

CIENCIAS POLÍTICAS PARA LA FORMACIÓN DE ABOGADOS

Apuntes sobre teoría del Estado

José Correa Calderón



Ciencias políticas para la formación de abogados. Apuntes sobre teoría del Estado

José Eduardo Correa Calderon



© **José Eduardo Correa Calderon**

<https://orcid.org/0000-0002-2071-1008>

Univesidad Técnica de Machala

Editorial Grupo Compás, 2025

Guayaquil, Ecuador

www.grupocompas.com

<http://repositorio.grupocompas.com>

Primera edición, 5/11/25

ISBN: 978-9942-53-073-8

DOI: <http://doi.org/10.48190/9789942530738>

Distribución online

 Acceso abierto

Cita

Correa, J. (2025) Ciencias políticas para la formación de abogados. Apuntes sobre teoría del Estado. Editorial Grupo Compás

Este libro es parte de la colección de la Univesidad Técnica de Machala y ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad de la publicación. El copyright estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Quedan rigurosamente prohibidas, bajo las sanciones en las leyes, la producción o almacenamiento total o parcial de la presente publicación, incluyendo el diseño de la portada, así como la transmisión de la misma por cualquiera de sus medios, tanto si es electrónico, como químico, mecánico, óptico, de grabación o bien de fotocopia, sin la autorización de los titulares del copyright.

CONTENIDOS

PRIMERA LECCIÓN	6
<i>¿Por qué estudiar ciencias políticas en mi formación como abogada o abogado?</i>	6
Conceptualización y alcance de las ciencias políticas	6
La relación intrínseca entre el derecho y la política	7
El papel de la abogacía en el sistema político	8
Beneficios del estudio de las ciencias políticas para los abogados	9
Perspectivas interdisciplinarias: derecho, política y sociedad	11
Reflexiones finales	12
Actividades de cierre	13
SEGUNDA LECCIÓN	14
Apuntes sobre Teoría del Estado	14
Origen y evolución del Estado	14
De la tribu a la monarquía	15
Importancia de la Revolución Francesa y la Independencia de USA	16
El Estado contemporáneo	18
Definición del Estado: territorio, población y poder	20
Elementos del Estado	20
Definición preliminar del Estado	24
Estados simples y Estados compuestos	25
Estados simples o unitarios	26
Estado compuestos o federales	26
El caso espacial del Estado Autonómico español	26
Definición del Estado en el caso ecuatoriano	27
El Estado antes de 2008	28
El Estado Constitucional de Derechos y Justicia	29
Reflexiones finales	31
Actividades de cierre	31
TERCERA LECCIÓN	32
División de poderes y sistemas de gobierno: principios y aplicación en el caso ecuatoriano	32

El fundamento de la división de poderes	33
<i>Origen histórico y teórico: De Montesquieu a la práctica constitucional</i>	33
<i>Justificación de la división de poderes en los Estados modernos</i>	34
Principios fundamentales de la división de poderes	35
Sistemas de gobierno: Clasificación y características	36
<i>Sistemas parlamentarios: Funciones, ventajas y desafíos</i>	36
<i>Sistemas presidencialistas: Elementos principales y riesgos</i>	37
<i>Sistemas semipresidencialistas: Una combinación híbrida</i>	38
<i>Comentarios de los sistemas de gobierno en América Latina</i>	39
La división de poderes en el marco constitucional ecuatoriano	40
Tensiones y desafíos en la división de poderes en Ecuador	41
Reflexiones finales	45
Actividades de cierre	45
CUARTA LECCIÓN	46
Función Ejecutiva	46
Del binomio presidencial y sus requisitos	47
Funciones y atribuciones del Presidente de la República	48
Atribuciones excepcionales	51
<i>Estado de excepción</i>	51
<i>Muerte cruzada</i>	57
Estructura organizacional de la Presidencia de la República	58
<i>De los Ministerios y Secretarías Nacionales</i>	58
<i>El principio de desconcentración y la presencia de representantes del</i>	
<i>Ejecutivo en territorio</i>	60
<i>De las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional</i>	61
Cesación de funciones del Presidente de la República	61
De la Vicepresidencia de la República: una crítica desde la perspectiva histórica	65
Reflexiones finales	67
Actividades de cierre	67
QUINTA LECCIÓN	68
Función Legislativa	68
Conformación de la Asamblea Nacional	69
<i>Del máximo órgano de administración legislativa</i>	70

De las sesiones y votaciones _____	72
De las bancadas legislativas _____	72
De las comisiones especializadas _____	73
De los asambleístas _____	75
Atribuciones de la Función Legislativa _____	78
Atribución de legislación _____	78
Atribución de fiscalización y control político _____	79
Reflexiones finales _____	81
Actividades de cierre _____	82
<i>SEXTA LECCIÓN</i> _____	82
<i>Función Judicial</i> _____	82
Órganos jurisdiccionales _____	83
La Corte Nacional de Justicia _____	84
Las Cortes Provinciales de Justicia _____	85
Los Tribunales y Juzgados _____	85
Los juzgados de paz _____	86
Órgano administrativo: Consejo de la judicatura _____	87
Órganos autónomos _____	89
Defensoría Pública _____	89
Fiscalía General del Estado _____	90
Órganos auxiliares _____	90
Asuntos pendientes para la efectiva independencia judicial _____	91
Reflexiones Finales _____	93
Actividades de Cierre _____	93
<i>SÉPTIMA LECCIÓN</i> _____	94
<i>Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social</i> _____	94
Función Electoral _____	95
Consejo Nacional Electoral _____	96
Tribunal Contencioso Electoral _____	97
Función de Transparencia y Control Social _____	98
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social _____	99
Contraloría General del Estado _____	101
Superintendencias _____	102
Defensoría del Pueblo _____	103

Reflexiones Finales	104
Actividades de Cierre	105
OCTAVA LECCIÓN	106
Organización territorial del Estado: gobiernos descentralizados	106
Descentralización	107
Niveles de gobierno	109
<i>Gobierno Parroquial</i>	110
<i>Gobierno Municipal</i>	111
<i>Gobierno Provincial</i>	112
<i>Gobierno Regional</i>	114
Régimen especial de los territorios indígenas y circunscripciones especiales	115
Coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno	118
Desafíos actuales y perspectivas de la descentralización en Ecuador	119
Reflexiones Finales	120
Actividades de cierre	121
BIBLIOGRAFÍA	122

PRIMERA LECCIÓN

¿Por qué estudiar ciencias políticas en mi formación como abogada o abogado?

En la carrera de Derecho, especialmente en los primeros pasos de formación, es crucial entender que el derecho no funciona de forma aislada, ni mucho menos robótica, sino que está profundamente influenciado por los contextos políticos y sociales de una nación. En el caso de Ecuador, un país con permanentes conflictos democráticos y jurídicos, las ciencias políticas se presentan como una herramienta indispensable para entender, interpretar y aplicar el derecho de manera efectiva y justa.

