrigo, “Sociedad, Cultura y Derecho”, ed. Planeta.2007.p 151.

democracia en una forma de vida basada en la convivencia, dentro de un orden jurídico caracterizado en la igualdad, la libertad y solidaridad entre gobernantes y gobernados.

Democracia por su naturaleza no es sólo una forma de gobernar si no también es el poder que ejerce el pueblo que indirectamente lo realiza por medio de los representantes que son escogidos por él de acuerdo al sistema electoral establecido en cada nación. Se establece una relación directa con la participación ciudadana, es así que cuando mayor es ésta más democrático es el pueblo y cuando menos participación del pueblo, no sólo atenta con la libertad si no se vuelve un Estado autocrático.

La cuantificación de la participación ciudadana para resolver algún tema, se hace con el voto de la mayoría, es la que representa la voluntad del grupo. Puede haber según nos señala la ley dos tipos de mayoría: la absoluta: es cuando vota la mayoría más uno de sus miembros, la mayoría relativa: es la mitad más uno de la votación de los presentes.

Pues es indudable que su realización es un sueño al que aspiran todos los pueblos; es un ideal que se alcanzará dependiendo del grado de desarrollo político de cada país.

Tomando en cuenta este análisis la democracia es un factor elemental en la formación de los parlamentos no sólo porque sus representantes son elegidos por voto popular, sino también se ejerce la democracia semidirecta por medio de figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, mediante las cuales los electores participan en la forma de decisiones políticas, tales como la formación, derogación o modificación de leyes que estén en discusión o vayan a ser probados por el órgano legislativo.

2.1.4.1 La representación política.

La importancia de la representación política es muy grande por su estrecha relación con el derecho parlamentario, dado que el parlamento está formado por representantes que han sido designados mediante el sufragio por medio del cual los gobernados delegan en los gobernantes las facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre, de ahí que desde sus orígenes surgió como una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de muchos a través de la actuación de pocos.

Existen muchas teorías que pretenden fundamentar los aspectos jurídicos de la representación y establecer la relación entre el representante y el representado. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: teoría del mandato imperativo, teoría del mandato representativo, teoría de la representación libre, teoría de la representación virtual, teoría de los órganos de representación, teoría de los representantes como órgano de la nación, y; teoría de la investidura.⁴³

Será muy difícil comprender la función que el parlamento tiene en el Estado contemporáneo si no existiera representación política.

2.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Diversos autores se han ocupado de estas instituciones políticas; entre ellos el tratadista Maurice Duverger, quien utiliza el término Estesiología para designar a la rama de la ciencia que los estudia. Este vocablo se deriva del griego stasis, que significa secta o bando.

La Estesiología nos permite profundizar con los partidos políticos, como su origen, evolución, organización, financiamiento, etc. Así como el papel tan importante que juegan en la integración de los parlamentos modernos en donde existe mucha rivalidad entre los

⁴³ BERLIN VALENZUELA Francisco, "Derecho Electoral", México, Porrúa 1980.p. 45

representantes de los diferentes partidos políticos ya que cada quien expresa sus ideas o sus puntos de vista de acuerdo a sus convicciones o ideología del partido político al cual pertenecen.

Una de las más grandes innovaciones que sufrieron los Estados en el siglo XX fue la intervención de partidos políticos ya organizados. Se crearon gracias a la ejecución de una democracia indirecta del pueblo, de una nación ejerciendo el poder por medio de representantes que se agruparon por fines ideológicos en los llamados partidos políticos.

La organización que se ha dado en las democracias modernas a los partidos políticos es cada vez más avanzada, cada uno cuenta con su sede, departamentos de estudio de la realidad social, laboratorios de análisis y experimentación de soluciones para conflictos.

Los partidos políticos son protagonistas de la vida política de un país, de la estructura pública de una sociedad, se componen de dirigentes que son los encargados en deliberar sus actos en los que por medio de Asambleas reciben las opiniones de las demás personas afiliadas a estos.

Los partidos políticos están compuestos por tres elementos: ideología política, plan de gobierno, y organización permanente, su característica principal es su estructura doctrinaria y la organización permanente que permite a la agrupación masiva de personas.

Sus ideologías políticas y doctrinarias encaminadas a ejercer, en el caso de ser electos, un plan de gobierno sería la función principal de los partidos políticos, sin dejar a lado que no siempre se puede llegar a este objetivo, también estas organizaciones están encargadas de un control gubernamental, esto quiere decir establecer una vigilancia a los actos de gobiernos y las autoridades, proponer ideas alternativas, velar por el respeto a los derechos humanos y que las actuaciones estén siempre acorde a la norma justa.

Este poder se puede volver riesgoso ya que el propósito del partido es atacar a los actos injustos o deshonestos cometidos por el partido ganador, mas no derribar al que está en el poder por elección popular.

Esta oposición mal fundada entre los partidos ha creado un caos en el campo político de muchos Estados, ya que confunden las funciones del partido que no obtuvo el poder. Para llegar a un ideal político, el partido de oposición mediante sus departamentos de análisis antes mencionados, deberá hacer un estudio en el campo social, económico, desarrollo humano para establecer propuestas y soluciones concretas. No hay que olvidarse que la esencia de un partido político no es alcanzar el poder, sino que por medio de este se ponga en práctica su ideología política, es por esto que el partido que no alcanzó el puntaje necesario para ganar las elecciones no es un perdedor, sino también desarrollara su doctrina, para alcanzar un desarrollo óptimo del Estado.

Existen tres sistemas de partidos: el bipartidista, el multipartidismo, y el sistema de partido único. Todos son en relación de cuántos partidos existen en un Estado.

El bipartidismo específicamente se refiere a la intervención de dos partidos en la vida política de un Estado. Cada uno con su ideología distinguiéndose del otro, este sistema no se ve amenazado por minorías políticas, que pueden hacer que sus objetivos fracasen, originado por estrategias partidistas que en la práctica se ha dado.

En Europa se dio el bipartidismo inglés, llamado también two parties system, en el cual los dos partidos eran el Conservador y Liberal. Después de 1924 se resquebrajó esta dualidad para formarse el Partido Laboral que con el tiempo pasó otra vez a ser un sistema bipartidista pero el Partido Liberal sería reemplazado por el Laboral.

En Estados Unidos hasta la época actual ha conservado el bipartidismo sin la intervención de otro partido político, han compartido el poder por ya varias décadas los partidos Demócrata y Republicano.

En Uruguay se conservó el bipartidismo por muchos años entre el Partido Nacional y Partido Colorado, hasta las elecciones de 1994 en que los partidos de izquierda se

dividieron en el denominado encuentro Progresista. En el 2004 se confirmó el tripartidismo con el triunfo de Tabaré Vázquez, con los partidos: Partido Nacional, Partido Colorado, y Encuentro Progresista. Al igual que en Venezuela también se suplantó el bipartidismo que existía entre el Partido Acción Democrática y el Partido Demócrata Cristiano en 1995 por el triunfo del coronel Hugo Chávez.

Esto permite que se cree la oposición, un claro ejemplo es Estados Unidos en el que el sistema bipartidista está bien definido, con el cual se establece que un partido ejerza su plan de gobierno y el otro un control y un programa sustituto.

El sistema del pluripartidismo o multipartidismo es el que permite la intervención de varios partidos políticos en un Estado. Puede apreciarse en Europa a Francia o Italia y en América Latina a Perú y Ecuador.

Los sistemas de democracias parlamentarias o de semi-presidencialismo de dos vueltas favorece la multiplicación de partidos y de sus propuestas. En Inglaterra se creó el pequeño partido Liberal frente al partido Laborista y Conservador para que se disperse la mayoría en el parlamento. Inglaterra tiene un sistema semi-presidencial: Presidente y Primer Ministro (Parlamento) comparten el poder ejecutivo. Ambos se eligen por sufragio y cada uno es de un partido.

Actualmente en el Ecuador existen 17 partidos políticos.

El partido único es el que elimina a toda oposición existente, en México por setenta años existió el monopolio del poder del Partido Revolucionario Institucional.

Este sistema se inició en los regímenes comunistas y fascistas en los que se coartaba la libre expresión y organización política, se dio a inicios del siglo anterior.

La adaptación de este sistema, los comunistas se justificaron en el hecho de que “cada partido es la expresión de una clase social y como en la soviética era una sociedad sin clases, no podía haber más que un partido político”.⁴⁴ Y los fascistas justificaron este hecho por medio de la teoría de la unificación de las ideas para formar una sólo doctrina que permita formar un gobierno sólido.

Partidos de masas y de cuadros.- en la evolución histórica de los partidos políticos hay dos etapas: la primera del siglo XIX en la que se desarrollaron “los partidos de cuadros” y en la segunda que comprende los siglos XX y XXI, “los partidos de masas”.

Los partidos políticos de la primera etapa fueron los que no trataban de agrupar personas sino dignidades, “personas importantes” ya que el voto en esa época era restringido siempre dirigido para las elites sociales, con el tiempo fue poco a poco cambiando hasta llegar al voto universal. La estructura de estos partidos políticos, contaban con un dirigente, que era el jefe que sostenía al partido económicamente y las candidaturas respectivas corrieron por cuenta de cada candidato.

En la segunda etapa, como ya mencionamos, el punto de distinción principal sería la ampliación del derecho al voto, ya que con este cambio tan significativo a partir del siglo XX, la estructura de los partidos políticos sufrió un gran cambio por la agrupación tan masiva de personas que se sentían identificadas con cada ideología de éstos.

Se crearon funciones administrativas, económicas, de personal, que debían rendir cuentas cada cierto período de tiempo. Cada aportación de los miembros serviría para poder llevar a cabo campañas políticas a diferencia del anterior éste no recaía en una sola persona, aquí el dirigente del partido tenía otras funciones.

⁴⁴ BORJA Rodrigo, “Sociedad, Cultura y Derecho”, ed. Planeta.2007.p 182.

El profesor alemán Otto Kirchheimer de la Universidad de Columbia, agrega a los partidos políticos de cuadros como primera generación, a los partidos de masa como segunda generación; y a los partidos de electores como tercera generación.

Los partidos de electores son los que privilegian la captación de personas sobre la organización militante de las masas⁴⁵. El profesor alemán antes mencionado los llama partidos “catch all” por que atrapan el mayor número de personas al margen de sus ideologías.

Son partidos electoralistas, sólo su actividad se desarrolla durante la etapa electoral.

Los partidos políticos son actores fundamentales de la vida política de un Estado y esenciales en un sistema democrático.

Los partidos políticos en el Ecuador se rigen a la Constitución y las leyes vigentes en su ordenamiento jurídico, para que esta organización sea reconocido en este país deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, contar con el número de afiliados y presentar un programa de acción política. La ley de partidos políticos los reconoce como personas jurídicas de derecho privado establecido en el Art. 4 del mencionado cuerpo legal.⁴⁶

Según el art. 7 de la ley de partidos políticos.- se pueden afiliarse a los partidos políticos todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años, sin discriminación por motivo de raza, sexo, credo religioso, cultura y condición social o económica y se prohíbe más de una afiliación a otros partidos políticos.⁴⁷

⁴⁵ BORJA Rodrigo, “Sociedad, Cultura y Derecho”, ed. Planeta. 2007.p189

⁴⁶ Ley de partidos políticos, Art. 4. R.O 196

⁴⁷ Ley de partidos políticos, Art. 7. R.O 196

Mediante la creación de la nueva Constitución en el Ecuador se reformó la mayoría de edad para ejercer el voto ahora es facultativo entre 16 y 18 años de edad al igual para los miembros de la Fuerza Pública y de las Fuerzas Armadas; el derecho al voto de las personas privadas de libertad.⁴⁸

Los partidos tienen acceso libre a los medios de comunicación pero la cantidad de emisión de propagandas no se deben exceder a la de publicidad comercial, también se establece en esta ley la prohibición de dañar el buen nombre y honor de personas por medio de propagandas políticas. Esto en la práctica no siempre se cumple, mucho de estos actores políticos han pasado por alto lo antes mencionado sin ser sancionados.

2.3 NORMATIVIDAD DEL PARLAMENTO.

En nuestro tiempo el sistema democrático ha ganado la partida y ha sido acogido por varios países pese a las críticas del socialismo marxista que aun prevalece en países como Cuba.

Los parlamentos, cámaras o congresos son órganos que existen en un sistema democrático, pero en realidad no basta con esto, ya que existen otras manifestaciones de participación directa como la iniciativa popular, el referéndum, la revocación del mandato o el plebiscito, estas no sustituyen a la representación popular ya que sólo son instituciones que acreditan la participación de la ciudadanía.

Frente a esta presencia del órgano parlamentario en la vida política de un país, es indispensable regular su funcionamiento para evitar el caos, es por esto que han surgido reglamentos y leyes para delimitar sus funciones y facultades.

⁴⁸ Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 62, 2008. R.O 449.

Es indispensable que estos cuerpos legales contengan reglas para su funcionamiento que no permitan caer en la anarquía como sucedió en los primeros años de la Asamblea Francesa.

Es por esto que es necesaria la expedición de la normatividad del proceso legislativo “ya que los que hacen las leyes deben trabajar de acuerdo con las leyes”⁴⁹.

Las normas que integran la regulación al cuerpo colegiado que delibera y toma decisiones son de dos clases: normas que el mismo cuerpo se da y que obligan a sus integrantes y normas extrínsecas establecidas antes y fuera del órgano legislativo, que le dan existencia a éste.

Pero no sólo existe esta ley para regular y organizar la actividad parlamentaria; en el caso de Ecuador existe la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁵⁰ y su reglamento interno, también para regular otros aspectos de las actividades relacionados con el parlamento existe la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa⁵¹; estas normas pertenecen a la segunda clasificación es decir son de carácter intrínsecas, las que el congreso crea para sí mismo.

Existen cinco tipos de normas parlamentarias: de carácter constitucional, ley orgánica, leyes ordinarias con disposiciones parlamentarias, reglamentos, y acuerdos parlamentarios; todas estas se distinguen por su fin.

Las normas de carácter constitucional tienen por finalidad organizar el congreso en cambio la Ley Orgánica y los reglamentos parlamentarios forman parte de la facultad estatutaria de la corporación que integra el Congreso y que se da así mismo.

⁴⁹ BATIZ VÁSQUEZ Bernardo, “Teoría del Derecho parlamentario”. México D.F. 1999, p.34

⁵⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa R.O No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁵¹ Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa R.O No.

Los acuerdos parlamentarios son destinados para resolver formas y procedimientos que no estén claros también pueden modificar disposiciones parlamentarias obsoletas por lo tanto son equiparables a los reglamentos; que son “una instrucción escrita para el régimen de un gobierno de una institución o empresa, disposición complementaria de una ley”.⁵²

2.4 PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO.

El Parlamentarismo. Su aparición ha sido en dos sentidos, como gobierno o por el papel que desempeña en los regímenes del poder ejecutivo.

En la historia observamos que se desarrolló en Inglaterra. Los antecedentes parten desde cuando se le impuso al rey Juan en 1215 la carta magna restándole las funciones propias del monarca, dejándole sólo una figura simbólica ante el pueblo.

En este sistema el que encabeza el Estado es el órgano legislativo sus características más importantes son: el presidente se nombra a través del parlamento, el mismo tiene que responder ante éste; los ministros pueden ser miembros del Parlamento.

Este sistema se extendió por Europa occidental; en Inglaterra, Francia, Italia, España, Alemania, y fuera de Europa: Japón, Israel, India, Canadá y Australia.

El Presidencialismo, es un régimen que nació en Estados Unidos, reunidos en una Asamblea Constituyente en Filadelfia en 1787 decidieron que este régimen iba a ser su sistema de gobierno para sus trece Estados. Conformaron un Congreso bicameral con funciones claras para cada órgano, Presidente y Vicepresidente que representaba a la cámara de senadores y con voto dirimente en caso de empate, para elaborar una ley sería tarea del ejecutivo y del congreso, se conformó la Corte Suprema con jueces vitalicios,

⁵²CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo V, 1979 Argentina, p. 648

designados por el Presidente y aprobados por el Senado. En la Constitución de 1787 se consagró este régimen, que poco a poco adoptaron muchos países latinoamericanos.

El desarrollo del régimen Presidencialista en Latinoamérica sufrió la adaptación a cada uno de los países con su cultura, religión, pueblo, costumbres, etc. Con mayores o menores cambios que son reflejados en cada Constitución.

Básicamente este régimen se fundamenta en el poder otorgado al jefe de Estado que es representante del poder Ejecutivo, independiente del Parlamento. Hay cuatro elementos que lo caracterizan y lo diferencian del sistema Parlamentario: la coincidencia de jefe de Estado y de gobierno, el representante del ejecutivo es electo por el pueblo de forma directa o indirecta, la independencia que este sistema crea entre parlamento y presidente, y la última característica es su aspecto funcional.