Las ciencias políticas permiten a los futuros abogados comprender cómo se organiza el Estado, cómo se toman decisiones en las instituciones de poder, cómo se diseñan y ejecutan las políticas públicas, y de qué manera estas impactan a la sociedad. Esta perspectiva es especialmente relevante para quienes aspiran a ser profesionales del derecho comprometidos con la defensa de los derechos humanos, la promoción de la justicia social y el fortalecimiento del Estado de constitucional de derechos.

*El **objetivo de esta primera lección** consiste en explorar las razones por las cuales el estudio de las ciencias políticas enriquece la práctica jurídica y fortalece las capacidades de los profesionales del derecho para interpretar y transformar la realidad desde una perspectiva crítica y fundamentada.*

Analizaremos las conexiones intrínsecas entre el derecho y la política, y reflexionaremos sobre cómo este conocimiento interdisciplinario prepara a los estudiantes para enfrentar los desafíos jurídicos de un mundo globalizado y complejo.

Conceptualización y alcance de las ciencias políticas

Las ciencias políticas son una disciplina que se centra en el estudio de los sistemas de gobierno, las instituciones, el poder y el comportamiento político. Isabel Diz Otero¹ señala que esta disciplina busca analizar cómo funcionan las relaciones de poder y las estructuras gubernamentales para comprender su impacto en la sociedad.

Por otro lado, Juan Manuel Abal Medina² destaca que las ciencias políticas no solo se enfocan en describir los fenómenos políticos, sino también en

¹ DIZ OTERO, Isabel. *Ciencia política contemporánea*, Editorial UOC, Barcelona, 2013

² ABAL MEDINA, Juan Manuel. *Manual de Ciencia Política*, Eudeba (2da edición), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020

explicarlos y preverlos, con especial atención a la distribución y ejercicio del poder en diferentes niveles sociales.

Entre los principales campos de las ciencias políticas se incluyen: la teoría del Estado, que define la organización y funcionamiento del Estado desde los acuerdos colectivos que se realizan de forma democrática y se plasman en el texto constitucional; la administración pública, que examina cómo se gestionan las instituciones gubernamentales para implementar políticas públicas; la teoría política, que analiza los conceptos fundamentales como la justicia, la democracia y la libertad, además de la vigencia, respeto y ejercicio de los derechos de participación (tradicionalmente conocidos como derecho políticos); y, en el escenario externo, las relaciones internacionales, que estudian las interacciones entre Estados y actores globales en un mundo interdependiente, teniendo una subespecialidad conocida como geopolítica global.

En el contexto ecuatoriano, estas áreas permiten a los estudiantes de Derecho comprender las dinámicas políticas que influyen en la creación y aplicación de las normas legales. Además, la relación entre las ciencias políticas y disciplinas como el derecho, la economía y la sociología es esencial para entender los problemas sociales desde una perspectiva integral, tal como sugieren Diz Otero y Abal Medina.

La relación intrínseca entre el derecho y la política

La interacción entre derecho y política es un componente esencial para comprender cómo se organiza y gobierna una sociedad, entendiendo las motivaciones de los actores políticos que impulsan la aprobación de normas que rigen las relaciones sociales en diferentes escenarios: laborales, tributarios, educativos, etc; tanto en el ámbito público como privado.

Ambos conceptos, sin duda, tienen relación el uno con el otro. Al derecho, cuando se lo estudia desde el punto de vista objetivo, se entiende que es un sistema de normas que rige la conducta social³. Por su parte, es común que se defina a la política como “el arte de gobernar, o la intención de hacerlo, dictando leyes y órdenes con autoridad general, cumpliéndolas y haciéndolas cumplir, para remediar las necesidades de los ciudadanos y habitantes de un país y promover el bien público”⁴.

³ Esta definición se detalla en diferentes estudios de teoría del derecho que reconocen como punto de partida, principalmente, las ideas de Hans Kelsen y, más tarde, los comentarios de Norberto Bobbio.

⁴ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo 6, Heliasta (30ava edición), Buenos Aires, 2008, pág. 337

De ahí que, algunas investigaciones afirmen que el derecho puede considerarse como una manifestación tangible de decisiones políticas, mientras que la política provee el contexto en el que se definen los valores y principios que guían la creación de normas jurídicas⁵. Existen varias dimensiones de esta relación, siendo la de mayor importancia la dimensión normativa donde el derecho se constituye, como ya indicamos, en un sistema de normas que regulan conductas en función de valores predefinidos. Estas normas tienen un carácter instrumental y, generalmente, están diseñadas para cumplir fines políticos específicos. En todo caso, “las normas del derecho son establecidas por el Estado (es decir, establecidas o mantenidas por el Gobierno que ejerce soberanía en su nombre)”⁶.

De esta forma, se puede explicar porque algunas normas cambian radicalmente según la dirección política de los gobernantes. Por ejemplo, el asentamiento de bases militares extranjeros fue repudiado durante el periodo del Presidente Rafael Correa bajo la premisa de defensa de la soberanía nacional, sin embargo, años mas tarde, en los gobiernos de Guillermo Lasso y Daniel Noboa, que tienen una postura política radicalmente opuesta, se pueden observar las intenciones de retomar la presencia de bases militares extranjeras bajo la premisa de complementar la seguridad interna. Como observamos, es la política generando la creación de normas.

En el contexto ecuatoriano en general, la relación entre derecho y política se hace evidente en procesos como la promulgación de leyes y las reformas constitucionales, donde las decisiones políticas moldean el marco normativo que rige la vida ciudadana. Esta conexión subraya la importancia de que los estudiantes de Derecho comprendan las implicaciones políticas de su práctica profesional, preparándose no solo para interpretar las leyes, sino también para influir en su creación.

El papel de la abogacía en el sistema político

La abogacía desempeña un papel crucial en el funcionamiento del sistema político, actuando como puente entre las normas jurídicas y su aplicación práctica en la sociedad. En Ecuador, los abogados no solo son intérpretes de la ley, sino también actores clave en la resolución de conflictos institucionales que pueden afectar la estabilidad del sistema político.

Uno de los roles más importantes de los abogados es aportar criterios para mediar en pugnas entre instituciones públicas y/o privadas. Estas disputas, que pueden surgir por diferencias en la interpretación de normas o competencias, requieren una intervención profesional que garantice la continuidad del orden

⁵ VALDIVIA, Juan Carlos. “Derecho y Política”, en *THEMIS: Revista de Derecho*, Núm. 16, 1990, págs. 14-17

⁶ LASKI, Harold. *Derecho y política*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2019, Pág. 158

político y social. Por ejemplo, el papel del sistema judicial ecuatoriano en casos como la disputa por competencias entre el Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) ha sido determinante para mantener el equilibrio institucional.

Además, los abogados tienen la capacidad de participar activamente en la formulación de políticas públicas y en procesos legislativos, asegurando que las normativas propuestas respeten los principios constitucionales y promuevan el bien común. En la historia reciente de Ecuador, profesionales del derecho han liderado iniciativas para reformas legislativas clave, como la lucha contra la corrupción y la promoción de los derechos de las minorías.