El papel del Congreso en este sistema consiste en un control político y económico en el sentido de aprobar el presupuesto estatal, en el Ecuador no ha sido llevado este control por buen camino ya que muchas veces ha sido influenciado por una oposición de los partidos políticos que no alcanzaron la candidatura.

Por último el sistema semipresidencial se refiere propiamente a la combinación de características propias de sistemas presidenciales y parlamentarios. Es nuestro país en la Constitución de 1929 se incorporan aspectos propios del parlamentarismo como Consejo de Ministros, responsabilidad solidaria, voto de confianza, que terminaron desarticulando el poder del Presidente.

CAPITULO III

FUNCIONES, ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO.

3.1 FUNCIONES;

3.1.1 Separación de poderes.

La separación de poderes surgió para evitar el abuso y la concentración del poder y salvaguardar las libertades, que se originaba por disputas del poder entre los órganos existentes por razones políticas, sociales, económicas.

La separación de poderes ha sufrido varias transformaciones a lo largo de la historia, pero con toda la problemática existente hasta estos días, subsiste hasta la actualidad. Este principio se formuló en el libro XI, capítulo IV del *Espíritu de las leyes* de Montesquieu quien dice:

La experiencia muestra que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él: lo emplea hasta que se encuentra un límite. ¿Quién podría pensar que incluso la virtud

tiene límites? Para que nadie pueda abusar del poder, es necesario conseguir, mediante la adecuada ordenación de las cosas, que el poder frene al poder.⁵³

Se ha dado lugar a la aparición con este principio, a la confusión de poderes, separación rígida de poderes o colaboración de poderes.

La confusión de poderes se da por no delimitar su accionar con independencia, respeto hacia el otro poder. El Ecuador ha sufrido consecuencias desastrosas, la seguridad jurídica del país se ha visto afectada y se ha ido debilitando la estabilidad política por impresión de las competencias de los órganos del Estado.

El ejecutivo no siempre ha respetado la independencia de las funciones, desde la Constitución de 1945 ha doblegado a la función legislativa para lograr sus propósitos por medio del autoritarismo del jefe de Estado.

Para el autor Enríquez Alvares Conde, hay confusión de poderes cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por un mismo órgano, o bien cuando un sólo órgano tiene el poder efectivo de decisión de todas las materias.

Hay un tipo de régimen en que la separación de poderes se admite con tres características: división de poderes, colaboración y dependencia orgánica. En otros regímenes sólo se da la separación de poderes atribuyendo funciones específicas para cada órgano.

Este principio de separación de poderes que quería salvaguardar a las libertades individuales de las personas, era un factor indispensable la colaboración y coordinación

⁵³ “Espíritu de las leyes” de Montesquieu, libro XI, capítulo IV , 1980

entre funciones del Estado, lo cual se ha tornado difícil y muchas veces habido dificultad en coordinar acciones.

En la doctrina política se dice que el gobierno lo forman todos los órganos legalmente constituidos, cada uno aporta con parte fundamental para el funcionamiento correcto del sistema y todas las disposiciones establecidas en la Constitución y los diferentes cuerpos legales⁵⁴.

Por eso es fundamental la colaboración y coordinación que debe existir no sólo en las funciones del Estado sino también en cada entidad pública en ejecutar acciones con un propósito sólido y único que haga acrecentar el Estado.

3.1.2 Diferencia entre Asamblea y Parlamento.

Es preciso establecer una diferencia entre estas dos palabras que para algunos muestran similitud y puede originar varias confusiones.

- a) La Asamblea proviene del francés *assambles* y del latín *atribulare* que significa reunir simultáneamente; se la podría definir como una reunión de personas que se sientan para deliberar algún tema que es de interés común.

Pero no solamente existe un tipo de Asamblea, éstas se diferencian por su estructura, organización y funcionamiento. La clasificación correspondiente a sus funciones puede ser: deliberativa o consultiva. La deliberativa se refiere a que resuelven cuestiones que son sometidas a decisión de la Asamblea. Las Asambleas parlamentarias, están ubicadas en las Asambleas deliberativas, que son las llamadas

⁵⁴CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo III, 1979 Argentina, p. 489

a crear la legislación de un país y sus integrantes son elegidos por voto popular, también en este punto se podría ubicar a las Asambleas Constituyentes, que en nuestro país se han instalado dos en esta última época⁵⁵, bajo la justificación de la creación de un nuevo Estado y la exterminación total de la problemática que nos aqueja. Como antecedente para que se desarrolle estas Asambleas, muchas veces a través de una Consulta Popular se da nacimiento por parte del pueblo a esta organización, posteriormente son convocados nuevamente para escoger a los Asambleístas, llamado así las personas que van a representar al pueblo en la creación de una nueva Constitución.

Y las Asambleas consultivas son las que nacen bajo la necesidad de que un órgano superior someta un tema para emitir dictámenes, sin que estos sean obligatorios.

- b) El parlamento que se deriva del latín *parabolare*, que significa hablar y del término francés *parlament* que tiene el mismo significado. Pero esta palabra se le ha dado un significado diferente ya que se utiliza hoy como un sinónimo del poder legislativo.

Como ya lo mencionamos el Parlamento es un órgano de gran importancia en el desarrollo de un Estado, con el tiempo sus funciones cada vez se van ampliando ejerciendo funciones de control, crear leyes entre otras.

3.1.3 Funciones del Parlamento Contemporáneo.

En sus orígenes el parlamento sólo tuvo designada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos económicos para el rey.

⁵⁵ La Asamblea Nacional Constituyente del 20 de junio de 1998 y la última se instaló en el año 2008

A finales del siglo XVIII las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo, es así como comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

Fue entonces cuando el Ejecutivo monárquico fue perdiendo poder; en un periodo cada vez racionalista y democrático.

El derecho divino en que se sustentaba el poder de los reyes fue sustituido por el derecho positivo, elaborado por el parlamento; así la monarquía absoluta dio paso para el Estado el derecho.

El gobierno parlamentario en sus orígenes tuvo carácter estamental; evolucionando hasta consolidarse en la Gran Bretaña, en una época en la que no surgía la sociedad de masas, ni el fantasma del comunismo.

En las últimas décadas del siglo XIX la mayor parte de la población inglesa no tuvo derecho al voto, lo que hizo evidente la carencia de una representación popular que se dio posteriormente a medida que el sufragio fue siendo universal.

Consolidando el parlamento, éste se convirtió en el centro de la voluntad general, en donde los representantes de las comunidades, discuten, confrontan y luchan por incorporar los fundamentos ideológicos e interés de sus representados en un proyecto nacional; así pues le toca al parlamento convertir las demandas sociales y reflexiones económicas en opciones políticas de la nación.

Señalamos lo anterior como referencia teórica para estar en condiciones de describir las funciones del parlamento.

La enumeración y clasificación que posteriormente se menciona, explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, lo que les confiere el derecho y deber de intervenir de diversas maneras, en la conducción de asuntos públicos, según el régimen en que actúan y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Estas funciones pueden ser: representativas, deliberativas, financieras, legislativas de control, políticas con sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen ese carácter de inspecciones jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas y entre otras.

La descripción de las funciones mencionadas hace posible comprender la importancia que ellas tienen en el parlamento contemporáneo.

3.1.3.1 Función representativa.

Esta función:

nació de los factores cualitativos y cuantitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población⁵⁶,

Cabe mencionar el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó respecto a la representación, “que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos”.

⁵⁶ BERLÍN VALENZUELA Francisco, Derecho Parlamentario, México 1995,p. 130

Esta dificultad a la que nos referimos es generada también por la necesidad que tiene el hombre de trabajar para mejorar su estatus y por la dificultad que tendría que recorrer para participar en las discusiones y resultaría muy complejo reunir a multitudes y dar tiempo a cada persona para que exprese su consentimiento, interés, oposición, o sugerencias de modificación a una propuesta.

Con la nueva Constitución del Ecuador se establece la participación ciudadana en su Art. 95

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.⁵⁷

Como principio de participación en el quehacer político de los entes gubernativos es concebido de buen agrado, pero para su funcionamiento, la ley que regula este organismo debe establecer disposiciones claras para no entorpecer el desarrollo de las otras entidades del estado.

Por lo expuesto la solución resulta ser que un número de personas con los mismos intereses autorizan a otra para que los presente y exprese el parecer de quienes lo nombraron; es decir el representante es un mandatario, porque obedece el mandato del grupo que lo escogió o aceptó para expresar sus intereses.

Este acto tuvo que ser precedido por una elección para la cual se reunieron los electores con el fin de manifestar directamente su mandato, hacia la persona de preferencia; o bien lo hicieron mediante el ejercicio del voto.

⁵⁷ Constitución de la República del Ecuador. Art. 95, 2008. R.O 449.

Así, los representantes elegidos asumen la misión de acatar el mandato de defender las causas o interés de sus representados.

Por lo expuesto se dice que la función representativa es primordial, ya que entre las variadas actividades del parlamento, ésta es una constante sobre la que encuentran su base las demás, pues sin ella no tendrían origen, desarrollo, no finalidad las demás funciones que cumple el parlamento.

Los parlamentos actuales actúan verdaderamente como órganos representativos que manifiestan las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional que deben representar y resultan útiles para que mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social.

Las necesidades generales que tiene el género humano, la sufren todos los individuos, cada uno la experimenta, siente y conceptúa la diferente manera según sus características fisiológicas y psicológicas, sus hábitos, condicionamientos culturales y opiniones, los que influyen para que cada ser humano genere una idea diferente de cómo satisfacer estas necesidades, y para que los individuos tiendan a agruparse, según sus afinidades, para proponer, mantener, defender y tratar de imponer su ideología mediante consentimiento o manifestación de fuerza. Esta forma de agrupación, luego de sucesivas experiencias y razonamientos expresados mediante ideologías generaron otra necesidad al zoon politikon, la de organizar partidos políticos, con el fin de facilitar el cumplimiento del mandato de representatividad y el de evitar que sólo una clase, gremio o grupo ideológico monopolice la representatividad, lo que daría como resultado el marginar, dañar exterminar a las minorías.

En la mayoría de naciones se ha implementado el pluripartidismo que atribuye y promueve a una mayor participación de la población en la vida política. En el caso específico del Ecuador no ha sido óptimo aplicar este sistema, por que el órgano legislativo se ha convertido en escenario de varias artimañas políticas por medio de los representantes de

los partidos políticos, que se han contrapuesto uno con el otro por intereses personales más no, de la república.

No debemos olvidar el precepto griego *medne agan* (moda en exceso) porque el pensar en favorecer la integración pluripartidista en las sociedades modernas, se puede llegar a una pulverización de la actividad política, que mucho perjuicio causa a las naciones por la inestabilidad y la anarquía que tal situación conlleva. Por esta razón, una primera función del parlamento es la de convertirse en la voz del pueblo. Esta responsabilidad requiere no sólo el reiterar las demandas de los representantes sino más bien considerar si ellas están expresadas en forma adecuada para lograr que los demás rectores de la comunidad local, nacional o internacional, la admitan, reconozcan la necesidad de su realización y la apoyen en el debate.

Mucha es por consiguiente la labor que tienen que realizar los parlamentarios para obtener la eficacia que los electores desean para lo cual se les rodea de un ambiente propicio en que estén garantizados su seguridad personal, la libertad en todas sus manifestaciones en el seno de la Asamblea y la garantía de respeto a la actividad que su alta responsabilidad entraña, vale decir, del principio funcional de la inmunidad parlamentaria.

En el Ecuador los Asambleístas no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

Para iniciar causa penal en contra de un asambleísta o de una asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional.⁵⁸

El trabajo de estos órganos colegiados, es plasmar las regulaciones necesitadas por sus representados en leyes, declaraciones, decretos, tratados o principios jurídico-políticos; todo esto mediante el apoyo de expertos que integran equipos de trabajos especializados en

⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador. Art.128, 2008. R.O 449.

los propios grupos políticos, del personal auxiliar permanente o también pudiendo recurrir a la asesoría de instituciones educativas o de investigación.

Es conveniente que la propuesta al debate parlamentario sea clara, lógica y congruente, con el fin de que constituya una tesis básica, adecuada para el ejercicio de la función deliberativa. El parlamento puede realizar la función de legitimación al sumar o sustraer consenso social al gobierno. En los regímenes que limitan la acción política autónoma del parlamento como pluralidad de opiniones, se propicia el autoritarismo, donde da lugar a inconformidades populares.

Esta función también es conocida como función de integración pública de intereses, que quiere decir que las decisiones son tomadas mediante la confluencia de los intereses involucrados en un proyecto.

Gregorio Peces –Barba ha dicho que esta función de integración es la que da al parlamento su sentido más profundo, por ser este “el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos resultan no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías”⁵⁹.

Es importante destacar que una de las tareas fundamentales de la presidencia, del parlamento o cámara es garantizar a las minorías de oposición con una participación adecuada en los debates independientemente de los resultados de la votación subsecuente.

En los parlamentos que actúan verdaderamente como representantes, la variable partidaria influye en todas sus actividades y determina la posición de cada parlamento.

⁵⁹ PECES-BARBA MARTINEZ Gregorio, “reflexiones sobre el parlamento”, Madrid, 1986, p.213.

Los elementos importantes de la función representativa son la sensibilidad a las mutaciones del clima político y la receptividad a las nuevas demandas.

3.1.3.2 Función deliberativa.

De acuerdo con el significado que se da la palabra “deliberar” en el diccionario de la Lengua Española, vemos que su acepción es la de “considerar atenta y detenidamente el pro al contra de nuestras decisiones, antes de adoptarlas, y la razón o sinrazón de los votos que se nos piden, previamente a su emisión”.⁶⁰

De esto se deducen que para tomar una decisión se debe pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un acontecer, generándose así, en ocasiones, no una antítesis y la correspondiente síntesis sino varias antítesis y diversas síntesis entre las cuales el pleno del órgano colegiado, habrá de elegir la más adecuada al acontecer y al momento político, para pronunciarse por la solución o alternativa que a su juicio sea la más eficaz y oportuna.

Esta función implica el de disponer de amplios conocimientos, dada la profesionalización que la actividad parlamentaria requiere. Por lo tanto, para el ejercicio responsable de ella se hace necesario contar con numerosos instrumentos de información conjuntamente con expertos en muchos campos que proporcionan una asesoría profesional y especializada que conduzca a los miembros del parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en los que tiene que intervenir.

La operatividad de esta función deliberativa conduce a los miembros del parlamento a organizarse en comisiones especializadas que se encarguen del estudio detallado de los variados temas en que tienen que intervenir.

⁶⁰ Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia Española, Espasacalpe, ed. 1970, p.429.

En el Ecuador la Asamblea Nacional ejerce sus labores por medio de comisiones especializadas permanentes, en la que participaran todos sus miembros⁶¹, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece número, conformación y competencias⁶².

3.1.3.3 Función financiera.

Esta función constituye una importante actividad del parlamento por referirse a los aspectos generales de la economía de un país, la cual le otorga considerable poder sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de aprobación, vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno.

Es propicio de un Estado de derecho otorgar esta función a un órgano representativo y soberano, que examine detenidamente la conveniencia de autorizar al gobierno el presupuesto y la cuenta pública. Esta función de origen fiscal ha sido extendida hasta convertirla en minuciosa vigilancia al influjo de la obra gubernativa sobre los fenómenos de cada economía nacional y sus relaciones con las economías de otros países; entre ellos, los préstamos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público, ocupan un lugar destacado y son motivo de debate entre los diferentes partidos políticos que integran el parlamento.

El sentido de la trayectoria política de un gobierno se refleja en la manera cómo se manejan los partidos para defensa, enseñanza, seguridad social, pago de deuda externa u otros propósitos o compromisos.

Otra actividad importante de la función financiera del parlamento es el examen y evaluación de los gastos que implica para la nación, la aprobación de cualquier reforma o

⁶¹ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.128, 2008. R.O 449.

⁶² Ley Orgánica de la Función Legislativa Art.21 R.O No. 449 de 20 de octubre de 2008.

ley, pues debe tomarse en cuenta si existen o no los recursos necesarios para llevarla a su aprobación y en qué medida afectarían a la economía nacional y la de los contribuyentes.

El parlamento tiene que hacer un balance de las consecuencias que implica el aprobar una iniciativa o propuesta, antes de convertirla en ley. Como es la aprobación del presupuesto del estado Ecuatoriano que consta del límite del endeudamiento público y vigilar su ejecución.

3.1.3.4 Función legislativa.

La función legislativa es una función jurídica, que está referida a la creación del derecho que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la nación ha instituido o pretende instituir como norma para regir conductos o relaciones individuales o colectivas.

Es necesario que la ley tenga ciertas características por lo que citaremos el texto de San Isidro de Sevilla, escrito en el siglo VI de esta era y recogido por el maestro Antonio Martínez Báez.

“La ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad, y dada la ley no para bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos”⁶³

Como resultado de una interpretación estricta del principio de separación de poderes determinó que todo lo referente al establecimiento de normas le correspondería al

⁶³ MARTINEZ BÁEZ Antonio, “Derecho parlamentario Iberoamericano”, Porrúa, p, 30.

parlamento, mientras que el ejecutivo sólo podía asumir su aplicación y administración del Estado.

Debido a que el procedimiento parlamentario no resultaba apropiado para la elaboración rápida de disposiciones se produjo un importante cambio en esta situación, pues se hizo necesario traspasar atribuciones normativas al ejecutivo por dos vías: a) La potestad reglamentaria del gobierno y b) la facultad de dictar atribuciones administrativas con carácter de ley.⁶⁴

Por lo que es frecuente escuchar que hoy se gobierna legislando cuando son comentadas las labores que ejerce el ejecutivo, quien se ha atribuido una gran parte de la legislación en la fase de la iniciativas, independientemente de que intervenga directa o indirectamente en el proceso de discusión y de que llegó a influir directa o indirectamente en el proceso de discusión y de que llegó a influir en la aprobación final de las leyes por medio de declaraciones acerca de sus propósitos, voluntad política, presentando reformas, propuestas legítimas que le interesan o planteando su trascendencia.

Después de sus deliberaciones y la votación correspondiente, se produce la aprobación de un texto jurídico para que sea convertido en ley, con el compromiso de cumplir y las sanciones correspondientes para casos de incumplimiento, por parte del representante, en nombre de sí mismo y de quienes le otorgan el mandato. Una vez aprobada, la ley es sometida a consideración del jefe de Estado para su sanción y promulgación, con el fin de que sea conocida y acatada por todos los ciudadanos.

De la función legislativa se derivan otras funciones del parlamento.

⁶⁴ BERLÍN VALENZUELA Francisco, “Derecho parlamentario”, México, 2000, p.138

3.1.3.5 Función de control.

Esta función se refiere a la inspección, fiscalización, comprobación, revisión de la actividad del Ejecutivo que la ejerce el parlamento. Como mencionamos en el capítulo anterior, ese control se encuentra determinado en la Constitución y reglamentos internos, donde se establece con puntualidad las funciones que deben ejercer cautelosamente sin crear caos socio-político.

En el Ecuador la Asamblea cumple esta función aparte del Ejecutivo en las funciones Electoral, de Transparencia y Control Social y a los otros órganos del sector público⁶⁵.

3.1.3.6 Función de orientaron política.

Esta función nace de los diversos partidos políticos que manejan los poderes en el parlamento, generalmente las sociedades democráticas son pluralistas, con personas con ideologías distintas para el manejo de la nación.

Algunos autores también la llaman función de dirección política que se la utilizaría de acuerdo a las funciones que desempeña en un régimen parlamentario.

La política como lo define Jean Blondel es “una actividad por la cual se llega adoptar y ejecutar decisiones en una comunidad”.⁶⁶ La política como desprendemos está de su concepto asociada un cambio dinámico según la evolución de la sociedad, que es el actor fundamental por medio del poder para ejercer la política.

Para señalar la orientación política existen varias fases: la primera: es el resultado del electorado al elegir un candidato de un partido político el que va a representarlo en el parlamento. La segunda fase: consiste en los debates que se suscitan en el seno

⁶⁵ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.120 numeral 9, 2008. R.O 449.

⁶⁶ JEAN BLONDEL, Política, Enciclopedia de las Instituciones Políticas, Vermon Bogdanor, Madrid, 1991.p 561.

parlamentario entre los grupos electos, el ejecutivo impondrá su influencia para definir su orientación política por medio de su partido, siempre y cuando se ajusten a la ley

La orientación política se integra por dos etapas: la primera, con un estudio minucioso de las demandas y necesidades del pueblo, por medio de campañas que hacen alusión a las propuestas que presentan los diferentes candidatos para que en las urnas el electorado vote por ellos. Y la segunda es cuando ya los candidatos pasan a formar parte del gobierno, y puntualizan la forma de realización de sus propuestas de acuerdo a las condiciones de la nación. Esta segunda fase se refiere cuando el parlamento apoya o modifica la orientación política por parte del Ejecutivo. Las propuestas del gobierno pueden ser de carácter permanente como la independencia, orden publico; o, circunstanciales que son medidas para solucionar alguna circunstancia por la que esté atravesando por ese momento la nación. Es difícil señalar la orientación política que debe seguir un gobierno legalmente electo, pero coincidimos con la doctrina que se ha expresado en esto señalando que son los diferentes objetivos que se traza el gobierno para ejecutarlos mediante la toma del poder y orientarlos al beneficio de la sociedad.

3.1.3.7 Función jurisdiccional.

Jurisdicción viene del vocablo ius y dicere, que significan la aplicación o declaración del derecho. Es decir el Estado órgano responsable para cumplir y hacer cumplir el derecho, disposiciones de sus órganos a cabalidad. Cuando hablamos de jurisdicción nos referimos a “potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver, mediante sentencia, las cuestiones litigiosas que le sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones”⁶⁷.

⁶⁷CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico, Argentina. p.48

La característica principal de manera general de esta función es que es ejercida por los órganos designados del Estado , y se da básicamente en la inobservancia de las normas, cuando se cometió un error en su aplicación y los particulares no están satisfechos con el cumplimiento de los postulados del derecho pueden acceder a la reclamación ante órgano competente.

3.1.3.3 Función electoral.

Las funciones del parlamento en el ámbito electoral consisten en el sistema de revisión a los procesos comisionales conforme con los cuales se eligió a los miembros del parlamento o la que en México se conoce como calificación de elecciones.

Existen otras funciones electorales como cuando en la norma constitucional se establece que nombrará al Fiscal General, Defensor del Pueblo, también cuando a falta del Presidente y Vicepresidente el Congreso deberá elegir a una persona para que este en el cargo hasta acabar el respectivo periodo presidencial.

En el caso del Ecuador su función electoral la encontramos en el Art.121 que establece que La Asamblea Nacional elegirá a una Presidenta o Presidente y a dos Vicepresidentas o Vicepresidentes de entre sus miembros, para un periodo de dos años, y podrán ser reelegidos.

Las Vicepresidentas o Vicepresidentes ocuparán, en su orden, la Presidencia en caso de ausencia temporal o definitiva, o de renuncia del cargo. La Asamblea Nacional llenará las vacantes cuando sea el caso, y por el tiempo que falte, para completar los periodos.

La Asamblea Nacional elegirá de fuera de su seno a una secretaria o secretario y a una prosecretaria o prosecretario.⁶⁸

⁶⁸ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.121, 2008. R.O 449.

3.1.3.8 Función de comunicación.

La palabra comunicación tiene varias acepciones y generalmente se la toma como el poder de difundir o manifestar algo a más personas. Pero la función de comunicación del parlamento es más extensa, la definición que encontramos nos ayuda a entenderlo con más claridad "...en la sociedad humana, basada fundamentalmente en la colaboración de los individuos y grupos de individuos, la comunicación de ideas y objetos es un factor de la vida social".⁶⁹

Es decir que el lenguaje es un instrumento primordial en la vida del ser humano que nos distingue, aparte de otras cosas, de los demás seres vivos, que nos permite comunicarnos y entendernos. Es así como los parlamentos ejercen esta función, entendida esta principalmente como consultar.

Los factores que integran la comunicación son emisor, que es la persona que envía el mensaje, receptor, la persona que recibe el mensaje, y en algunos casos un divulgador quien se encarga de que el mensaje sea aceptado.

La comunicación como función del parlamento la realiza mediante una reciprocidad que encierra el mutuo conocimiento, es necesaria para la elaboración de convenios, proyectos, acuerdos que se dan con otros órganos para un objetivo común.

El parlamento establece una comunicación con la siguiente manera:

1. Sus propios integrantes.
2. El electorado.
3. La población en general.

⁶⁹ Enciclopedia de las Ciencias Sociales, "Política" Bilbao, Asuri de Ediciones, 1982, p.104

4. Los miembros del poder ejecutivo.
5. Los miembros del poder judicial.
6. Las instituciones educativas en general y personalidades destacadas de la ciencia y cultura.
7. Cada uno de los sectores de la producción.
8. Los líderes y miembros de los partidos políticos.
9. Las agrupaciones civiles.
10. Los prestadores de servicios.
11. Partidos políticos extranjeros.
12. Organismos internacionales.
13. Miembros de otros parlamentos.

Propiciando varias finalidades que esta función proporciona como las siguientes:

1. Dar a conocer problemas por los que atraviesan la nación o sectores, para buscar soluciones.
2. Llamar a la población en caso de emergencia para su contribución.
3. Promover investigaciones de carácter científico para el desarrollo en general promovidas por el parlamento.
4. Tomar decisiones que representen en beneficio para el pueblo.
5. Promover la acción conjunta con el pueblo para solucionar problemas o caos suscitados en el Estado.
6. Solicitar la ayuda de expertos sobre algún tema necesario que solucione algún problema.
7. Informe a la sociedad sobre asuntos de trascendencia para ellos.
8. Determinar acciones prioritarias.
9. Orientar a la política internacional del gobierno de acuerdo con el interés mayoritario de la nación.
10. Expresar las leyes con la mayor claridad y congruencia.
11. Dar a conocer el contenido de las leyes a la población.
12. Reafirmar los derechos humanos que caracteriza a un gobierno democrático.

13. Evitar conflictos entre diferentes partes de la sociedad y establecer soluciones pacíficas.
14. Incentivar a la población al cumplimiento de las leyes.
15. Mantener los intereses de los representados.

Como podríamos llegar a estas finalidades, los siguientes medios podrían ser el camino para llegar a ejercerlos:

1. Promover investigaciones científicas y dar a conocer su contenido.
2. Dar a conocer los resultados de las investigaciones.
3. Publicando en síntesis los debates parlamentarios.
4. Promover el diálogo entre los integrantes de los partidos políticos.
5. Dar a conocer públicamente los temas que el parlamento va a tratar.
6. Promoviendo visitas y dialogo con las personas que eligieron a los parlamentarios.
7. Permitir a los medios difundir información a cada lugar de una nación.
8. Fomentando unión, orgullo para mantener el ánimo de querer ser del pueblo.
9. Evaluando la información difundida por los medios de comunicación, ya que podrían distorsionar las diferentes actividades realizada por el parlamento.
10. Formando seminarios de información para miembros del parlamento en el desarrollo de la humanidad.
11. Convocar al plebiscito y referéndum, formas semidirectas de iniciativa popular.

Nos referimos a las funciones generales del parlamento contemporáneo que encontramos más importantes en el desarrollo de la actividad parlamentaria, siendo este un órgano guía de una nación y servidor eficaz de la voz del pueblo.

3.2 ESTRUCTURA

3.2.1 El Bicameralismo

El órgano legislativo puede ser de dos clases: bicameral y unicameral. La bicameralidad según el diccionario de uso del Español de María Moliner dice que “aplica a la organización o sistema político que se basa en la existencia de dos cámaras legislativas a diferencia del unicameral”.⁷⁰

En el diccionario Omeba lo definen como: “el sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esta facultad corresponde a una sola cámara... en realidad, la bicameralidad es la norma preponderante en la actuales constituciones.”⁷¹

Este se originó en el siglo XIV, en Inglaterra donde el parlamento se dividió en dos Asambleas por un lado la Cámara de los Lores que representaba a la aristocracia y a la nobleza; y por otro la Cámara de los Comunes que representaba a la burguesía.

La doctrina se ha pronunciado sobre las ventajas y desventajas de adoptar dos cámaras y son:

-La discusión que podría darse, ya que si las leyes o reformas son dadas equivocadamente, o ligeramente dejando pasar por alto varias cuestiones, la otra cámara llamada de enfriamiento o reflexión, tiene el deber de señalar el procedimiento equívoco que cometió la Cámara Baja. Pero no siempre se siguen estos parámetros establecidos, sino se puede tornar una disputa partidista de poder, o rivalidad que puede existir, con intereses personales o de su partido impidiendo la formulación de nuevas leyes

⁷⁰ María Moliner, Diccionario de Uso del Español, vol. A-G, Madrid, 1977, p.373

⁷¹ OSSORIO Y FLORIT Manuel, bicameral, Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, 1982. P 168-169

-La división de dos cámaras debilita al poder Legislativo en la oposición que puede ejercer al Ejecutivo y equilibra los poderes.

-En caso de rivalidad entre el Presidente y una de las cámaras la otra puede aportar como mediadora.

El sistema bicameral significa “pacto” unión de voluntades, y bajo este sistema se han tomado grandes decisiones cruciales para los pueblos por medio de él Parlamento Inglés, los Estados Generales Franceses, y las Cortes Catalanas de la edad media.

3.2.2 El Unicameralismo.-

La unicameralidad según el Diccionario de uso del español, de María Moliner, “informa que el vocablo unicameral es aplicado a regímenes políticos de una sola cámara” ⁷² y; Cabanellas dice: “el régimen parlamentario que se asienta sobre una sola Cámara legislativa”⁷³

Las ventajas y desventajas que acogernos de este sistema son:

-La unificación del pueblo al expresarse mejor por medio de una sola cámara.

-La lentitud que puede originarse entre la información de la una cámara y otra para solucionar algún asunto de interés.

⁷² MOLINER María, Diccionario de Uso del Español.p.1418

⁷³ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.p249.

-El gasto económico para un Estado que ocasiona mantener dos cámaras y a sus representantes.

Y las desventajas son:

-como una consecuencia del origen comicial de sus miembros el autor expresa que el mayor inconveniente

Aparece ante la cambiante mayoría parlamentaria donde existe sinceridad electoral y volubilidad en la opinión. Una Cámara Alta frena muchas intemperancias y ahoga la demagogia de los que han permitido mucho o aspiran a la reelección; lo cual conspira no poco contra el parlamentarismo y llevaría casi a eliminar las asambleas propicias a contubernios con el electorado.⁷⁴

Estos sistemas deben acogerse a la forma de ser de sus pueblos porque la experiencia nos muestra que tanto el unicameralismo como el bicameralismo han tenido éxito en los países que los han acogido.

El sistema unicameral introduce por el Ecuador en 1830 cuando se inició la República y se disolvió la Gran Colombia teniendo de antecedente el sistema bicameral establecido en las constituciones de Cúcuta 1821 y de Bogotá 1830. En la Constitución de 1821 se una sola cámara para que actúe con mayor agilidad y con influencia de parte de Francia que con su Constitución de 1848 estableció una única cámara por tercera y última ocasión. La Constitución de 1945 incorpora otra vez este sistema que se mantiene hasta la actualidad.

⁷⁴, CABANELLAS Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.p250.

En estos períodos el Ecuador no llega a palpar realmente a este sistema ya que fueron de muy corta duración las constituciones, pero en 1979 se promulga una nueva Constitución la que va regir un largo tiempo con un sólo representante de la función legislativa hasta nuestros días con la promulgación de la nuevo Constitución del 2008.

CAPITULO IV

4.1 RESEÑA HISTÓRICA DEL PARLAMENTARISMO EN EL ECUADOR EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL (1830-2008)

4.1.1 Periodo Floreano.

Constitución 1830.- Este año se da el nacimiento a la república, se funda el presidencialismo acogándose a un modelo Estadounidense. El sufragio fue restringido eran ciudadanos los hombres mayores de 22 años o menores que hayan contraído matrimonio, dueños de algún bien cuyo valor era de 300 pesos o que ejercieran alguna profesión, que supieran leer y escribir establecido en el artículo 12. Se lo hacía de forma indirecta esto quiere decir que el pueblo nombrará electores para que en una Asamblea eligiesen al Presidente y Vicepresidente, los requisitos para ser elector fueron: Ser sufragante parroquial, haber cumplido veinticinco años, ser vecino de una de las parroquias del Cantón, gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil.

Su sistema era unicameral, y los miembros debían reunirse anualmente y representaban a cada uno de los departamentos en los que se dividía el Ecuador (Azuay, Guayas y Quito). La duración según el artículo 23, era igual que el Presidente era de 4 años, los requisitos para ser diputado eran: ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía, tener treinta años de edad, 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.⁷⁵

El Congreso se reunía cada 10 de setiembre, aunque no haya sido convocado. Se instalaba las sesiones con los dos tercios de la totalidad de sus miembros, éstas durarán treinta y cinco días, podrán prorrogarse por quince días más.