Casos como la intervención de abogados constitucionalistas en la redacción de la Constitución de 2008 destacan cómo su conocimiento técnico contribuyó a plasmar en el texto constitucional valores como la justicia social, la equidad y la sostenibilidad ambiental. Esta participación demuestra la importancia de una formación sólida en ciencias políticas para comprender y afrontar los retos del sistema político ecuatoriano.

Por tanto, los estudiantes de Derecho deben asumir la responsabilidad de formarse no solo como expertos en el ámbito jurídico, sino también como actores conscientes del impacto político de su trabajo. Esta preparación les permitirá contribuir a la construcción de un Estado de Derecho sólido y a la resolución efectiva de los conflictos que puedan surgir en la dinámica política del país.

Beneficios del estudio de las ciencias políticas para los abogados

El estudio de las ciencias políticas ofrece múltiples beneficios a los futuros abogados, que van más allá del entendimiento teórico del derecho, permitiéndoles desempeñarse con mayor eficacia en diversos contextos profesionales. Entre los principales beneficios destacan:

- **Comprensión del contexto político y social:** Las ciencias políticas proporcionan herramientas para analizar el entorno en el que se aplican las normas jurídicas, facilitando la identificación de los factores que inciden en la creación, interpretación y aplicación de las leyes. En Ecuador, comprender las dinámicas políticas y sociales es crucial para interpretar correctamente normas fundamentales como la Constitución de 2008.
- **Entendimiento de la estructura y funcionamiento del Estado:** Los abogados adquieren una visión clara de cómo se organiza y opera el aparato estatal, permitiéndoles intervenir eficazmente en los distintos niveles de gobierno.

- **Conocimiento de las formas de Estado y sistemas de gobierno:** Este conocimiento comparado ayuda a los abogados a entender cómo diferentes modelos impactan la gestión pública y la administración de justicia.
- **Habilidades críticas y analíticas:** La formación en ciencias políticas fomenta el pensamiento crítico, esencial para evaluar políticas públicas, identificar sus impactos y proponer alternativas que promuevan el bienestar común. Esto es particularmente útil en procesos judiciales relacionados con derechos humanos y justicia social.
- **Capacidad para conocer, defender y promocionar derechos de participación o derechos políticos:** Esto incluye la promoción de derechos de participación como el sufragio, la participación ciudadana y el acceso a procesos políticos transparentes y democráticos, la conformación y funcionamiento de partidos y movimientos políticos, las veedurías y el control social, entre otros.
- **Capacidad para influir en la elaboración de leyes y reformas jurídicas:** Los abogados que entienden las dinámicas políticas están mejor equipados para participar en la creación de leyes que respondan a las necesidades sociales, asegurando que las normativas sean inclusivas, efectivas y alineadas con los principios democráticos.
- **Conexión entre teoría y práctica:** Las ciencias políticas ayudan a los abogados a relacionar conceptos teóricos con situaciones prácticas, lo que les permite proponer soluciones innovadoras y fundamentadas en problemas legales complejos.
- **Desarrollo de una visión crítica de la realidad social:** Los estudiantes pueden adoptar posturas claras y coherentes frente a los problemas sociales, con fundamentos sólidos desde perspectivas de izquierda, derecha o posiciones intermedias.
- **Preparación para roles de liderazgo:** Muchos abogados ocupan cargos en el sistema político y administrativo, como ministerios, asambleas legislativas y gobiernos locales. El conocimiento en ciencias políticas amplía sus capacidades para liderar y gestionar instituciones públicas de manera ética y eficiente.

En definitiva, el estudio de las ciencias políticas no solo enriquece la práctica jurídica, sino que también prepara a los abogados para ser actores clave en la

transformación social y política de su entorno, promoviendo un Estado de Derecho más justo y equitativo.

Perspectivas interdisciplinarias: derecho, política y sociedad

Las disciplinas del derecho, la política y la sociología, y de las ciencias sociales en general, convergen de manera natural, ya que buscan explicar y regular las dinámicas que rigen las relaciones humanas y sociales. Esta intersección es esencial para abordar los retos complejos del mundo actual desde una perspectiva integral. Algunas de las principales perspectivas interdisciplinarias incluyen:

- a) Derecho como marco regulador del orden político y social:** *Las leyes son producto de decisiones políticas y reflejan los valores y prioridades de una sociedad. Por tanto, entender el derecho desde un enfoque interdisciplinario permite a los abogados interpretar y aplicar normas considerando su contexto social y político.*
- b) Impacto de la política en el desarrollo jurídico:** *Las decisiones políticas influyen directamente en la creación de normas y en su interpretación por parte de los sistemas judiciales. En Ecuador, los cambios en las políticas de Estado han determinado la evolución de leyes clave, como aquellas relacionadas con los derechos de participación ciudadana y la equidad de género.*
- c) Interacción entre los sistemas legales y los fenómenos sociales:** *Los problemas sociales, como la desigualdad económica o los conflictos ambientales, requieren soluciones legales que consideren tanto los aspectos normativos como las dinámicas sociales subyacentes. Esta perspectiva es crucial para diseñar políticas públicas efectivas y justas.*
- d) Resolución de conflictos desde un enfoque multidisciplinario:** *Los abogados, al trabajar con sociólogos, politólogos y economistas, pueden desarrollar estrategias más completas para resolver disputas legales con raíces en problemas sociales complejos.*
- e) Contribución a la gobernanza democrática:** *La integración del derecho y la política fortalece la democracia al garantizar que las leyes reflejen los principios democráticos y respondan a las necesidades de la población.*
- f) Subdivisiones de la política:** *Las ciencias políticas incluyen diversas ramas especializadas que se relacionan con ámbitos específicos de la sociedad, que sin duda aportan de forma directa en la producción normativa de cada área, como las siguientes que tratamos de explicar*

resumiendo las definiciones de Cabanellas⁷ y que enunciamos a continuación:

- **Política comercial:** regula las relaciones económicas internacionales y las políticas de intercambio entre países.
- **Política criminal:** orienta el diseño de sistemas penales y estrategias de prevención del delito.
- **Política económica:** define las estrategias de desarrollo económico y la distribución de recursos.
- **Política fiscal:** establece el manejo de impuestos y presupuestos públicos.
- **Política internacional:** analiza las relaciones entre Estados y organismos multilaterales.
- **Política laboral:** enfoca la regulación del empleo, condiciones de trabajo y derechos de los trabajadores.
- **Política monetaria:** aborda el control de la inflación y la estabilidad de la moneda.
- **Política social:** diseña e implementa programas para la equidad y el bienestar social.

Cada una de estas ramas permite a los abogados entender y participar en contextos legales específicos, fortaleciendo su capacidad de aplicar soluciones prácticas y efectivas a problemas multidimensionales.