En el Artículo 26 se encontraban las atribuciones del Congreso que eran las siguientes:

1. Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que presente el Gobierno, y velar sobre la recta inversión de las rentas públicas;
2. Establecer derechos e impuestos; y contraer deudas sobre el crédito público;
3. Crear tribunales y empleos, asignar sus dotaciones y suprimir, si conviniese, aquellos que hayan sido creados por una ley especial;
4. Conceder premios y recompensas personales por grandes servicios a la patria, y decretar honores a la memoria de los grandes hombres;
5. Fijar el pie de fuerza de mar y tierra para el año siguiente, y decretar su organización y reemplazo;
6. Decretar la guerra en vista de los informes del Gobierno, requerir a éste para que negocie la paz, y aprobar los tratados de paz, alianza, amistad y comercio;

⁷⁵ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.24, 1830.

7. Promover la educación pública;
8. Conceder indultos cuando lo exija la conveniencia pública;
9. Elegir el lugar en que debe residir el Congreso y el Gobierno;
10. Permitir, o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio o la estación de escuadra extranjera en los puertos;
11. Formar el Código de leyes civiles, interpretar, y derogar las establecidas, y dar los decretos necesarios a la administración general;
12. Elegir el Presidente, y Vicepresidente del Estado, con el voto de los dos tercios de los Diputados presentes; y admitir o rehusar la dimisión que hicieren de sus destinos;
13. Nombrar los Plenipotencias al Congreso general de la República.

La reelección del Presidente podía darse dentro de dos periodos.⁷⁶

En la función judicial, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, era elegida por el Presidente mediante previa aprobación del Congreso de una terna que era enviada por el Consejo de Estado.

⁷⁶ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.35 numeral 10, 1830.

El Consejo de Estado era un organismo encargado de auxiliar al ejecutivo y para sustituir al Congreso cuando se encontraban en receso.

Constitución de 1835.- Esta Constitución corrigió en algunos aspectos a la anterior. Para ser ciudadano se rebajó la cantidad de dinero a 200 pesos y la edad es de 18 años o ser casado.

El congreso era bicameral, su periodo de duración para senadores y representantes era de 4 años, se reunían cada 2 años y la división política del Ecuador seguía siendo en departamentos, comenzando a introducirse ideas de la separación de provincias en el territorio.

Las atribuciones exclusivas del Senado consistían en:

1. Conocer de las acusaciones que le dirija la Cámara de Representantes;
2. Prestar o negar su aprobación a las personas que el Poder Ejecutivo Presentara para Coroneles y Generales, para Canónigos, dignidades y Obispos;
3. Conocer de las excusas y renunciaciones de los Ministros de la Corte Suprema;
4. Rehabilitar a los destituidos del ejercicio de ciudadanía.

La Cámara de Representantes se compone de veinticuatro miembros: ocho que corresponden al territorio que comprenden las provincias de Quito, Chimborazo e Imbabura; ocho al de Guayaquil y Manabí, y ocho al de Cuenca y Loja.⁷⁷

Para ser Representante se necesita:

1. Estar en posesión de los derechos de ciudadanía;
2. Tener treinta años de edad;
3. Una propiedad, profesión, empleo o industria que le produzca quinientos pesos de renta. (Art 31)

Las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes:

1. Acusar ante el Senado al Presidente de la República, o a la persona que se halle encargada del Poder Ejecutivo, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Consejeros de Gobierno, a los individuos de ambas Cámaras, y a los de la Corte Suprema de Justicia;
2. Tener la iniciativa en las leyes sobre impuestos y contribuciones.⁷⁸

El Presidente y Vicepresidente eran reelegidos después de un periodo y las funciones extraordinarias que podía ejercer eran reguladas legalmente. Los magistrados de la

⁷⁷ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.27, 1835.

⁷⁸ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.32, 1835.

Corte Suprema de Justicia eran escogidos de la siguiente manera: el Presidente mandaba una terna al Congreso el cual escogía dos de los tres nombres y el Senado decidía finalmente.

Constitución de 1843.- Fue denominada la “Carta de la Esclavitud”, El General Flores por medio de esta Constitución quería permanecer en el poder por doce años sin el menor control legal.

El período presidencial se amplió por 8 años y doce años para los senadores, siguió con el sistema bicameral y la reuniones de estos órganos era cada cuatro años y se conformó una comisión especial permanente para el tiempo en que se encontraban en receso.

Las atribuciones del senado cambiaron y fueron las siguientes:

1. Conocer de las acusaciones, que le dirija la de Representantes;
2. Elegir los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Poder Ejecutivo; y conocer de sus excusas, y renunciaciones;
3. Prestar, o negar su aprobación, a las personas que el Poder Ejecutivo presentare para Generales, y Coroneles; y para Obispos, dignidades y Canónigos, que no sean de oficio;
4. Rehabilitar, a los destituidos del ejercicio de ciudadanía.⁷⁹

⁷⁹ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.32, 1843.

La cámara de representantes era integrada por 30 miembros y se elegían por medio de Asambleas electorales.

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia se convirtieron en vitalicios y eran escogidos por el senado mediante previa terna enviada por el Ejecutivo.

El Consejo de Gobierno no tuvo atribuciones específicas. Los derechos y garantías se ampliaron en el texto de esta Constitución.

4.1.2 Periodo Marcista.

Constitución de 1845.- En esta Constitución se restablecieron aspectos de la Constitución anterior de 1835, “ya que se le consideraba a la carta anterior una dictadura con fachada de constitucional”.

El Congreso volverá a reunirse una vez al año, designando a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por un periodo de seis años sin la intervención del Presidente de la República.

El poder legislativo continuaba siendo un sistema bicameral, el número de la cámara de representantes asciende a 30 miembros y sus atribuciones son menores en comparación a la Constitución anterior y son: denunciar a los representantes o a cualquier empleado público y tener iniciativa de ley sobre impuestos.

El voto no llega a ser totalmente democrático, estableciendo la mayoría de edad a los 21 años.

Constitución de 1851.- Tuvo un tiempo de vigencia tan sólo de cinco meses tras la caída del Presidente Diego Noboa por la dictadura del General Urbina.

Se suprimió la Vicepresidencia, y el Primer mandatario era sustituido por el Presidente del Consejo de Estado, el cual se fortaleció con atribuciones como velar el cumplimiento de la Constitución y leyes, no dependía del Ejecutivo por que sus miembros los escogía el Congreso Nacional.

Se restableció la unicameralidad, y se ejerce por la Asamblea Nacional integrada por cuarenta y dos diputados, el Congreso se reunía cada dos años, y el periodo de duración va hacer de 4 años con reelección inmediata.

Sus atribuciones eran:

1. Admitir o negar las excusas y renunciaciones de los Diputados;
2. Trasládarse a otra población, cuando lo exija algún grave motivo;
3. Establecer los derechos, impuestos y contribuciones nacionales;
4. Apropiarse en cada una de sus reuniones ordinarias, las cantidades que deban extraerse del Tesoro nacional para los gastos públicos, en los dos años económicos siguientes a su reunión; y en la misma, o en las extraordinarias, las cantidades que se necesiten para gastos extraordinarios con vista, en ambos casos, de los presupuestos que le presente el Poder Ejecutivo, con los que podrá o no conformarse;
5. Velar sobre la recta inversión de las rentas públicas;

6. Autorizar a las corporaciones que hubiese creado o crease la ley para la imposición de derechos municipales;
7. Examinar en cada reunión ordinaria para su aprobación o desaprobación la cuenta correspondiente a los dos años anteriores económicos, que el Poder Ejecutivo debe presentarle, tanto del rendimiento de las rentas y producto de los bienes nacionales, como de los gastos del Tesoro público;
8. Autorizar empréstitos u otros contratos, dando las basas y designando los fondos para cubrirlos; y aun permitir que se hipotequen los bienes y rentas de la República, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos;
9. Decretar la enajenación de los bienes nacionales, o su aplicación a usos públicos, y arreglar la administración de ellos;
10. Decretar la enajenación, adquisición o cambio de territorio;
11. Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medios de amortizarla;
12. Fijar el pie de fuerza de mar y tierra que en tiempo de paz pueda mantenerse en servicio activo; decretar su organización y reemplazo; y determinar el aumento que deba darse a dicha fuerza en los casos de guerra con otra nación, o de insurrección a mano armada;
13. Determinar y uniformar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda; arreglar el sistema de pesas y medidas; y fijar el valor y uso del papel sellado;

14. Prestar o no su aprobación a los tratados o convenios públicos que celebrare el Poder Ejecutivo con otro Gobierno sin cuya aprobación no podrán ser ratificados ni canjeados;
15. Conceder o no el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República;
16. Permitir o no la estación de escuadra de otra nación en los puertos del Ecuador, por más de dos meses;
17. Permitir o negar la salida fuera del país de tropas nacionales;
18. Decretar la guerra en vista de los informes del Poder Ejecutivo, y requerirle para que negocie la paz:
19. Conceder al Poder Ejecutivo, en caso de invasión exterior o conmoción interior, y previo su informe, las facultades extraordinarias de talladas en los artículos 60 y 61, en todo o en parte con las ampliaciones o restricciones que estime convenientes, y por el tiempo que tenga a bien;
20. Conceder amnistías o indultos generales, cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública;
21. Conceder premios personales y honoríficos a los que hayan hecho grandes e importantes servicios a la Nación, y decretar honores públicos a la memoria de sus autores;

22. Crear o suprimir provincias o cantones, arreglar sus límites, habilitar o cerrar puertos y establecer aduanas;

23. Crear o suprimir los tribunales y juzgados, y los demás empleos públicos de la Nación; determinar o modificar sus atribuciones; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; y fijar el tiempo que deban durar;

24. Elegir el lugar en que deban residir los Supremos poderes;

25. Promover y fomentar la educación pública;

26. Conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos, y hacer indemnizaciones a los que inventen o introduzcan en la República máquinas o métodos, para promover los adelantos de las ciencias o las artes, la navegación, el comercio y la industria;

27. Establecer las reglas de naturalización;

28. Rehabilitar a los destituidos del ejercicio de los derechos de ciudadanía;

29. Dar los códigos nacionales, las leyes, decretos y resoluciones en todos los ramos que sean materia de ley o acto legislativo; interpretar, reformar o derogar cualesquiera leyes o actos legislativos vigentes;

30. Elegir al Presidente de la República, a los Ministros de la Corte Suprema, y Consejeros de Estado;

31. Prestar o negar su aprobación a las propuestas que el Poder Ejecutivo hiciere para el nombramiento de Generales y Coroneles;

32. Recibir el juramento del Presidente de la República, de los Ministros de la Corte Suprema y de los Consejeros de Estado; y admitir o negar las renunciaciones que éstos y los demás funcionarios públicos, cuya elección le pertenece hicieren de su destino;

33. Conocer en los casos designados en esta Constitución y en la ley, de las acusaciones contra el Presidente de la República, los Secretarios y Consejeros de Estado y Ministros de la Corte Suprema;

34. Requerir a las autoridades y juzgados competentes para que exijan la responsabilidad a los funcionarios públicos en los casos de mala conducta en el ejercicio de su destino.⁸⁰

Los magistrados se designarían como en la Constitución anterior. También se incluyó la abolición de la pena de muerte por delitos políticos.

Constitución de 1852.- esta carta magna tiene aspectos generales y jurídicos de las constituciones de 1845 y 1835 con algunos cambios.

El poder legislativo adopta el sistema bicameral compuesta por la cámara de representantes y senadores.

Para ser Senador se requiere:

⁸⁰ Constitución de la República del Ecuador. Art.31, 1851.

1. ° Ser ecuatoriano de nacimiento en ejercicio de la ciudadanía
2. ° Tener treinta años cumplidos de edad.
3. ° No tener empleo de libre nombramiento y remoción n del Poder Ejecutivo.
4. ° Tener propiedades raíces, cuyo valor libre sea de seis mil pesos una renta de mil, como producto de una profesión científica ó de alguna industria útil, o de un empleo que no sea de los que habla el inciso anterior.⁸¹

Art. 5. ° El 26 en los términos siguientes:

Para ser Representante se necesita:

1. ° Ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía.
2. ° Tener veinticinco años de edad.
3. ° No tener empleo de libre nombramiento y remoción n del Poder Ejecutivo.
4. Tener propiedades raíces, cuyo valor libre sea de tres mil pesos, ó quinientos de renta, como producto de una profesión científica alguna industria útil; ó de un empleo que no sea de los que habla el inciso anterior.⁸²

⁸¹ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.25, 1852.

⁸² Constitución de la Republica del Ecuador. Art.26, 1852.

Los Senadores y Representantes durarán cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Durante el desempeño de no podrán recibir del Ejecutivo, empleo que sea de su libre nombramiento y remoción.

El voto era indirecto, el pueblo elegía a los integrantes de Asambleas Provinciales que tenía representantes iguales de cada departamento que a su vez escogían al Presidente, Vicepresidente y a los legisladores.

Los magistrados seguirían siendo nombrados por el Congreso Nacional pero su periodo de duración era sólo de cuatro años.

4.1.3 Periodo Garciano.

Constitución de 1861.- Se da en la presidencia de Gabriel García Moreno afianzando al Estado después de la crisis sufrida de 1859. Se destacan tres aspectos de gran importancia:

Primero se da una gran evolución en el aspecto del llamado actualmente derecho de elegir y ser elegido, se suprime la capacidad económica para ejercer el voto pero no para ser elegido, siendo un paso significativo para el desarrollo del Estado.

En lo segundo que se destaca esta Constitución es en la separación del país en provincias, que permitía una mayor integración nacional. Dio paso a dos aspectos de gran importancia; la facilidad de lograr una representación igualitaria de cada rincón del país, con la representación proporcional de cada provincia de diputados en el Congreso Nacional y los Senadores sería dos por cada provincia.

Las atribuciones exclusivas del Senado cambiaron a:

1. Conocer de las acusaciones que le dirija la Cámara de Representantes;
2. Admitir o no las renunciaciones que eleven los Ministros de la Corte Suprema;
3. Rehabilitar a los destituidos del ejercicio de la ciudadanía, excepto el caso de traición en favor de una nación enemiga o de una facción extranjera;
4. Rehabilitar la memoria de los que hayan muerto después de ser condenados a pena capital o infamante, probada la inocencia.⁸³

Y, las atribuciones de la cámara de diputados:

1. Acusar ante el Senado al Presidente de la República o al Encargado del Poder Ejecutivo, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Magistrados de la Corte Suprema y a los Consejeros de Gobierno;
2. Requerir a las autoridades correspondientes para que exijan la responsabilidad de los empleados públicos que hubiesen abusado de sus atribuciones o faltado al cumplimiento de sus deberes, sin perjuicio de la jurisdicción que las leyes atribuyen a los Tribunales y Juzgados sobre las enunciadas autoridades;
3. Tener la iniciativa en las leyes de impuestos y contribuciones.⁸⁴

⁸³ Constitución de la República del Ecuador. Art.27, 1861.

⁸⁴ Constitución de la República del Ecuador. Art.29, 1861.

Gracias a esta división territorial se da la necesidad de establecer reglas en cada ciudad y se crea municipalidades provinciales, cantonales, parroquiales. Las últimas no se concretaron en la práctica.

Los gobernadores, jefes y tenientes políticos eran electos por voto directo, los gobernadores que el Ejecutivo elegía dentro de las tres personas que mayores votos obtuvieron.

El tercer aspecto que se destaca en esta Constitución es la introducción de la votación directa, es decir los ciudadanos debían acercarse a votar por: el Presidente, Vicepresidente y autoridades seccionales, a su gusto; sin escoger a lectores como se lo hacía anteriormente.

Constitución de 1969.- Llamada Carta Negra, introdujo aspectos religiosos muy significativos que atentaron con la libertad de las personas.

Se impuso como requisito principal para ser ciudadano, el ser católico.

Se suprimió la Vicepresidencia siendo el Ministro de lo interior el que a subrogaría en las funciones al Presidente. El período presidencial se fijó en seis años con reelección inmediata, el de los senadores en nueve años y diputados en 6 años.

Al Estado de sitio era cuando el Presidente poseía atribuciones extraordinarias, en esta Constitución se las instauro muy ampliamente.

El poder legislativo seguiría compuesto por dos cámaras y las atribuciones de la cámara de diputados consistía en: calificar a sus miembros, acusar ante el Senado al

Presidente de la República o al que le subrogue, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Magistrados de la Corte Suprema y a los Consejeros de Estado; y proponer las leyes sobre impuestos y contribuciones.⁸⁵

Y de la cámara de senadores se redujeron aun más: calificar a sus miembros, conocer de las acusaciones que le dirija la Cámara de Diputados

La falta o vacante de Senadores y Diputados se llenará en el modo y forma que prescriba la ley de elecciones.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia tendrían una duración de seis años y una grave intervención del Ejecutivo en su designación. El avance de gran relevancia dado en la Constitución de 1851 respecto al Consejo de Estado, fue sustituido con una dependencia total del Presidente el cual nombraba a sus miembros.