En conclusión, adoptar una perspectiva interdisciplinaria no solo enriquece la comprensión teórica del derecho, sino que también mejora la práctica profesional al equipar a los abogados con herramientas para abordar los retos sociales desde una óptica integral y transformadora.

Reflexiones finales

En esta primera lección hemos abordado los aspectos fundamentales de la relación entre las ciencias políticas y la formación jurídica, destacando su importancia para comprender y transformar la realidad social desde una perspectiva integral. A lo largo de este análisis, se han presentado las conexiones entre derecho y política, el rol central de la abogacía en el sistema político y los múltiples beneficios que las ciencias políticas ofrecen para la práctica jurídica.

Se concluye que el conocimiento de las ciencias políticas es esencial para que los abogados:

1. Comprendan el contexto político y social en el que operan las leyes.

⁷ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo 6, Heliasta (30ava edición), Buenos Aires, 2008

2. *Participen activamente en la creación y reforma de normativas que respondan a las necesidades de la sociedad.*
3. *Desarrollen una visión crítica y fundamentada sobre la realidad social y política.*
4. *Actúen como mediadores y líderes en la resolución de conflictos institucionales y sociales.*

Además, en esta lección se ha enfatizado la necesidad de un enfoque interdisciplinario que permita a los futuros profesionales del derecho integrar saberes de diversas áreas, como la economía, la sociología y la política, para abordar problemas complejos y ofrecer soluciones prácticas y efectivas.

Finalmente, se invita a los estudiantes a reflexionar sobre su papel como agentes de cambio dentro del sistema jurídico y político, asumiendo una responsabilidad activa en la construcción de una sociedad más equitativa, justa y democrática.

Actividades de cierre

Al finalizar esta primera lección, deberán identificar un conflicto reciente donde posiciones políticas enfrentadas hayan puesto en debate la aprobación de una norma o decisión importante.

Podrían analizar casos como las discusiones sobre el incremento del salario básico en Ecuador o las reformas al sistema de pensiones, entre otras. En su exposición, deberán describir:

1. *Las posiciones de las partes en conflicto.*
2. *Los argumentos políticos y jurídicos involucrados.*
3. *El desenlace del caso y sus implicaciones legales y sociales.*

SEGUNDA LECCIÓN

Apuntes sobre Teoría del Estado

El estudio del Estado es esencial en la formación de juristas, ya que constituye la base del sistema jurídico y político sobre el cual se organiza la sociedad. Imagina un país sin normas claras, sin instituciones ni líderes. Sería un caos, ¿no crees? Por eso, entender el concepto de Estado es vital para cualquier abogado en formación, ya que sobre él descansan el sistema jurídico y la organización de la sociedad.

Esta segunda lección tiene como objetivo *analizar el origen y la evolución del Estado, así como sus principales elementos y características actuales, con un enfoque especial en la transición de Ecuador hacia un Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Esta reflexión permitirá a los estudiantes comprender el funcionamiento del sistema jurídico en su interacción con las estructuras estatales.*

El dominio de la teoría del Estado no solo enriquece la comprensión académica, sino que también prepara a los futuros abogados para contribuir al fortalecimiento de la frágil institucionalidad del Ecuador. En un contexto donde las decisiones de los gobernantes deben someterse al respeto de las normas, entender la naturaleza del Estado y sus principios rectores es crucial para garantizar el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento del derecho y la estabilidad del sistema democrático. Además, este conocimiento capacita a los juristas para desempeñar un papel activo en la promoción de un orden político y social justo, sostenible y alineado con los valores democráticos y de derechos humanos.

En esta lección, los estudiantes explorarán los conceptos fundamentales del Estado, como su territorio, población y poder, así como las diferencias entre Estados simples y compuestos. Asimismo, se profundizará en la definición contemporánea del Estado, destacando el caso ecuatoriano, que pasó de un Estado de Derecho tradicional a un modelo Constitucional de Derechos y Justicia, promoviendo un enfoque inclusivo y equitativo en su estructura institucional.

Origen y evolución del Estado

El concepto de Estado, tal como lo entendemos hoy, es el resultado de un largo proceso histórico que refleja la evolución de las sociedades humanas y sus formas de organización política. Desde los primeros grupos tribales hasta los Estados contemporáneos, esta transformación ha estado marcada por hitos significativos que han modelado las estructuras de poder, las normas sociales y las instituciones jurídicas.

Comprender el origen y la evolución del Estado no solo es fundamental para el análisis teórico, sino también para interpretar cómo se han configurado los sistemas jurídicos actuales y su interacción con las dinámicas políticas. Este recorrido histórico permite a los lectores identificar las raíces de conceptos como soberanía, ciudadanía y legalidad, esenciales para entender la práctica del derecho en el contexto de las estructuras estatales modernas.

En el caso ecuatoriano, el desarrollo del Estado se enmarca en un contexto histórico único que ha oscilado entre momentos de consolidación institucional y desafíos propios de su realidad política y social. Este análisis no solo abordará los hitos globales que dieron forma al concepto de Estado, sino también cómo estos procesos han influido en el diseño y evolución de la institucionalidad en Ecuador.

A continuación, se analizarán tres etapas clave de esta evolución:

De la tribu a la monarquía

El origen del Estado es tan antiguo como la humanidad misma, se encuentra en las sociedades tribales, donde las comunidades estaban organizadas en pequeños grupos que compartían lazos de parentesco. Imagina una pequeña aldea donde todos se conocen y las decisiones importantes las toma el líder más experimentado. Así funcionaban las primeras sociedades tribales: grupos unidos por la necesidad de sobrevivir juntos.

Estas sociedades operaban bajo normas consuetudinarias, donde la autoridad recaía en los líderes de mayor experiencia o respeto dentro del grupo. La cohesión social dependía de costumbres compartidas y de la necesidad de supervivencia colectiva. Las primeras formas de organización política surgieron como respuesta a la necesidad de resolver conflictos, distribuir recursos y coordinar esfuerzos para enfrentar amenazas externas. Aunque no se trataba de Estados propiamente dichos, estos protoestados sentaron las bases para la centralización del poder.

A medida que las sociedades crecieron en complejidad, surgieron monarquías que consolidaron el poder en una figura central: el rey o monarca. Civilizaciones como Egipto y Mesopotamia implementaron sistemas jerárquicos que dependían de la administración centralizada y de la legitimidad otorgada por factores religiosos o culturales. Estas monarquías controlaban extensos territorios y organizaban sistemas de impuestos, justicia y defensa.

En el camino, debemos resaltar que la civilización romana marcó un hito en la evolución del Estado al desarrollar estructuras políticas y legales altamente avanzadas. El Imperio Romano, respaldado por un sistema jurídico codificado, instituciones como el Senado y una administración eficiente, sentó las bases del concepto moderno de Estado. Además, Roma integró diversas culturas bajo un

marco legal unificado, demostrando la importancia de las leyes como herramienta de cohesión social.

Más adelante, se consolidaron las monarquías con un modelo de estado absolutista que se caracterizó por consolidar el poder en el monarca, cuyo clímax se alcanzó con el reinado del Luis XIV en Francia: "El Estado soy yo"⁸. Así, la monarquía española desempeñó un papel crucial en la historia de América Latina. Durante los siglos XV y XVI, la consolidación del poder en los Reyes Católicos permitió a España expandirse hacia el continente americano, estableciendo colonias bajo un sistema político-administrativo centralizado. Ecuador, como parte de la Real Audiencia de Quito, fue gobernado bajo estas estructuras, lo que dejó una huella profunda en su desarrollo político y jurídico.

A pesar de la caída de muchas monarquías absolutas tras las revoluciones burguesas, algunas han sobrevivido y se han adaptado al modelo democrático. Ejemplos destacados incluyen Inglaterra, España y otras monarquías europeas, donde los reyes desempeñan un papel hasta cierto punto simbólico mientras el poder político recae en gobiernos electos. Esta transición demuestra como las monarquías han evolucionado para coexistir con principios democráticos y responder a las demandas de las sociedades modernas.

Este período de transición, que va desde las tribus hasta las monarquías, representa la consolidación del poder y el inicio de estructuras más complejas que permitieron el desarrollo de las sociedades organizadas. La creación de normas, la centralización de la autoridad y la construcción de instituciones administrativas fueron pasos fundamentales en este proceso evolutivo.

Importancia de la Revolución Francesa y la Independencia de USA

Imagina vivir en un mundo donde el rey tiene todo el poder y las personas comunes no pueden cuestionar sus decisiones. Este era el mundo antes de eventos como la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos. Estos dos eventos históricos transformaron el concepto de Estado moderno, sentando las bases de los sistemas democráticos y jurídicos actuales. Gracias a ellos, hoy vivimos en sociedades donde la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos son pilares fundamentales. Tuvieron un impacto profundo no solo en sus territorios de origen, sino también en la configuración política de otras naciones, incluyendo el desarrollo de los Estados latinoamericanos.

En Europa, la Revolución Francesa de 1789 es un movimiento marcó el inicio de una nueva era al establecer principios fundamentales como la soberanía nacional, la igualdad ante la ley y los derechos del ciudadano. Estos ideales

⁸ GARCÍA, Diego. *Estado de derecho y principio de legalidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2da reimpresión), México D.F., 2015, pág. 20

desafiaron las bases del antiguo régimen, cuestionando las monarquías absolutas y proponiendo la creación de un Estado donde el poder residiera en el pueblo y no en un monarca. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se convirtió en un hito, promoviendo valores como la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Además, introdujo el concepto de Estado de Derecho, donde todas las autoridades, incluidas las del gobierno, estaban sometidas a las leyes. En general, "la importancia de establecer y restablecer las lecturas que nos den el sentido de la revolución francesa de 1789, aparece una y otra vez en distintas circunstancias históricas (...). No sólo el saber histórico, el cual es estructurante en este propósito, sino igualmente los del derecho, la política, la sociología"⁹.

Por su parte, en América, la Independencia de Estados Unidos de 1776 que estableció un modelo republicano que se destacó por su Constitución escrita (1787), que fue la primera en incluir un sistema explícito de división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Este sistema garantizaba un equilibrio de poder, limitando la concentración en una sola figura o institución. Además, la Carta de Derechos (conocida como Bill of Rights) incorporó garantías fundamentales, como la libertad de expresión, de religión y el debido proceso, sentando un precedente para la protección de los derechos individuales a nivel global.

Estos procesos históricos no solo consolidaron la idea de que el poder debía someterse a la ley, sino que también demostraron que la participación ciudadana era esencial para la construcción del Estado. La influencia de ambos eventos se extendió a América Latina, donde los movimientos de independencia buscaron emular los ideales de soberanía popular y respeto a los derechos fundamentales.

De hecho, se dice que la Independencia de Estados Unidos de 1776 surge como consecuencia de "los movimientos americanos de independencia pertenecieron todos a un solo "ciclo" histórico de revoluciones, que comenzó en las afueras de Boston con la batalla de Lexington-Concord en 1775 y culminó en Ayacucho en 1824, pasando casualmente por París entre una y otra de estas dos fechas"¹⁰. En Ecuador, por ejemplo, las bases republicanas adoptaron elementos tanto del modelo francés como del estadounidense, adaptándolos a su realidad sociopolítica.

La Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos son recordadas no solo como hitos en la historia de la humanidad, sino también como catalizadores de un cambio global hacia formas de gobierno más inclusivas y basadas en el respeto a los derechos de los ciudadanos. Estos eventos siguen

⁹ SÁNCHEZ, Ricardo. "El sentido de la Revolución y sus utopías", en *Praxis Filosófica*, núm. 20, 2005, pág. 88

¹⁰ BUSHNELL, David. "Las independencias comparadas: las Américas del Norte y del Sur", en *Historia Crítica*, núm. 41, 2010, pág. 23

siendo relevantes como referentes en la búsqueda de sistemas políticos que promuevan la justicia, la equidad y la democracia.

El Estado contemporáneo

El Estado contemporáneo, tal como se entiende hoy en día, representa una síntesis de los ideales de las revoluciones políticas y sociales que marcaron los siglos XVIII y XIX, evolucionando para adaptarse a los retos y demandas del mundo actual. A nivel internacional, especialmente en los países occidentales, se ha alcanzado un consenso sobre los elementos fundamentales que caracterizan al Estado contemporáneo. Estos elementos son esenciales para garantizar su estabilidad, legitimidad y funcionamiento adecuado. A continuación, se describen estos principios clave:

- a) *Seguridad jurídica o respeto a las normas:* Un marco legal claro y predecible rige las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. Este principio asegura que las leyes sean aplicadas de manera equitativa por las autoridades competentes, protegiendo tanto los derechos individuales como colectivos. "El derecho (justo) está encaminado a sostener el orden, crea una serie de normas jurídicas las cuales, como sistema, dotan de certeza a todas y todos los ciudadanos respecto de las consecuencias de sus actos, esto es, lo que actualmente conocemos como seguridad jurídica"¹¹. La supremacía de la ley establece que todas las personas, incluidas las autoridades, están sujetas a un marco normativo.
- b) *División de poderes:* Este principio, inspirado en las ideas de Montesquieu, sostiene que las funciones del Estado deben dividirse entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial para evitar la concentración de poder. Esta división garantiza un sistema de controles y contrapesos que refuerza la legalidad y limita los abusos de autoridad. También permite limitar el poder del Estado a favor del respeto a los derechos de las personas. Dicho de otra forma, "el objetivo de la división de poderes no es estrictamente (o únicamente) frenar al poder en la tutela de las libertades públicas, sino que su fin actual es 'potenciar', 'efectivizar', la defensa y tutela de las libertades y la concreción de los derechos en un marco de flexibilidad"¹².
- c) *Democracia:* La participación ciudadana es un elemento central del Estado contemporáneo. Este modelo asegura que el poder emane de la voluntad popular, manifestada a través de elecciones libres y