4.1.4 Período postgarciano.

Constitución de 1878.- Esta carta retomó los lineamientos de la Constitución de 1861 con algunas evoluciones; se suprime la Vicepresidencia y el Consejo de Estado se reviste de cierta independencia, sus siete miembros serían elegidos por el Congreso.

Los derechos y garantías fueron ampliados en su mayoría por la restricción que sufrió en la carta anterior.

Se estableció el período de cuatro años para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que serían escogidos por el Congreso y en caso de estar en periodo de receso,

⁸⁵ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.24, 1869.

sus mismos miembros nombrarían y llenarían sus vacantes sin intervención alguna del Ejecutivo.

El Congreso era bicameral, el senado debía cumplir las siguientes atribuciones

1. Conocer de las acusaciones que le dirigía la Cámara de Diputados.
2. Rehabilitar a los privados el ejercicio de la soberanía, excepto el caso de traición a favor de una nación enemiga o de una facción extranjera.
3. Rehabilitar la memoria de los que hubiesen muerto después de haber sido condenados a muerte capital, si se prueba la inocencia.⁸⁶

Y la Cámara de diputados:

1. Acusar ante el Senado al Presidente de la Republica, Ministro Secretario del despacho, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Consejeros de Estado.
2. Recibir las acusaciones por parte de cualquier ciudadano o corporación contra las autoridades y proponerlas ante el Senado, si las encuentra fundadas.
3. Requerir a las autoridades para exijan la responsabilidad de los empleados públicos que hayan abusado de sus atribuciones o faltado al cumplimiento de sus deberes.

⁸⁶ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.28, 1878.

4. Tener iniciativa en las leyes de impuestos y contribuciones.⁸⁷

4.1.5 Período progresista.

Constitución de 1884.- Se retoma la carta de 1878 con los siguientes reajustes; se elimina la capacidad económica que se debía tener para acceder a ciertas dignidades públicas, incluido para los legisladores.

Se restablece la Vicepresidencia y su período de duración sería de cuatro años. Se suspende la reelección, sólo se la permite después de haber pasado dos períodos desde su presidencia.

Los diputados durarían en sus cargos la mitad del período de los senadores, es decir dos años en sus funciones los magistrados de la Corte Suprema de Justicia seis años.

4.1.6 Período liberal.

Constitución de 1897.- No se cumplió con las expectativas de cambio, que se pensó ya que la idea liberaría no estaba claramente consolidada.

Se suprimió la pena de muerte de manera total. El Congreso se reuniría en períodos anuales. Los senadores y diputados no podrán ejercer ningún tipo de empleo de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo hasta que culmine el período para el que fueron elegidos. Los senadores son electos por el período de 4 años e indefinidamente reelegibles.

⁸⁷ Constitución de la República del Ecuador. Art.33, 1878.

Se introdujo un artículo que le revestía de supremacía a la Constitución.

Constitución de 1906.- Se logró establecer un Estado laico y una separación del Estado e iglesia, reestructurando la libertad de culto y de conciencia, en consecuencia del período de García Moreno que esto fue limitado por la imposición del catolicismo.

Los derechos y garantías fueron sistematizados y ampliados, se introdujo la libertad de conciencia, la prohibición por deudas en casos especiales previstos por la ley.

Se suprime la Vicepresidencia de la República, se fortaleció el Consejo de Estado, y el poder Judicial se mantiene como en la Constitución anterior.

El Congreso se reunirá anualmente, el diez de Agosto, en la Capital de República, aun cuando no fuere convocado. Las sesiones durarán sesenta días, y podrán prorrogarse hasta por treinta más, a juicio de la mayoría absoluta del mismo Congreso.

Son atribuciones exclusivas de la Cámara del Senado:

1. Conocer de las acusaciones propuestas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios a que se refiere el Artículo (53) quincuagésimo tercio;
2. Rehabilitar a los que hubieren perdido los derechos de ciudadanía, excepto en el caso de traición en favor de Nación enemiga, o de facción extranjera; y
3. Rehabilitar, probada la inocencia, la memoria de los condenados

Y las atribuciones de los diputados no variaron en su contenido.⁸⁸

4.1.7 Periodo contemporáneo.

Constitución de 1929.- En esta Constitución se implantan los derechos sociales y económicos, se garantiza al trabajo y posteriormente se crea el código de trabajo en 1938, se protege al matrimonio, familia, se reconoce el derecho de los hijos ilegítimos, el presupuesto destinado para la educación se incrementa en el 20 por ciento, el habeas corpus se recoge en la Constitución.

Se reconoce el voto de la mujer; se reconocen las minorías para la elección de diputados y senadores, la representación funcional para defender sus intereses educadores, agricultores, comerciantes, etc.

Se crean los consejos Provinciales con funciones de control electoral, existe el Controlador y Superintendente de bancos, se establecen normas para el Procurador y Ministerio Público, no existe vicepresidencia, los Magistrados de justicia lo elige el Congreso Nacional para estar en sus funciones seis años con reelección.

Se estableció la no reelección presidencial, y se introdujo varios elementos del sistema Parlamentarista como: el consejo de ministros, voto de desconfianza, responsabilidad solidaria. Esto permitió que el congreso destituyera al Presidente ya que estos elementos debilitaron al sistema presidencialista.

Son atribuciones exclusivas de la Cámara del Senado:

⁸⁸ Constitución de la República del Ecuador. Art.47, 1906.

1. Autorizar la designación de Agentes Diplomáticos Jefes de Misión;
2. Conocer de las acusaciones propuestas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios a que se refiere el Artículo 45;
3. Rehabilitar a los que hubieren perdido los derechos de ciudadanía, excepto en el caso de traición en favor de nación enemiga o de facción extranjera;
4. Rehabilitar, probada la inocencia, la memoria de los condenados injustamente;
5. Conocer de la situación en que se encuentre la defensa nacional, exigiendo al Ministro de Guerra la presentación de informes detallados al respecto, y
6. Aprobar o desaprobar los Tratados Públicos y demás Convenciones, salvo el caso de que el Presidente de la República o el mismo Senado resolvieren que el asunto se sujete al trámite ordinario establecido para el Congreso dividido en Cámaras.⁸⁹

Y, son atribuciones privativas de la Cámara de Diputados:

1. Tener la iniciativa en todas las leyes que se refieran a impuestos y tasas, y
2. Examinar las acusaciones que se propusieren por sus propios miembros, por individuos particulares o por corporaciones, contra el Presidente de la República, el Encargado del

⁸⁹ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.39, 1929.

Poder Ejecutivo, los Ministros y Consejeros de Estado y los Ministros de la Corte Suprema.⁹⁰

Constitución de 1938.- Esta Constitución no fue promulgada por que le presidente el Dr. Mosquera disolvió la Asamblea constituyente compuesta por miembros en igual número de representantes liberales, conservadores, socialistas.

Constitución de 1945.- Con vigencia un año. Fue una de las mejores constituciones que ha tenido en su historia el Ecuador. El congreso: era unicameral, lo integraban 25 diputados con duración de 2 años en sus funciones, la Comisión de Legislativa Permanente integrada por 10 miembros era encargada de emitir decretos-ley en el período de receso del Congreso, estos se haría con previo informe a la Comisión Nacional de Economía y de acuerdo con el Presidente, pudiendo ser revocados por el Congreso.

Constitución de 1946.- Una de las 3 constituciones de más duración en el país, se convierte en una Constitución más conservadora de avances sociales y político. Aparece la Vicepresidencia, siendo el titular el Presidente del senado (como el modelo Estadounidense).

El Tribunal Supremo Electoral se conforma como órgano autónomo con Tribunales Provinciales, el voto se hace obligatorio para los hombres y facultativo para mujeres y restringido para la fuerza pública.

Los senadores se reducen a doce miembros, se concreta la existencia del Consejo Nacional de Economía sus funciones se resumían en presentar proyectos de ley de carácter económico, estudio y orientación en finanzas.

⁹⁰ Constitución de la Republica del Ecuador. Art.39, 1929.

Los magistrados de la Corte Suprema durarían seis años y los de la Corte Superior cuatro años, podían ser reelegidos y designados por el Congreso Nacional.

Constitución de 1967.- Hasta esta año fue la Constitución más extensa, fue muy importante ya que el voto se convirtió en obligatorio también para la mujer, en la Constitución se incorporó a los partidos políticos regulando su participación, sólo los partidos inscritos en Tribunal Supremo Electoral podrían presentar lista de candidatos para ser electos por voto popular. Se reconoce la consulta popular llamada plebiscito.

Se incorpora la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que era el encargado de planificar el desarrollo socio económico del país.

En Congreso era Bicameral, los senadores funcionales eran 15 miembros los cuales se reunían del 6 de marzo al 4 de mayo y del 10 de agosto al 9 de octubre, La comisión legislativa Permanente era integrada por cinco diputados y cuatro senadores, su duración era dos años, pudiendo emitir proyectos de ley, decretos o leyes en el receso del Congreso.

Se incorpora el Tribunal de Garantías Constitucionales reemplazando al Consejo de Estado, se crea la Superintendencia de Compañías, y se denomina Estado de sitio al uso de facultades extraordinarias por casos prescritos en la carta magna minuciosamente.

En el artículo 259, se proclama que esta Constitución permanecerá vigente sin importar rebelión o Estado de hecho, después de recuperada la normalidad esta Constitución entrara nuevamente a regir el Estado, sancionando a los rebeldes sin poder ser elegidos ni desempeñar ninguna cargo público.

Constitución de 1978-1979.- Fue el resultado de una consulta popular de referéndum, realizada en 15 de enero de 1978, es un compendio de la Constitución de 1967 y 1945.

Se elimina el requisito de saber leer y escribir para poder votar y se torna facultativo para los analfabetos, los partidos políticos como en la anterior Constitución deberán estar inscritos en el Tribunal Electoral y para ser candidato estar afiliado al partido político; esto será eliminado con la consulta popular de 1994.

El congreso es unicameral, para el Presidente, Vicepresidente y los legisladores no existe reelección inmediata; esto será reformado en 1996. El Estado de emergencia no necesita aprobación de congreso pero éste puede revocar la declaración del Presidente.

El presidente puede contratar y autorizar deuda pública, podrá ser enjuiciado políticamente por el Congreso por causales específicas.

Se reforma en 1992 y la Corte Suprema se convierte en Tribunal de Casación y los magistrados después de la reforma de 1997 pasan hacer vitalicios y las vacantes existentes en su órgano la eligen la misma Corte Suprema.

Constitución de 1998.- En el ámbito legislativo se rigió el unicameralismo, se eliminó dos clases de diputados nacionales y provinciales, ya que tenían las mismas funciones, se elevó la cantidad de diputados, estableciendo en el Art. 126 que por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil habrá un diputado.

Se dio mayor precisión en la inmunidad parlamentaria y el juicio político; se determina el marco legal que va a ser regulado por ley. Las leyes orgánicas se establecen por votaciones especiales para su aprobación, contenido determinado para diferenciarlas en cuestión de jerarquía con las leyes ordinarias.

La Función Ejecutiva en la manera de ser elegidas, se simplifica la segunda vuelta para la elección de Presidente y Vicepresidente, siempre y cuando estos hayan obtenido una

votación menor a la del cuarenta por ciento de los votos validos y una diferencia mayor de diez puntos del otro candidato.

Respecto a los derechos y garantías. Se incorporaron los derechos colectivos a los pueblos indígenas y negros del Ecuador, destacando una primicia en comparación con los otros países. También se desarrollaron los derechos de salud a los grupos vulnerables, del medio ambiente y del consumidor.

Constitución de 2008.- La nueva Constitución ecuatoriana, aprobada en el referéndum del 28 de septiembre de 2008, en el campo de derechos humanos se amplía y reconoce derechos adicionales como: Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el derecho a la educación gratuita y universal se extiende a la educación de tercer nivel, los derechos de la naturaleza, se implementa el derecho al buen vivir de las personas. La justicia, la defensoría pública y la salud deberán ser gratuitas para el pueblo Ecuatoriano.

Se da importancia a la naturaleza por el actual cambio climático, impone restricciones ambientales más estrictas a la actividad empresaria al igual que en el campo energético y del agua.

A diferencia de la Constitución anterior, la nueva menciona la creación de un fondo para compra de tierras para pequeños propietarios y campesinos sin tierra.

Se dispone la reelección inmediata del Presidente, faculta al primer mandatario para disolver el Congreso, se mantiene el sistema Unicameral y los diputados hacen un número de 124 miembros, pierde autonomía el banco central y prohíbe los monopolios y oligopolios.

El poder legislativo es ejercido por la Asamblea Nacional, su periodo de duración será de 4 años y sus atribuciones serán detalladas posteriormente.

En lo internacional prohíbe contratos con la cláusula de arbitraje internacional y autoriza la expropiación de bienes con utilidad pública.

El poder legislativo para llegar al establecimiento de la Asamblea Constitucional, sufrió un agotamiento en su estructura, por lo que es necesario que analicemos desde el restablecimiento de la democracia de 1979 hasta la fecha.

En la reinstalación de la democracia, cuando la función Legislativa era ejercida por la Cámara Nacional de Representantes en el período de 1979 a 1984, funcionó con la Ley Orgánica de la Función Legislativa en calidad de reglamento, toda vez que el Ejecutivo, dirigido por el entonces Presidente Jaime Roldós Aguilera lo vetó totalmente el proyecto de Ley, por inconstitucional, lo que motivo que la Cámara Nacional de Representantes para poder funcionar la adopte a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en calidad de Reglamento Interno y poder establecer sus competencias. De acuerdo a mi criterio no hubo violación legal por el Presidente de la República de ese entonces, toda vez que, como colegislador tenía las facultades legales de aprobar o improbar el proyecto.

Para el cumplimiento de sus labores y atribuciones La Función Legislativa, desde el año 1979, integró comisiones legislativas permanentes, con el propósito de tratar temas de su incumbencia, en ellas participaban todos sus miembros, y se estructuraron, por cinco, otras por siete, dependiendo del número total de diputados que integraban el Congreso Nacional o la Cámara Nacional de Representantes. La Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Reglamento Interno de la Función Legislativa y el Código de Ética determinaba el número de comisiones, su conformación y competencias.

Las Comisiones Legislativas Permanentes en el año de 1979 a 1984 eran cuatro: Laboral y Social, Civil y Penal, Tributario Fiscal y Bancario y la de Presupuesto, las demás se consideraban Ocasionales.

Generalmente las Comisiones Ocasionales se organizaban para tratar asuntos coyunturales, que a la fecha revestían gran importancia para la legislatura, como los informes de labores del Presidente de la República y demás representantes de los poderes del estado, organismos de control, Tribunal Electoral, Tribunal de Garantías Constitucionales, etc. Su creación se debía además, por hechos que hayan trastocado la paz y soberanía interna y externa del País o por conmoción interna. Actos que ameritaban ser investigados por la legislatura

La Ley Orgánica de la Función Legislativa tuvo un proceso de aprobación de ocho años, entre 1984 y 1992. Este año el Presidente Rodrigo Borja objetó el proyecto parcialmente, por lo que motivó que el Congreso Nacional se allane a la objeción presidencial.

En materia de Fiscalización y Control Político las resoluciones del Pleno podían llegar desde la censura hasta la destitución del funcionario público.

La Constitución Política de la República codificada, aprobada el 5 de junio de 1998, en Riobamba en relación a la Fiscalización y Control Político, dispone que el funcionario que ha sido enjuiciado políticamente pueda ser censurado y no destituido de su cargo, dejando esta última a discreción del Presidente de la República. Se exceptuaba del juicio político a los ministros jueces de la Función Judicial, primando el criterio de la independencia de los poderes públicos, por tanto se creó el Consejo Nacional de la Judicatura como órgano de gobierno y de administración de la Función Judicial. Este último organismo creado en la Función Judicial se lo hizo para darle facilidad a la Corte Suprema de Justicia en sus fallos, con el desarrollo de la tarea administrativa.