¹¹ CASTRO, Edher. "La justicia, el orden social y la seguridad jurídica", en *Métodhos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*, núm.14, 2018, pág. 56

¹² CORVALÁN, Juan Gustavo. "Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho", en *Revista de Investigaciones Constitucionales* 2, núm. 1, 2015, pág. 227

periódicas. En palabras de Fernández Fontenoy: “Lo novedoso de la democracia moderna consiste en considerar que todos los hombres y mujeres de la especie humana son iguales y libres desde que se nace. Aceptar esta idea trae como consecuencia inevitable un drástico cambio en las relaciones de los seres humanos entre sí”¹³. Además, promueve la rendición de cuentas y fomenta la responsabilidad de los gobernantes hacia sus ciudadanos.

d) *Garantía de derechos:* Los Estados contemporáneos se comprometen a proteger y garantizar los derechos humanos. Estos incluyen tanto libertades individuales, como la libertad de expresión y el debido proceso, como derechos colectivos, tales como la igualdad y la protección de las minorías. Este principio no se agota en el reconocimiento constitucional de un catálogo de derechos, sino que exige la construcción de un sistema de garantías que permitan judicializar los casos de protección derechos. De esta forma, “la garantía para la eficacia de estos derechos no puede residir sino en la organización de tribunales independientes, imparciales y eficientes y en la regulación de instrumentos procesales adecuados que aseguren la defensa oportuna y eficaz de los derechos humanos”. En ese sentido, los marcos legales modernos buscan adaptarse a las necesidades sociales y económicas actuales.

e) *Relaciones internacionales:* En el Estado contemporáneo, las relaciones internacionales son fundamentales para garantizar la convivencia entre naciones en un mundo globalizado. Este principio refleja la necesidad de cooperación en la resolución de problemas comunes y la promoción de intereses compartidos. Los Estados contemporáneos reconocen que sus acciones trascienden las fronteras y afectan directamente a otros actores internacionales.

La convivencia internacional, que tomó fuerza luego de la segunda guerra mundial, se basa en principios como el respeto a la soberanía, el derecho internacional y la cooperación multilateral a través de organizaciones como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y la Corte Penal Internacional. Además, se prioriza la solución pacífica de conflictos mediante mecanismos diplomáticos y jurídicos, como el arbitraje y la mediación.

Otro aspecto clave es la promoción de valores universales como la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, que se reflejan en tratados internacionales y acuerdos multilaterales. En este contexto, los Estados contemporáneos adoptan una visión compartida de responsabilidad global para enfrentar desafíos como el cambio

¹³ FERNÁNDEZ FONTENOY, Carlos. “El significado de la democracia”, en *Panorama*, vol. 6, núm. 11, 2012, pág. 171

climático, la migración y la seguridad internacional. Por tanto, las relaciones internacionales no solo garantizan la estabilidad global, sino que también fortalecen la legitimidad del Estado contemporáneo al integrarlo en una comunidad global comprometida con la paz, la justicia y la cooperación.

Estos principios no solo definen al Estado contemporáneo, sino que también actúan como criterios universales para evaluar su legitimidad y funcionamiento en el ámbito internacional. La consolidación de estos elementos demuestra la capacidad de los Estados para adaptarse a los desafíos sociales, políticos y económicos, manteniendo como eje central la dignidad humana y el respeto al Estado de Derecho.

Definición del Estado: territorio, población y poder

El Estado es una de las instituciones más importantes dentro de la organización política y jurídica de la sociedad. Desde una perspectiva académica, entender su estructura y funcionamiento resulta crucial para analizar las dinámicas del poder, el orden social y el desarrollo humano. Este apartado tiene como objetivo explicar los elementos esenciales que constituyen al Estado y ofrecer una definición preliminar que permita comprender su papel dentro del sistema político.

Para ello, se examinarán los tres elementos fundamentales del Estado: el territorio, como base física que delimita su soberanía; la población, que constituye la comunidad sobre la cual se ejerce su autoridad; y el poder, entendido como la capacidad de organizar y dirigir las relaciones sociales dentro de su jurisdicción. Además, se presentará una definición preliminar que resuma su esencia como entidad político-jurídica al servicio de la sociedad.

Elementos del Estado

a) Territorio

El territorio es uno de los pilares fundamentales del Estado, ya que constituye el espacio físico donde este ejerce su soberanía y autoridad. Este espacio no solo incluye el suelo, sino también el subsuelo, el espacio aéreo y las aguas territoriales. Sin un territorio delimitado y reconocido, un Estado no puede ejercer control sobre su población ni establecer un orden jurídico interno.

La importancia del territorio radica en su papel como fuente de recursos naturales, espacio para el desarrollo de actividades económicas y base para la defensa y la seguridad nacional. La soberanía territorial permite a los Estados ejercer control exclusivo sobre su población, recursos y políticas, asegurando así su independencia y autonomía.

La disputa por territorios ha sido una fuente constante de conflictos en la historia mundial. Un ejemplo emblemático es el conflicto entre Israel y Palestina, donde la soberanía de territorios como Jerusalén Este y Cisjordania sigue siendo motivo de tensiones, con implicaciones internacionales significativas. Otro ejemplo es el conflicto entre India y Pakistán por la región de Cachemira, “donde el conflicto actual se remonta hasta el momento mismo de la independencia de ambos países”¹⁴ y la ausencia de una delimitación aceptada ha generado enfrentamientos militares recurrentes.

En el caso de Ecuador, desde su independencia ha experimentado importantes modificaciones en su delimitación territorial. Durante el siglo XIX, los primeros mapas del país mostraban una extensión considerable, incluyendo grandes áreas de la región amazónica. Sin embargo, la falta de claridad en los tratados limítrofes y las tensiones con Perú llevaron a la reducción progresiva del territorio ecuatoriano.

El Protocolo de Río de Janeiro (1942) marcó un hito al establecer límites territoriales tras la Guerra del 41 entre Ecuador y Perú. Este tratado, aunque aceptado inicialmente, generó disputas posteriores, ya que Ecuador consideraba que algunas zonas no estaban claramente definidas. Estas tensiones derivaron en el conflicto del Cenepa (1995), un enfrentamiento militar que evidenció la necesidad de una solución definitiva.

Finalmente, el Acuerdo de Paz de Brasilia (1998) resolvió la disputa, estableciendo los límites actuales de Ecuador y marcando el fin de décadas de tensiones fronterizas. Este proceso muestra cómo la delimitación territorial puede ser un proceso complejo, influido por factores históricos, diplomáticos y militares. Estos Acuerdos están sustentados en el valioso “Principio de Solución Pacífica de Controversias, pétreo fundamento del Derecho Internacional y ejecutado a través del indispensable Principio de la Cooperación”¹⁵.