El Congreso Nacional desde el año 1979 hasta la aprobación de la Constitución en el 2008 nombraba de ternas enviadas por la Función Ejecutiva, Judicial y los Tribunales Constitucional y Electoral a los representantes de los órganos de control, superintendencias, ministros del Tribunal Constitucional, vocales del Tribunal Supremo Electoral y ministros jueces de la Corte Suprema de Justicia. Estos últimos vía reforma constitucional, se les dio el carácter vitalicio entrando a formar parte el Sistema de Cooptación, es decir que la depuración y nombramientos lo realizaba el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dando una imagen de independencia de los demás poderes públicos. En la Constitución de 1998, se creó la Comisión de Legislación y Codificación conformada por siete vocales principales con sus respectivos suplentes de fuera de su seno, quienes duraron seis años en sus funciones pudiendo ser reelectos. Dentro de sus atribuciones estaba la de preparar proyectos de ley a encargo del Congreso Nacional, a propia iniciativa; Codificar leyes y disponer su publicación y recopilar, ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana.

El Sistema antes señalado, de la Cámara Nacional de Representantes, como del Congreso Nacional en la acumulación de responsabilidades y el ejercicio concentrado de poder, hizo que el proyecto se atomizará y por su trayectoria se agotara. Las fuerzas políticas representadas al interior de la Función Legislativa no permitían perder ni un solo espacio en la toma de decisiones de los poderes públicos, de allí que la constante pugna entre los sectores políticos internos y externos del Congreso Nacional, hizo que desembocara en un descontento popular que manifestado por diferentes medios los ciudadanos pedían la salida de todos los que ostentaban representación popular.

Como hemos observado en esta reconstrucción de los hechos constitucionales suscitados en el Ecuador, podemos darnos cuenta que en varios años el representante de la Función Legislativa que ha tenido los nombres de Parlamento, Congreso, Senado, Cámara de diputados, sufrido cambios constante tanto en sus atribuciones, número de miembros, en el sistema bicameral y unicameral, en su periodo de duración, etc. La experiencia nos muestra que ninguno de estos cambios que se han dado a llegado a la excelencia ni a la expectativas que los ecuatorianos ponen en ellos al momentos de elegirlos.

4.2 EL PODER CONSTITUYENTE.

El poder constituyente puede ser: originario y el derivado. Como ya analizamos antes este es el responsable de la creación de la Constitución que rige un Estado, sin dejar de lado la importancia y supremacía de ésta.

La Constitución por el gran nivel normativo y porque en ella recae toda la organización legal, social, administrativa y de todo tipo de un Estado, es de gran delicadeza y dificultad señalar la creación y reformas que se pueden dar a la carta magna.

Se da esta diferenciación por que el poder originario como su nombre lo dice es el que crea o da nacimiento a algo, es él como lo define el doctor Hernán Salgado Pesantes. “El poder constituyente originario es aquel que tienen plenos poderes y competencia para elaborar o crear una Constitución, sea porque no existe o por que se cambia la anterior por una nueva”.⁹¹ Generalmente se da esto, cuando hubo una dictadura y la legalidad se vio resquebrajada.

El poder constituyente puede ser limitado o de plenos poderes lo cual recae en una grave responsabilidad, como se dijo el pueblo es soberano del poder, pudiendo así escoger a sus representantes para la creación de la norma suprema. También podrían determinar si su poder sería limitado o con un poder omnímodo para un cambio absoluto. La doctrina se ha pronunciado sobre el tema teniendo una división de criterios, si es que existe el pleno poder o no, concluyendo que el poder constituyente originario se lo podría en teoría dar plenos poderes por que este tiene que responder no sólo a los límites dentro de su territorio sino también internacionalmente, éticamente, religiosamente.

⁹¹ SALGADO PESANTES Hernán, “Lecciones de Derecho Constitucional”, Quito. Cuarta edición, 2004.P.55.

Ahora en el Ecuador bajo la Presidencia del Economista Rafael Correa se instaló en noviembre del 2007 la Asamblea constituyente para la reforma de la Constitución, en el que el pueblo que es donde recae el poder en un régimen democrático, eligió a sus asambleístas los cuales destituyeron mediante el mandato 1 a los anteriores sin terminar el período legislativo para el que fueron designados. Esto se dio bajo el lema “la revolución ciudadana”, para un cambio de raíz se necesitó cambiar toda la Constitución. Este fenómeno se da ya en otros países de Latinoamérica con presidentes que siguen el socialismo moderno.

El poder constituyente derivado es el que sus atribuciones y competencia están contenidas en la Constitución. Lo han adoptado varios países, ya que responde a las necesidades sociales con respecto a la evolución social, tecnológica y de todo sentido que altere el comportamiento humano. Este abarca menos responsabilidad que el poder originario ya que es una consecuencia directa de la creación de la Constitución, decimos esto porque es ahí donde se encuentran los procedimientos y parámetros establecidos para enmendar a este cuerpo legal. En el caso del constitucionalismo ecuatoriano este poder se ha ejercido varias veces para reformar artículos de la carta magna.

4.3 EL PODER CONSTITUIDO.

Como se lo define en el Diccionario Jurídico de Cabanellas “poder constituido son los poderes creados o reconocidos por la Constitución o las leyes supremas de un Estado”.⁹²

Es decir los poderes constituidos son los designados por un ordenamiento superior para la realización de distintas funciones que serán determinadas por la Constitución y su responsabilidad, funcionamiento, creación, estarán sujetas a ella.

La diferencia que existe entre estos dos poderes según el Dr. Hernán Salgado Pesantes “significa distinguir entre la ley constitucional y la leyes ordinarias, fijando las diferencias:

⁹² CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho usual. Buenos Aires, 20ª ed., 1986, p.284

rígida la primera, flexibles las segundas; las leyes ordinarias deben guardar conformidad con la ley constitucional para tener validez, no la puede contradecir ni violar”⁹³.

Esto quiere decir que los poderes constituidos quedan subordinados al poder constituyente.

4.4 LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Para estudiar la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en el Ecuador es necesario que conozcamos los antecedentes históricos de la formación de la Función Legislativa, su estructura y funciones, como analizaremos la parte conceptual desde el punto de vista de estudiosos del derecho

Concepto.- La Asamblea Nacional Constituyente es un organismo colegiado que tiene como función reformar o redactar la Carta Magna, dotado para ello de plenos poderes, al que deben someterse todas las instituciones públicas. Se suele definir, por algunos tratadistas, entre ellos, el Dr. Rodrigo Borja como la "reunión de personas, representantes del pueblo, que tienen a su cargo dictar la ley fundamental de organización de un Estado o modificar la existente". En este entendido, la Asamblea Constituyente se constituye en un mecanismo representativo y democrático para la reforma total o parcial de la constitución.⁹⁴

El Presidente de la República electo en los comicios del 2007 interpretó el sentir popular y su principal compromiso con el elector fue de cambiar las estructuras gubernamentales y su organización se basará con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de que asuma todos los poderes y redacte la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, la que mediante referéndum será aprobada o improbada por el pueblo ecuatoriano. Su compromiso fue más allá, el de poner su cargo a disposición de la

⁹³SALGADO PESANTES Hernán, “Lecciones de Derecho Constitucional”, Quito, 2004 , p.55

⁹⁴ BORJA Rodrigo, “Sociedad, Cultura y Estado”,2007.p, 110

Asamblea Nacional Constituyente. Desconocer a los diputados electos en ese período. Para tal efecto, debía el Presidente Constitucional de la República redactar mediante decreto ejecutivo el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

El decreto No 002 del 15 de enero del 2007 emitido por el Presidente de la República, se dijo que debíamos elegir a ochenta y siete asambleístas, luego se cambió por la de cien asambleístas por circunscripción provincial, veinte y cuatro por circunscripción nacional, dos representantes de los ecuatorianos domiciliados en Europa, dos representantes de los ecuatorianos domiciliados en Estados Unidos y dos por los domiciliados en América Latina.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló con la dirección temporal de una Comisión conformada por los tres asambleístas con la votación más alta en la circunscripción nacional, quienes debían ocupar la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría, de entre sus obligaciones principales estaba la de convocar a la Sesión Constitutiva, en la que debía elegirse Presidente, dos Vicepresidentes y dos vocalías que debían ser electos por el pleno de la Asamblea. De fuera de su seno debía elegirse un secretario.

Sin tomar en cuenta la Ley Orgánica de la Función Legislativa, La Asamblea Constituyente debía, en el plazo de siete días, debatir y aprobar el Reglamento de Funcionamiento Interno, a partir de la propuesta que presente la Comisión Directiva.

Además dentro de los textos de los setenta y dos artículos que contiene el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente regula el funcionamiento administrativo, de los deberes y atribuciones que tienen las autoridades como los plazos y términos que tiene cada una de las mesas en estudiar sus temas y presentar los informes.

4.4.1 Mandatos Constitucionales

Mandato dentro del Derecho Público consiste en el encargo o comisión que le da el elector a sus mandatarios para que a su nombre actúen y de forma imperativa atiendan a las aspiraciones que estos demandan. En cambio, para el Derecho Privado el mandato es un contrato por el cual una persona se obliga a ejecutar por cuenta de otra, los actos jurídicos que éste le encarga.

En Derecho Constitucional el mandato es el encargo directo que realizan los electores a sus mandatarios, está implícito el legado de la representación política para que actúen y ejerzan el poder y en este caso redacten un texto constitucional.

Por otro lado la denominación de Mandato Parlamentario, es la representación política de los legisladores, quienes reciben el mandato para representar en el Parlamento.

La redacción de la nueva Constitución estuvo a cargo de la Asamblea Nacional Constituyente quien asumió todos los poderes del Estado, por tanto estuvo en sus manos las atribuciones de legislar y fiscalizar, de allí que, nació el texto de la nueva Constitución. Para cumplir su finalidad, la Asamblea Constituyente legisló mediante Mandatos Constitucionales, forma por demás innovadora.

Varios tratadistas del derecho emiten criterios contrarios a esta forma de gobernar, toda vez que éstos Mandatos Constitucionales reformaron varios cuerpos legales y dejaban sin efecto disposiciones que en derecho se ajustaban a conceptos jurídicos universales, trastocando principios de jurisprudencia que en sus textos y enciclopedias jurídicas mantienen.

Desde el restablecimiento de la democracia en el año 1979, el espíritu normativo constitucional no recogía las aspiraciones del pueblo, no interpretaba el sentir colectivo, al contrario, otorgaba atribuciones a la Función Legislativa en desmedro de los demás estamentos públicos, las constantes violaciones a la Ley y la interpretación antojadiza por defender sus intereses, hizo que su accionar y forma de actuar se agote, de allí que, era necesario la redacción de un texto constitucional que recoja los elementos de cambio , dándole mayor poder al Ejecutivo en desmedro de las atribuciones que había acumulado el Congreso Nacional.

En los diccionarios jurídicos no existe la definición, ni concepto de los Mandatos Constitucionales, como una forma de gobierno, por lo que en materia jurídica y Derecho Parlamentario es nuevo, bien podríamos decir que el Ecuador ha innovado una pieza jurídica de gran importancia para el desarrollo del Derecho Parlamentario, como parte del Derecho Constitucional.

La Asamblea Constitucional emitió veinte y tres mandatos constitucionales, los mismos que se refieren a diferente temática y en diferente fecha. Los mismos que en resumen serán analizados:

- **MANDATO 1**

Dispone que la Asamblea Constituyente asuma y ejerza el poder con plenos poderes; dentro de sus atribuciones las ejerce a través de Mandatos Constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones, decisiones que deberán ser acatadas de forma obligatoria por todas las personas naturales y jurídicas sin excepción.

- **MANDATO 2**

Establece como remuneración mensual unificada máxima el valor equivalente a veinte y cinco salarios básicos unificados del trabajador privado, para los dignatarios, magistrados, autoridades, funcionarios, delegados o representantes a los cuerpos colegiados, miembros de la fuerza pública, trabajadores del sector público. Este mandato rige para todas las instituciones y organismos dependientes de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial; a los Organismos de Control y Regulación. Exceptuando de la aplicación de esta norma a los funcionarios del servicio exterior, de la fuerza pública o de otras instituciones del Estado que se encuentran, de manera permanente, cumplimiento funciones diplomáticas. Se prohíbe la creación de complementos remunerativos. De igual forma regula las dietas de magistrados y funcionarios. Fija el monto de la indemnización por supresión de partidas, renuncia o retiro voluntario para acogerse a la jubilación. A todo esto establece la prohibición de queja, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo o cualquier otra acción judicial.

- **MANDATO 3**

Suspende el proceso electoral convocado para elegir Diputados principales y suplentes de las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y de Santa Elena.

- **MANDATO 4**

El Estado garantiza la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical en base a los principios universales del derecho social; regula las indemnizaciones por despido intempestivo.

- **MANDATO 5**

Regula disposiciones en las cuales se han de basar sus actuaciones, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

- **MANDATO 6**

Regula a la Ley Minera, en cuanto a su exploración, explotación y comercialización, que hayan realizado sin ninguna inversión.

- **MANDATO 7**

Designa temporalmente al Nuevo Procurador General del Estado.

- **MANDATO 8**

Elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral en cualquier forma de las relaciones de trabajo en las actividades. Se elimina y prohíbe la contratación por horas.

- **MANDATO 9**

Dispone que el fondo de solidaridad autorizara que los recursos patrimoniales de la institución se inviertan directamente en la capitalización de empresas eléctricas y telecomunicaciones.

- **MANDATO 10**

Regula a los abonados de los servicios de telecomunicaciones móviles, tiene el derecho a mantener su número de teléfono móvil, aún cuando cambie de red, servicio o de empresa operadora.

- **MANDATO 11**

Designa provisionalmente al Superintendente de Compañías.

- **MANDATO 12**

Suspende las elecciones, para elegir prefectos provinciales, alcaldes municipales, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales y miembros de las junta parroquiales rurales.

- **MANDATO 13**

Ratifica la plena validez de la orden de incautación de los bienes de los ex accionistas y ex administradores del Filanbanco S.A.

- **MANDATO 14**

Deroga la ley No. 130 de la Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador.

- **MANDATO 15**

Dispone que el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) en un plazo determinado aprobara las nuevas tarifas eléctricas.

- **MANDATO 16**

Establece como política de Estado el diseñar y ejecutar de forma emergente un programa de soberanía alimentaria.

- **MANDATO 17**

Se crea la Corporación Ciudad de Alfaro, sin fines de lucro, con finalidad social pública, con autonomía administrativa, organizativa y financiera.

- **MANDATO 18**

Deja sin efecto el encargo del Defensor del Pueblo y se nombra su reemplazo.

- **MANDATO 19**

Deja sin efecto la designación realizada por encargo al Superintendente de Telecomunicaciones, se nombra un reemplazo

- **MANDATO 20**

Dispone la cancelación de obligaciones a favor de los acreedores, no garantizados de las instituciones financieras en liquidación.

- **MANDATO 21**

Por así convenir a los intereses del País dispone que la Asamblea Constituyente ejerza la función legislativa del Estado, a partir del 26 de Julio del 2008 por entrar en receso hasta cuando se proclamen los resultados del referéndum. Por lo que en su remplazo actuará la Comisión de Fiscalización y Legislación.

- **MANDATO 22**

Designa transitoriamente consejeros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral

- **MANDATO 23**

Designa de entre los asambleístas miembros de la Asamblea Constituyente a los asambleístas miembros de la Comisión de legislación y fiscalización, como también regula el funcionamiento y gestión de la misma.

La Comisión Legislativa y de Fiscalización en funciones deroga la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

4.4.2 Las comisiones y mesas parlamentarias

La Asamblea Constituyente, para el ejercicio de su mandato, aprobó su Reglamento Interno de Funcionamiento, mediante el cual dispone de los actos y organización de ésta. De igual forma integró mesas constituyentes que organizaron el trabajo de los asambleístas de acuerdo a la temática determinada, integradas por todos los asambleístas electos quienes tenían la obligación de preparar los textos legales que han de ser discutidos analizados y aprobados por el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, en dos debates. Encargó la Presidencia de la República al Economista Rafael Correo Delgado y la Vicepresidencia al Lcdo. Lenin Moreno, como así mismo procedió a encargar los órganos de Control y las instituciones cuyas designaciones de sus titulares provenían del Congreso Nacional.

Las mesas que se organizaron fueron las siguientes:

1.- Derechos fundamentales y garantías constitucionales;

2.- Organización, participación social y ciudadanía, y sistema de representación;

3.- Estructura e instituciones del Estado;

4.- Ordenamiento territorial y asignación de competencias;

5.- Recursos naturales y biodiversidad;

6.- Trabajo producción e inclusión social;

7.- Régimen de Desarrollo;

8.- Justicia y lucha contra la corrupción;

9.- Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana; y,

10.- Legislación y fiscalización.

4.5 ASAMBLEA NACIONAL

4.5.1 Estructura legal y organización interna de la Asamblea Nacional

En el capítulo segundo de la Carta Magna desarrolla lo que concierne a la Función Legislativa que ejerce su representación a través de la Asamblea Nacional, la misma que está integrada por ciento veinte y cuatro Asambleístas elegidos mediante el voto universal secreto y directo de los electores ecuatorianos residentes en el país y en el extranjero. Es unicameral, su sede está ubicada en la capital de la República del Ecuador, Quito, Distrito Metropolitano, excepcionalmente puede reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

Se elegirán quince asambleístas en circunscripción nacional, cada provincia tiene el derecho de elegir dos asambleístas y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior. El universo de electores que sirve de base para la elección, es el establecido en el último censo nacional de población, el mismo que se realiza cada diez años conforme a lo dispuesto en la ley.

Dentro de los requisitos que la Constitución establece, a más de la nacionalidad ecuatoriana es el de haber cumplido diez y ocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.

De los deberes y atribuciones que el asambleísta tiene, la ley correspondiente lo señala, con una circunstancia innovadora, de presentar la rendición de cuentas ante sus electores, con el propósito que sean ellos quien evalúe su trabajo y sus acciones. Gozarán de fuero de Corte y en caso de ausencia la ley establecerá su procedimiento. Los asambleístas podrán cesar en sus funciones por los siguientes motivos:

1. Terminación del período para el que fueron electos;
2. Renuncia;
3. Destitución conforme al trámite previsto en esta ley;
4. Revocatoria del mandato;
5. Sentencia penal condenatoria ejecutoriada; y,
6. Muerte.

Las atribuciones que la Constitución señala a la Asamblea Nacional son entre las principales las siguientes:

- Posesionar al Presidente (a) y Vicepresidente (a) de la República;
- Declarar la incapacidad física o mental del Presidente (a) de la República y resolver el cese de las funciones de conformidad con la Constitución;
- Elegir al Vicepresidente (a) en caso de falta definitiva de terna enviada por el Presidente (a) de la República;
- Conocer los informes anuales del Presidente (a) y Vicepresidente (a) de la República;

- Participar en el proceso de reforma constitucional;
- Expedir, codificar, reformar, interpretar y derogar las leyes;
- Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley;
- Aprobar o improbar los tratados internacionales;
- Fiscalizar los actos de las funciones: Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social;
- Enjuiciar penalmente al Presidente (a), Vicepresidente (a), a pedido de autoridad competente;
- Posesionar al Procurador, Contralor, Fiscal General, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Superintendentes, Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
- Aprobar el presupuesto general del estado;
- Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos monetarios.

4.5.1.1 Órganos de la Asamblea Nacional.

- El pleno.- Es la reunión de todos los señores (as) asambleístas, es el máximo órgano de decisión para su funcionamiento e instalación necesita de la mayoría absoluta de sus miembros. Las resoluciones o acuerdos, serán aprobados por mayoría simple y en sólo debate.

Se entiende por mayoría simple el voto favorable de la mitad más uno de los (las) asambleístas presentes en la sesión. Y mayoría absoluta es la mitad más uno de los miembros de la Asamblea Nacional.

- La Presidencia de la Asamblea Nacional.- El 14 de mayo del año de la elección de la Asamblea, designará sus autoridades: Un Presidente (a), Primera y Segunda Vicepresidencia, Cuatro vocales que conformaran el Consejo de Administración Legislativa, los mismos que duraran dos años en sus funciones con la posibilidad de ser reelectos. No podrán ser miembros de las Comisiones Legislativas Permanentes.
- El Consejo de Administración Legislativa.- La Ley Orgánica de la Función Legislativa señala las funciones y atribuciones que tiene el Presidente (a) y Vicepresidentes (as), así mismo dispone las tareas que debe cumplir el Consejo de Administración Legislativa, toda vez que es el máximo órgano de administración. Estará integrado por el Presidente (a), quién lo presidirá, por los dos Vice presidentes (as) de la Asamblea Nacional y cuatro vocales asambleístas. Actuará como Secretario (a) y Prosecretario (a) del Consejo, el Secretario (a) y Prosecretario (a) General de la Asamblea Nacional. Dentro de sus atribuciones, a mi juicio, señalaremos las más importantes:

- ✓ Planificar las actividades legislativas;
- ✓ Priorizar el tratamiento de los proyectos de ley;

- ✓ Sugerir al Pleno la creación de Comisiones;

 - ✓ Elaborar y aprobar el presupuesto de la Asamblea;

 - ✓ Elaborar y aprobar el orgánico funcional;

 - ✓ Imponer sanciones establecidas en esta Ley a los Asambleístas;

 - ✓ Verificar los requisitos de las solicitudes de amnistías e indultos;

 - ✓ Resolver las fechas de receso del Pleno de la Asamblea Nacional.
-
- Las Comisiones Especializadas.- Luego de la sesión constitutiva el pleno de la Asamblea Nacional tiene la obligación de integrar las Comisiones Especializadas Permanentes, estarán integradas por once asambleístas con sus respectivos suplentes por el período de dos años y podrán ser reelegidos. Se regirán por su propio reglamento, es decir, el reglamento de comisiones y demás normativa que pudiera aplicarse. Sus funciones se dirán de acuerdo al ámbito de sus competencias. Para su funcionamiento deberán designar un Presidente (a) y Vicepresidente (a), un /a Prosecretario (a), toda vez de que el Secretario proviene de designación directa del Presidente de la Asamblea Nacional.

Las Comisiones Legislativas Especializadas Permanentes son las siguientes:

1. De Justicia y Estructura del Estado;

2. De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social;
3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control;
4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa;
5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral;
6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales;
7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero;
8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio;
9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología;
10. Del Derecho a la Salud;
11. De Participación Ciudadana y Control Social; y,
12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

Se integrará la Comisión de Fiscalización y Control Político, como parte de las comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, con el mismo número de asambleístas sin importar que fueran miembros de las otras comisiones, por el mismo período.

- La Secretaría General de la Asamblea Nacional.- El Pleno de la Asamblea Nacional designará de fuera de su seno a un Secretario (a) General y Prosecretario (a) General, duraran dos años en sus funciones. La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las funciones del Secretario (a) y Prosecretario (a), en resumen son los funcionarios responsables de llevar las actas de las sesiones y dar fe de las resoluciones, tanto del Pleno de la Asamblea Nacional como del Consejo de Administración Legislativa.
- Unidad de Técnica Legislativa.- Esta Unidad se crea con el objeto de impulsar el proceso de creación de la norma y asistir a las Comisiones Especializadas Permanentes como al Pleno de la Asamblea en informes que sustenten los proyectos de ley presentados y que van a ser tratados por la Asamblea Nacional. A mi juicio, es de suma importancia la creación de esta Unidad por el impulso, asesoramiento y técnica que deba transmitir a las Comisiones Especializadas en la utilización del lenguaje jurídico apropiado para la redacción de un cuerpo legal, como a sus reformas. El impacto de género de las normas sugeridas, es otro de los temas que esta Unidad debe asesorar. Otro de los temas que deberá enfocar esta Unidad, es el estudio del costo que podría provocar la implementación de la norma. Por último deberá preparar proyectos de codificación de diversas leyes que serán puestos a conocimiento de la respectiva Comisión Especializada Permanente para su informe.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa tipifica los procedimientos que la Asamblea Nacional debe realizar en los actos de toma de posesión y juramento del Presidente (a) y Vicepresidente (a) de la República electo para el período que se inicia. El 24 de mayo del año de elección será la posesión de los mandatarios, quienes al momento de su posesión deberán presentar los lineamientos fundamentales de las políticas que desarrollará durante

su ejercicio presidencial. De igual forma el cuerpo legal analizado, estipula las ausencias: temporales o definitivas y renunciaciones del Presidente (a) y Vicepresidente(a) de la República. De la Declaratoria de incapacidad física o mental permanente e inhabilitante al Presidente (a) de la República, del abandono del cargo, de las licencias, son otros de los temas de importancia que esta ley señala.

El Presidente (a) de la República está en la obligación constitucional de notificar a la Asamblea Nacional con las explicaciones del porque de su declaración de estado de excepción en todo o en parte de la República, teniendo la Asamblea la potestad de ratificar o levantar dicha medida.

Los informes anuales de los Órganos de Control, de la Función de Transparencia y Control Social, del Consejo de la Judicatura, de la Defensoría Pública, de la Fiscalía General del Estado, del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo Nacional Electoral y demás que la ley señale, tienen la obligación de ser presentados a la Asamblea Nacional en enero. Dicho organismo bien puede integrar una Comisión Especializada para que analice los informes presentados y produzca un informe que debe ser tratado y aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional

Otro de los temas de innovación que constan en la Constitución Política de la República del Ecuador y desarrollada en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es la muerte cruzada que consiste: Que cuando a juicio del Presidente (a) de la República, la Asamblea Nacional se haya arrogado funciones que constitucionalmente no le competen o en forma reiterada e injustificada, obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por crisis política o conmoción interna, tiene la facultad de solicitar la disolución por una sola vez dentro de su mandato de la Asamblea Nacional, dando por terminado el período para el cual fueron electos los asambleístas. De igual forma pone a disposición su cargo. El Consejo Nacional Electoral luego de siete días máximo deberá convocar para una misma fecha, que no puede ser más allá de noventa días a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

La Asamblea Nacional podrá solicitar la destitución del Presidente de la República cuando se determine que se arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, por grave crisis económica o conmoción interna. Para el efecto, el Presidente de la Asamblea Nacional deberá ceñirse a las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Las constantes violaciones y abusos de poder por la legislatura, en la interpretación antojadiza de la norma ha provocado que en la nueva Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se señale la muerte cruzada, es decir, si la Asamblea Nacional destituye al Presidente (a) de la República, los señores asambleístas automáticamente se disolverán y el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales. Si el Presidente de la República disuelve la Asamblea Nacional, igualmente dejará su cargo y el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones. Considero que es una manera de frenar los abusos y constantes violaciones a la ley.

4.5.1.2 Asambleístas y sus bancadas:

La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece los deberes y atribuciones que los asambleístas tienen. De igual forma señala del fuero de Corte Nacional de Justicia y de las responsabilidades que tiene en el ejercicio de sus funciones. También nos indica normas de procedimiento en cuanto al reemplazo por la ausencia temporal o definitiva del asambleísta. Por último tipifica de las jornadas de trabajo, del régimen de licencias y permisos y de la cesación de funciones de los asambleístas.

En cuanto a las bancadas legislativas que representan a los partidos o movimientos políticos que terciaron en el proceso electoral, el mencionado cuerpo legal dispone que en el número del diez por ciento de asambleístas miembros de la Asamblea Nacional podrán formar una bancada o bloque parlamentario y de la permisibilidad de agruparse varios

asambleístas para conformar una bancada o bloque legislativo. De igual forma tipifica la ley de los límites de la Constitución de las bancadas legislativas, del plazo de constitución, de la forma, requisitos para la constitución de bancada y régimen de funcionamiento, de la incorporación a su bancada legislativa de los asambleístas que requieren dicha condición con posterioridad a la sesión de instalación de la Asamblea Nacional, de la igualdad de derechos entre las bancadas legislativas como la coordinación entre ellas.

4.5.1.2 Períodos, sesiones y debates:

La Asamblea Nacional de conformidad a la Ley Orgánica de la Función Legislativa ejerce sus funciones en períodos legislativos, que no es otra cosa que el tiempo por el cual fueron electos los asambleístas. El período de sesiones se refiere a la continuidad en serie de las sesiones de la Asamblea Nacional. Existen dos recesos en el año, de quince días cada uno, que bien pueden ser interrumpidos a convocatoria del Presidente (a) de la República, del Presidente (a) de la Asamblea Nacional o a petición de la mayoría de sus miembros a período extra de sesiones.

Los períodos de sesiones son ordinarios y extraordinarios. Los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea Nacional son aquellos cuando se reúnen los asambleístas dos veces al año para tratar asuntos de su competencia de conformidad a la Constitución Política de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Período extraordinario es el que se reúne para tratar asuntos exclusivos del tema de la convocatoria, que bien puede ser suspendido si existe una agresión externa, una grave conmoción interna o cualquier antecedente que a juicio de la Asamblea considera debe ser suspendido este período de sesiones.

Para la participación en los debates, los asambleístas debían haber sido notificados con el orden del día, por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión, el mismo que puede ser cambiado en su orden y tratamiento con la autorización de la mayoría de los

asambleístas. Para intervenir en los debates los asambleístas deberán pedir la palabra a la Presidencia, en el ejercicio de ésta no podrá ser interrumpido, salvo que se presente el punto de orden o moción de información fundamentada. Su reglamentación para el uso y tiempo de duración el cuerpo legal legislativo lo tipifica.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa se expresa mediante su texto, señalando que los asambleístas no podrán utilizar términos inadecuados durante sus intervenciones, como así mismo tipifica de la alusión de los asambleístas, de la terminación del debate, de la suspensión reanudación del debate, de las mociones, de la discusión de las mociones, de los criterios para las mociones, de los puntos de orden, de la presentación de mociones por parte del Presidente (a) de la Asamblea Nacional, de la apelación a la presidencia y por último de la grabación de las sesiones.

De conformidad a la normativa estudiada vemos que gran parte norma el procedimiento que el asambleísta debe tener durante sus intervenciones, el lenguaje y términos que debe utilizar con el propósito de estar a la altura de su investidura.

4.5.1.3 Sesiones extraordinarias:

El pleno de la Asamblea Nacional podrá declararse en comisión general por iniciativa propia, para lo cual necesita de la expresión de la mayoría de sus miembros, del Presidente (a) de la Asamblea Nacional.

4.5.1.4 Formas de votación:

Concepto.- en las asambleas o comicios, el parecer que se manifiesta de palabra, por medio de papeletas , bolas o actitudes, para aprobar una propuesta o rechazarla, para elegir a una persona para determinado o varios cargos , para juzgar la conducta de alguien o para mostrar la adhesión o discrepancia con respecto a una o más personas.⁹⁵

Ordinaria.- Es una forma de votación a través del tablero electrónico o levantando la mano.

Nominativa.- Es una forma de votación mediante lista en orden alfabético, cuya forma de expresar su voto por parte del asambleísta es sin argumento alguno.

Nominal.- Es una forma de votación mediante lista en orden alfabético, cuya forma de expresar su voto por parte del asambleísta es razonando por tiempo limitado por la ley.

Además el voto podrá ser afirmativo, negativo, abstención y en blanco; en este último caso se sumarán a la votación mayoritaria.

Luego de la contabilización de votos está en la obligación el Presidente (a) de la sesión de ordenar por secretaría se proclame los resultados, los mismos que quedarán registrados y publicados.

Cuando hubiere duda por parte de algún asambleísta respecto de los resultados de la votación, podrá solicitar la rectificación de la votación, que no es otra cosa que volver a solicitar expresen su voluntad los señores asambleístas en la misma forma de votación que la anterior; de esa manera se cumple transparentando la actuación de secretaría.

⁹⁵ Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. VI, Buenos Aires, 1986, p.756.

4.5.2 Tramite de ley.-

4.5.2.1 Iniciativa

La iniciativa para presentar proyectos de ley tienen: los Asambleístas, el Presidente (a) de la República, las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública. Los ciudadanos (as) que estando en goce de los derechos políticos y las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinte y cinco por ciento de los empadronados, podrán presentar proyectos de ley. Los representantes de las instituciones que presenten proyectos de ley deberán participar en los debates.

La iniciativa popular para proponer creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el Registro Electoral de la jurisdicción correspondiente. Si se trata de presentar proyectos de reforma constitucional, se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el Registro Electoral, en caso de haber transcurrido un año sin que la Función Legislativa haya tratado el proyecto, bien puede solicitarse al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin otro requisito adicional.

La Función Ejecutiva mediante trámite ordinario previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa puede presentar proyectos de ley que establezca, modifique, exonere o extinga impuestos para conocimiento y resolución de la Asamblea Nacional.

Para ser calificados los proyectos de ley deberán cumplir ciertos requisitos, tales como: que los textos se refieran a una sola materia, que tenga exposición de motivos y articulado. Serán sometidos a conocimiento del Consejo de Administración Legislativa CAL.

A partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, la Comisión Especializada ordenará su estudio, análisis y socializará el proyecto con los estamentos sociales que estén inmersos en su aplicación, de igual forma el proyecto deberá ser transparentado a través del sitio web institucional. La Comisión responsable del tratamiento del proyecto tiene un plazo máximo de cuarenta y cinco días que podrán ser prorrogados con veinte días adicionales para presentar al Presidente de la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que considere apropiadas.

Los proyectos de urgencia en materia económica tienen otro tratamiento, esto es que la Comisión Especializada tendrá un plazo de diez días para presentar al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del plazo señalado la Comisión está en la obligación de invitar dentro de los cinco primeros días a los estamentos sociales inmersos que tengan interés en la aprobación del proyecto o que sus derechos pueden ser afectados a participar en sus debates. De conformidad al artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Disposición que considero oportuna y bien intencionada.