En la actualidad, Ecuador ha fortalecido su cooperación fronteriza con países vecinos, promoviendo el desarrollo y la integración de las zonas limítrofes. Así, la evolución de su territorio evidencia cómo los Estados deben adaptarse constantemente a las dinámicas geopolíticas para preservar su soberanía y estabilidad.

b) Población

¹⁴ GONZÁLEZ, Gabriela; MIRANDA, María & PÉREZ, Paulina. “Perspectivas y Análisis sobre el Conflicto entre Pakistán e India por la región de Cachemira”, en *Seminario de Relaciones Internacionales Dra. Marta Ochman Ikanowicz*, 2005, pág. 37

¹⁵ MAÚRTUA, Oscar. “25 años de los acuerdos de paz de Brasilia”, en *Revista Peruana de Derecho Internacional*, núm. 175, 2023, pág. 26

La población es el segundo de los tres elementos que analizamos como esenciales del Estado, ya que representa el conjunto de personas que residen en su territorio, incluyendo tanto a ciudadanos como a extranjeros. Es sobre esta comunidad humana donde el Estado ejerce su soberanía, implementando políticas y leyes que regulan sus actividades y garantizan su bienestar. La población no es solo el receptor de las normas del Estado, sino también su razón de ser, ya que el principal objetivo del Estado es promover el desarrollo integral de sus habitantes.

La población de un Estado se caracteriza por su diversidad cultural, económica y social. Los Estados modernos reconocen que garantizar los derechos y el bienestar de sus poblaciones es esencial para la estabilidad y el desarrollo sostenible. Este enfoque se refleja en políticas públicas orientadas a la educación, la salud, el trabajo y la seguridad.

En Ecuador, la población no es un bloque homogéneo, sino una comunidad diversa que incluye múltiples etnias, culturas y tradiciones. Esta diversidad se refleja en la coexistencia de varios pueblos y nacionalidades que han sido reconocidos oficialmente, incluyendo a mestizos, indígenas, afroecuatorianos, montubios y cholos.

Los mestizos constituyen la mayor parte de la población y son el resultado de la mezcla entre pueblos indígenas y europeos. Los indígenas están representados por comunidades como los quichuas, shuar, achuar, tsáchilas, waoranis y otros, quienes han jugado un papel central en la historia y en la lucha por la preservación de sus culturas y tierras ancestrales. Los afroecuatorianos, descendientes de africanos esclavizados, han contribuido cultural y socialmente, especialmente en regiones como Esmeraldas y el Valle del Chota. Los montubios, reconocidos oficialmente en la Constitución de 2008, son un grupo campesino característico de la Costa, con su propia identidad cultural y tradiciones rurales. Finalmente, los cholos, una categoría cultural más compleja, se han relacionado históricamente con comunidades costeñas y procesos de mestizaje.

Un aspecto destacado del país es el papel histórico y actual de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes han luchado durante siglos para preservar sus raíces culturales, su lengua, sus tierras ancestrales y sus formas de organización social. Los pueblos indígenas han sido actores clave en la construcción del Estado ecuatoriano y han desempeñado un papel fundamental en la defensa de la diversidad cultural y el reconocimiento de los derechos colectivos. La Constitución de 2008 marcó un hito al reconocer oficialmente a Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, otorgando a los pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a la autonomía y a la conservación de sus tradiciones. Como detalla Ramiro Ávila Santamaría, se les reconoce el derecho a mantener, proteger y desarrollar los conocimientos

colectivos, a fortalecer su identidad, su derecho a consulta se lo armoniza mejor con el Convenio 169 de la OIT, entre otros reconocimientos importantes¹⁶.

Este reconocimiento no solo tiene un valor simbólico, sino también práctico, ya que ha permitido el fortalecimiento de los sistemas de justicia indígena y el derecho de las comunidades a gestionar sus propios recursos naturales de acuerdo con sus costumbres. La defensa de los territorios ancestrales también ha sido un punto central en la lucha por la soberanía territorial, ya que muchas comunidades indígenas habitan regiones estratégicas como la Amazonía.

En conclusión, la población no solo define el ámbito de aplicación del poder estatal, sino que también representa la diversidad social y cultural del país. En Ecuador, el reconocimiento de esta diversidad ha sido fundamental para la construcción de un Estado inclusivo y democrático, donde la identidad y los derechos de los pueblos indígenas son parte integral del desarrollo nacional.

c) Poder

El poder es el elemento mediante el cual el Estado establece, aplica y garantiza el cumplimiento de las normas dentro de su territorio. Representa la capacidad del Estado para ejercer su soberanía, organizar la vida en sociedad y proteger los derechos y el orden público. Sin poder, el Estado no podría regular la convivencia social ni establecer las bases de un sistema legal y político.

El poder del Estado no es ilimitado; se encuentra regulado por la Constitución y las leyes, lo que garantiza que su ejercicio esté sujeto al respeto de los derechos humanos y los principios democráticos. Este poder, además, se distribuye en diversas funciones y niveles de gobierno, con el fin de evitar la concentración excesiva en una sola entidad o persona.

Uno de los aspectos más relevantes del poder estatal es su división, propuesta por Montesquieu en su teoría de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La división de poderes es un mecanismo fundamental para garantizar la gobernabilidad y limitar los abusos de poder, ya que establece un sistema de controles y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno.

El poder ejecutivo, encargado de la administración del Estado y la implementación de políticas públicas; el poder legislativo, responsable de la creación de leyes que regulan la vida en sociedad y de la tarea de fiscalización de autoridades públicas; y, el poder judicial, que garantiza la aplicación de las normas y la resolución de conflictos, además de proteger los derechos de las personas. En Ecuador, a estos tres se suman el poder electoral, que organiza los procesos de participación democrática y el poder de transparencia y control social, que busca establecer mecanismos de control y participación ciudadana.

¹⁶ ÁVILA, Ramiro. *Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos*, Corte Constitucional para el Período de Transición & Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), Quito, 2012, pág. 103

La correcta división y cooperación entre estos poderes garantiza la estabilidad del sistema político, así como el respeto a los derechos de los ciudadanos.

En muchos Estados, el poder no solo se distribuye entre funciones, sino también territorialmente. La descentralización política y administrativa permite que los gobiernos locales y regionales ejerzan competencias específicas. Por ejemplo, en Estados federales como Estados Unidos, cada estado tiene autonomía en ciertos asuntos. En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) tienen competencias para gestionar el desarrollo local y la prestación de servicios públicos, garantizando que el poder no se concentre exclusivamente en el nivel central.

Esta distribución territorial facilita la atención directa a las necesidades locales y promueve la participación ciudadana, fortaleciendo la legitimidad del poder estatal.

Por otro lado, un aspecto central del poder estatal es su función para limitar la actuación de los gobernantes. A través del marco constitucional y legal, se establece que los gobernantes están sujetos al principio de legalidad, es decir, solo pueden actuar en el marco de las competencias que les otorgan las leyes. Este principio es clave para evitar el autoritarismo y garantizar el respeto de los derechos humanos.