4.5.2.2 Trámite de los proyectos de ley

El primer debate se desarrollará previa convocatoria del Presidente (a) y haya dispuesto a Secretaría que en el orden del día se ponga el proyecto de ley que debe ser tratado. Los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la sesión o hasta tres días posteriores a la misma. En esta sesión el Pleno de la Asamblea si considera que el proyecto no debe ser tratado, ordenará su archivo.

El segundo debate, se realizará luego que la Comisión Especializada haya recogido las observaciones efectuadas en el primer debate y transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días que bien pueden justificadamente ser prorrogados. Durante el tratamiento del proyecto pueden incorporarse cambios de aceptar el o la proponente del proyecto. La aprobación del texto puede ser íntegra, por títulos, capítulos, secciones o artículos. De igual forma la Asamblea podrá disponer el archivo del proyecto.

El segundo debate para los proyectos de urgencia en materia económica, la Comisión Especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de ley efectuadas en el primer debate y en el plazo de cuatro días deberá presentar al Presidente de la Asamblea, el informe para segundo debate adjuntando la sistematización de las observaciones presentadas. El Presidente de la Asamblea Nacional luego de recibir el informe en el plazo de cuarenta y ocho horas, incluirá en el orden del día y su aprobación puede ser por total o por títulos, capítulos, secciones o artículos. La Asamblea tiene la facultad si es necesario, de archivar el proyecto. El Presidente (a) de la República luego de transcurridos treinta días sin que la Asamblea Nacional aprueba, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, ordenará su promulgación como decreto – ley en el Registro Oficial, que bien puede la Asamblea Nacional en cualquier tiempo modificarla o derogarla con sujeción al trámite ordinario.

Si el Presidente de la República en calidad de colegislador en el plazo máximo de treinta días, posteriores a la recepción del proyecto de ley no se pronuncia, la ley será promulgada y publicada en el Registro Oficial. No así la Ley Orgánica de la Función Legislativa que sus reformas realizadas por la Asamblea Nacional serán directamente publicadas y promulgadas en el Registro Oficial, de conformidad al inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Disposición que no la comparto. Al tratarse de reformas a una Ley Orgánica, ésta debe ser aprobada o improbada por el Presidente de la República en calidad de Colegislador. Toda vez, que la temática legal que trata esta ley es altamente de responsabilidad para la institucionalidad del estado.

4.5.2.3 Aprobación de los proyectos de ley

El Presidente de la República tiene la facultad constitucional de objetar totalmente el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, quien puede volver a considerarlo totalmente, solamente después de un año contado a partir de la fecha de objeción y en un solo debate aprobarlo y enviar al Registro Oficial. Si la objeción es parcial el Presidente de la República está en la obligación de adjuntar un texto alternativo para la aprobación de la Asamblea Nacional, la misma que examinará dentro de un plazo de treinta días y en un solo debate allanarse a ella en todo o en parte. La Asamblea Nacional está en la facultad de allanarse al veto parcial del proyecto, con la votación de la mayoría de los asistentes a la sesión. Si la Asamblea Nacional ratifica el proyecto inicialmente aprobado requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, en ambos casos la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea Nacional no trata la objeción o se ratifica en ella dentro del plazo de treinta días, se entenderá que se allanó a ésta y el Presidente de la República podrá disponer su publicación. La objeción de inconstitucionalidad se fundamenta total o parcialmente del proyecto, requerirá del dictamen de la Corte Constitucional, cuyo informe lo emitirá dentro de treinta días, debiendo la Asamblea resolver si es inconstitucional todo el proyecto, debiera ordenar su archivo y si es parcial enviar a la Comisión Especializada para que realice los correctivos correspondientes. La Constitución Política de la República como la Ley Orgánica de la Función Legislativa nada dice sobre si la Corte Constitucional no se pronuncia sobre los proyectos de ley en cuanto a su constitucionalidad.

Cuando se trate de un proyecto de ley de iniciativa popular, el Presidente de la República podrá enmendar el proyecto y no vetarlo totalmente.

Los proyectos de ley de regionalización corresponderán a los Gobiernos Provinciales presentarlos, al respecto la Asamblea Nacional deberá pronunciarse con respecto a los plazos y términos para la aprobación o no la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece.

La Asamblea General de modo obligatorio deberá interpretar las leyes y lo hará mediante ley, observando las disposiciones que la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece, de conformidad al artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

4.5.2.4 Vetos:

Concepto.- De conformidad al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define: “Derecho de una persona o corporación para impedir, vedar, prohibir o impedir algo o una cosa, especialmente la aplicación de un acuerdo”⁹⁶.

PARCIAL: De conformidad a nuestra legislación es cuando el Presidente de la República en calidad de colegislador a su juicio “objeta parcialmente el proyecto de ley”, por lo que a la devolución del proyecto sancionado adjunta un texto alternativo, el mismo que debe ser tratado por la legislatura.

TOTAL: Es cuando el Presidente de la República a su juicio “objeta totalmente el proyecto de ley”. A la devolución del proyecto a la legislatura deberá justificar su sanción.

4.5.2.5 Reconsideración:

Concepto.- Eufemismo por el logro de una instancia revisora o reformadora en lo privado, en lo gubernativo, en lo político, frente actitudes perjudiciales o ingratas.⁹⁷

⁹⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tomo II, España, p.

⁹⁷ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. V, Buenos Aires, 1986, p.592.

Cualquier asambleísta podrá solicitar la reconsideración sobre algún tema que habiendo tenido en un principio aprobación se quiere cambiar. En esa misma sesión o para una siguiente. La reconsideración requiere de un procedimiento especial por lo que la ley señala.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa tipifica de la transparencia de la información e igualmente regula el Sistema de Información Legislativa, como de la participación ciudadana en la gestión legislativa y por último regula el presupuesto con el que ha de funcionar la Asamblea Nacional, de su personal, remuneraciones, viáticos y demás emolumentos.

A la vigencia de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, deroga el Código de Ética de la Legislatura publicado en el Registro Oficial No. 73 del 24 de Noviembre de 199.

En el Capítulo XIX expresa sobre las prohibiciones a los asambleístas, como de sus sanciones, entre las principales señala:

. No pueden desempeñar otra función pública o privada;

. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos;

. Gestionar cargos públicos;

. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos;

. Aceptar nombramientos o delegaciones;

. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados;

. Celebrar contratos con el estado.

Para la sanción respectiva la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 164 estipula el procedimiento.

Además la Ley Orgánica de la Función Legislativa tiene cinco disposiciones especiales, diez disposiciones transitorias y nueve disposiciones derogatorias.

4.5.3 Las resoluciones de la asamblea

De conformidad a las atribuciones conferidas por el artículo 126 de la Constitución de la República del Ecuador, La Comisión Legislativa y de Fiscalización para el funcionamiento de la Asamblea Nacional introduce cambios importantes en el nuevo cuerpo normativo de la nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa, los mismos que fueron ampliamente debatidos tomando en consideración a la demanda ciudadana y los movimientos sociales dándole al poder legislativo transparencia en sus acciones y celeridad en el trámite de aprobación de las leyes, las mismas que deben reflejarse en el buen vivir de la población. De igual forma se incorpora mecanismos de participación ciudadana en el estudio y análisis de los proyectos de ley, de la obligación de transparentar la fiscalización y control político a los funcionarios públicos aplicando las normas del debido proceso.

El segundo debate de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se realizó el 2 de julio del 2009 y entró en vigencia el día en que se reunió el Pleno de la Asamblea Nacional, de conformidad a la disposición del numeral 1 del artículo 9 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, publicado en el Registro Oficial No 449 del 20 de octubre del 2008.

4.5.3.1 Amnistías e indultos:

Otra de las potestades que tiene la Asamblea Nacional, es que mediante resolución puede otorgar amnistías e indultos que serán dados por motivos humanitarios y concisos en el perdón, rebaja o conmutación de la sanción impuesta mediante sentencia ejecutoriada. La amnistía será otorgada por delitos políticos o conexos, su trámite y procedimiento, la Ley Orgánica de la Función Legislativa lo establece.

Otras competencias de la Asamblea Nacional deberá pronunciarse sobre el presupuesto general del Estado, tratados internacionales y otras normas, cuyo procedimiento, la propia ley lo señala.

4.6 FISCALIZACIÓN:

Información.- Las y los asambleístas tienen la facultad legal de solicitar información a los funcionarios públicos, los mismos que en un plazo de quince días deben entregar dicha información en forma completa y certificada. En caso de inobservancia de esta disposición, el asambleísta solicitante pondrá en conocimiento del Presidente (a) de la Asamblea Nacional y éste a su vez del Consejo de Administración Legislativa.

Procedimiento.- La Comisión Especializada conocerá el pedido del asambleísta y requerirá del funcionario público que conteste o complete su información, para lo cual tiene un plazo de quince días para comparecer ante ésta. En caso de no comparecer será causal de enjuiciamiento político. Las reglas de procedimiento dentro de la comparecencia, la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece, cuando, los motivos, la solicitud, el trámite, la calificación, la difusión, el informe, el derecho a la defensa, que puede dar inicio al juicio político desembocando en la censura y destitución.

Otro es el procedimiento que emplea la Asamblea Nacional en caso de enjuiciamiento al Presidente o Vicepresidente de la República.

CAPITULO V

5.1 RECOMENDACIONES.-

La práctica legislativa europea, en aquellos países con tradición parlamentaria como Alemania, España y Francia exige a quienes tienen la iniciativa constitucional normativa, previo al envío de una ley al Parlamento, la formulación de un cuestionario básico, que permita visualizar al proponente y al legislador, el alcance normativo de la propuesta, su oportunidad, necesidad y sobre todo sustento. Evidentemente esta práctica legislativa es ajena a nuestra tradición, porque la Constitución Política del Ecuador sólo determina como requisitos previos para la tramitación de una ley, los descritos en su articulado que no alcanzan a cubrir los objetivos antes mencionados.

La Ley de las experiencias vividas en otros parlamentos en la edificación de la misma, es necesario que nuestra Asamblea Nacional ecuatoriana asimile los beneficios que a continuación detallo para mantener una seguridad jurídica:

1.- Partir de la presunción favorable a la razonabilidad del Derecho vigente. Es decir iniciar con la idea que la norma vigente cumple su objetivo, y por tanto puede mantenerse;

2.- Determinar las ventajas esperadas del proyecto de Ley. Sobre este tema deberíamos realizar algunas preguntas, que tenemos que encontrar respuestas: ¿Qué inconvenientes deben eliminarse mediante Ley?; ¿Cuál es su gravedad?; ¿Estos inconvenientes son

consecuencia de la legislación vigente?; ¿La Ley es adecuada para ejercer una influencia efectiva y eliminar el problema?

3.- Determinar las consecuencias perjudiciales de la norma. Como resultado de las reflexiones anteriores, se debe valorar los efectos negativos de la aplicación de la nueva norma en todas las instituciones, que podrían provocar que la norma no cumpla con el objetivo planteado.

4.- Ponderación imparcial de ventajas y costes. Esta reflexión parecería encontrarse inmersa en los puntos anteriores, sin embargo, la cuantificación de los efectos económicos de la propuesta y, sobre todo, que ellos, en el largo plazo, no vulneren principios fundamentales, en especial de las minorías.

5.- Tanta limitación de la libertad como sea necesaria, tan poca como sea posible. Este principio plantea al legislador las siguientes preguntas: ¿Podemos dejar que el conflicto lo regule la sociedad por si misma? ¿No son suficientemente fuertes la moral, la decencia, el sentido común del pueblo para reducir los abusos a casos excepcionales más tolerables que la limitación por Ley de la libertad.

De allí que se puede colegir lo siguiente:

- Ninguna sanción debe ser más severa de lo necesario y han de evitarse las penas donde sea suficiente una sanción administrativa.
- El principio de subsidiariedad regirá también en las relaciones entre la Ley y las demás normas jurídicas, evitándose las leyes donde sean suficientes normas reglamentarias inferiores.
- El principio de proporcionalidad se aplicará a todas las limitaciones de la libertad.

6.- Permanecer en armonía con el sentido común. La importancia del trabajo legislativo se refleja de manera especial en esta máxima, que exige recoger en la norma el núcleo central de la idea de justicia que tiene el pueblo, ya que sólo de esta manera el pueblo podrá reconocer el valor del resultado final.

7.- Asegurar que las leyes se transmitan para el pueblo. En necesario reconocer que no basta con la información formal, el pueblo requiere suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen. La comunicación de la norma y su alcance es una de las mayores deficiencias del proceso normativo, por tanto es necesario un ejercicio comunicativo más amplio para asegurar que las leyes sean conocidas y entendidas por la población. En definitiva el principio de publicidad no se agota únicamente con la publicación en el Registro Oficial.

5.2 CONCLUSIONES.-

Las normas y procedimientos parlamentarios en el Órgano Legislativo europeo, por su formulismo y tradición parlamentaria, nos brindan múltiples reflexiones y usos en el arte de legislar. El trabajo y la investigación lo complementamos con las experiencias de otros países, como referentes latinoamericanos.

Concluimos este ensayo, en temas tales como redacción de las leyes, su estructura, lenguaje jurídico y contenido, que reconocen la necesidad de revisar los conceptos y principios básicos que deben regir toda norma jurídica dentro de la Función Legislativa que, en realidad, no constituyen un fin en sí mismos, pero que son un medio eficaz para lograr la seguridad jurídica, principio constitucional.

Este primer acercamiento a la técnica legislativa pretende motivar a los estudiosos del derecho parlamentario ecuatoriano a discutir y debatir sobre la importancia de construir la norma a través de un procedimiento, una metodología, que se fundamente en principios y

criterios que pueden institucionalizarse, a través de la creación de un órgano técnico de la Función Legislativa.

El reto para los legisladores ecuatorianos es abandonar la improvisación en la redacción y expedición de leyes, y fundamentar la norma en una metodología que responda a nuestra tradición jurídica, y que evite:

- Vicios estructurales (incorporación de las normas en el ordenamiento jurídico).

- Vicios de lenguaje (ambigüedad, imprecisión, redundancia)

- Vicios lógicos (contradicciones, vacíos, lagunas)

Este ensayo sobre Derecho parlamentario y dentro de éste la técnica legislativa, compromete a todos quienes trabajan en la función legislativa, a preparar un manual que estructure la formación de la norma, a través del reconocimiento de nuestra cultura jurídica, del lenguaje jurídico y de la experiencia de otros países latinoamericanos y europeos.

BIBLIOGRAFIA

- BATIZ VASQUEZ BERNARDO - Teoría del Derecho Parlamentario. Ediciones Oxford. México. 1999;
- BERLIN VALENZUELA FRANCISCO.- Derecho Parlamentario. ediciones Fondo de Cultura Económica 1995. México;
- BORJA Y BORJA, RAMIRO. Derecho constitucional ecuatoriano Tomo I. Quito. : Universidad Central. 1979;
- BORJA CEVALLOS RODRIGO.- Sociedad, Cultura y Derecho. Ediciones Grupo planeta. Quito. 2007.
- CABANELLAS GUILLERMO.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
- CORRAL BURBANO, FABIÁN. Temas de derecho constitucional. Quito. : Ediciones Legales. 2006;
- CORRAL FABIAN, PEREZ ORDOÑEZ, DIEGO CORINA, ADELA. El juego de la Democracia reflexiones urgentes. Quito, grupo Santillana 2005.

- DE ANTONIO JOSE ANTONIO Y ANGEL LUIS ALONSO.- Derecho Parlamentario. ediciones I.S.B.N. Barcelona;
- GARCIA AURELIO. Ciencia del Estado Tomo I ed. Imp. Universidad. 1946;
- OLANO GARCIA HERNAN ALEJANDRO.- Preguntas y Respuestas del Derecho Constitucional Colombiano y Teoría General del Estado. Ed. Doctrina y ley. 2004. Bogotá;
- SALGADO PESANTES, HERNÁN. Lecciones de derecho constitucional. Quito. : Ediciones Legales. 2006;
- TOBAR DONOSO, JULIO. LARREA HOLGUÍN, JUAN. Derecho constitucional ecuatoriano. 4a. ed. Quito. : Corporación de Estudios y Publicaciones. 1996;
- TRUJILLO, JULIO CÉSAR. Teoría del estado en el Ecuador: estudio de derecho constitucional. Quito: Corporación Editora Nacional. 1994;
- CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Asamblea Nacional 2008;
- LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA, REGLAMENTO INTERNO DE LA FUNCION LEGISLATIVA.
- www.asambleaconstituyente.gov.ec