Además, los Estados modernos han desarrollado mecanismos de supervisión y control, como los tribunales constitucionales, para verificar que las decisiones gubernamentales no violen los derechos fundamentales.

En el caso ecuatoriano, la Corte Constitucional desempeña un papel clave en esta tarea, asegurando que las leyes y políticas públicas se ajusten al marco constitucional y protejan a los ciudadanos, lo cual se puede lograr gracias a la independencia que "se encuentra legitimada en la necesidad de que las decisiones tomadas por sus jueces no estén coaccionadas por alguna presión social, política o económica"¹⁷ buscando conseguir un efectivo control sobre los poderes constituidos.

En conclusión, el poder no es solo un elemento de control social, sino una herramienta para garantizar la libertad, la igualdad y el orden en el marco de un Estado de Derecho. Su correcta distribución y limitación permite construir un sistema político justo, donde los derechos individuales y colectivos estén protegidos.

Definición preliminar del Estado

¹⁷ CHINGA, Yandri. La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado?, en *Iuris Dictio*, núm. 30, 2022, pág. 32

En virtud de lo antes señalado, podemos decir que el Estado es como un gran acuerdo social: tenemos un lugar donde vivir (territorio), personas que lo habitan (población) y un conjunto de normas y autoridades que garantizan el orden (poder). Estos tres elementos son esenciales para que la vida en sociedad funcione. Con un poco más de técnica, podemos anotar que el Estado es una entidad político-jurídica soberana, constituida por un territorio delimitado, una población estable y un poder organizado que ejerce autoridad dentro de sus fronteras. Esta autoridad se fundamenta en la legitimidad otorgada por el ordenamiento jurídico y la voluntad popular, expresada a través de mecanismos democráticos. El Estado no solo regula las relaciones internas mediante la creación y aplicación de normas, sino que también interactúa en el escenario internacional para garantizar su integridad y promover el desarrollo sostenible.

Desde su rol en la preservación del orden y la seguridad hasta su función como promotor del bienestar colectivo, el Estado es la estructura principal para la administración de los recursos, la resolución de conflictos y la protección de los derechos humanos y fundamentales. La correcta articulación de sus elementos—territorio, población y poder—permite su funcionamiento estable y eficaz, asegurando que las decisiones gubernamentales respeten el marco legal y la dignidad de los ciudadanos.

Esta definición preliminar del Estado no solo proporciona una base teórica, sino que también sirve como marco para comprender su dinámica práctica, especialmente en sociedades complejas y diversas como la ecuatoriana.

Estados simples y Estados compuestos

Una de las principales diferencias entre los Estados a nivel organizativo es la forma en que distribuyen el poder y gestionan sus territorios. Algunos Estados concentran la autoridad en un único poder central y los llamaremos simples o unitarios, mientras otros optan por compartirla entre distintas unidades territoriales y los llamaremos compuestos o (en su mayoría) federales. Entender estas diferencias es fundamental para comprender cómo funcionan los sistemas políticos y cómo se gestionan los asuntos locales y nacionales.

Si bien “la forma principal de la organización política es y ha sido el Estado-nación que se desarrolla en Europa a partir del siglo XVII... El modelo federal, es históricamente un sistema secundario y paralelo al Estado-nación”¹⁸. A continuación, se detallan los principales tipos de organización estatal y el modelo especial del Estado autonómico español.

¹⁸ GÓMEZ-REINO, Marga & LINARES, Sebastián. “La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales”, en MARTÍ I PUIG, Salvador; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario & SÁNCHEZ, Francisco (Eds.), *Curso de Ciencia Política, Senado De La República Lxiii Legislatura, México D.F., 2017, pág. 449*

Estados simples o unitarios

Los Estados simples o unitarios son aquellos en los que el poder político se concentra en un único gobierno central, responsable de establecer y aplicar las leyes para todo el país. Esto significa que existe un solo poder legislativo nacional que dicta normas y regula todos los asuntos, desde la educación hasta la seguridad. A diferencia de los Estados federales, en los Estados unitarios no existen legislaciones autónomas para cada región o provincia.

Por ejemplo, en países como Francia y Chile, las normas se aplican de forma uniforme en todo el territorio, lo que garantiza la cohesión nacional. Asimismo, los servicios públicos, como la policía, la sanidad y la educación, son gestionados mayoritariamente por el gobierno central, permitiendo un control administrativo centralizado.

En el caso ecuatoriano, aunque es formalmente un Estado unitario, su Constitución de 2008 otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) competencias específicas, como la gestión de recursos locales y el desarrollo comunitario. Sin embargo, esta distribución de competencias no rompe los principios del Estado unitario que estudiamos en este apartado.

Estado compuestos o federales

Los Estados compuestos o federales son aquellos en los que el poder se reparte entre un gobierno central y entidades territoriales autónomas, como estados o provincias, que tienen su propio poder legislativo y competencias en diversos asuntos. En estos Estados, cada entidad puede establecer su propia legislación en áreas como la educación, la salud e, inclusive, el derecho penal, siempre y cuando no contradiga la Constitución federal.

Un ejemplo representativo es Estados Unidos, donde algunos estados permiten la pena de muerte mientras otros la prohíben. Cada estado tiene su propia Constitución, sistema judicial y normas específicas en diversos ámbitos. Asimismo, los servicios como la policía y la educación pueden ser gestionados por cada estado de manera autónoma. Otros ejemplos de Estados federales incluyen Brasil y Alemania, donde la descentralización permite responder de forma más efectiva a las necesidades locales.

La principal ventaja de este sistema es su flexibilidad para adaptar políticas y servicios a las necesidades específicas de cada región, aunque requiere mecanismos efectivos de coordinación para evitar conflictos entre los niveles de gobierno.

El caso espacial del Estado Autonómico español

España presenta un modelo particular conocido como Estado Autonómico, que combina características de los Estados unitarios y federales. Aunque formalmente es un Estado unitario, la Constitución de reconoce “tres grandes niveles de descentralización”¹⁹, siendo de mayor nivel las Comunidades Autónomas a las que otorga amplias competencias que les permite un grado significativo de autogobierno.

GARCÍA DE ENTERRÍA, a través de sus investigaciones²⁰ nos explica las particularidades históricas que existieron para la construcción del Estado Autonómico. En este proceso las propias Comunidades Autónomas Históricas fueron la base del reconocimiento de autonomías, por cuestiones fundamentalmente históricas debido al hecho de que dentro de cada comunidad existía un alto sentido de pertenencia e identidad lingüística y cultural.

Así, cada comunidad autónoma, como Cataluña, País Vasco y Andalucía, tiene su propio parlamento y gobierno, lo que les permite legislar en materias como la educación, la sanidad y la cultura. Sin embargo, a diferencia de los Estados federales, las competencias de las comunidades autónomas están delimitadas y supervisadas por el gobierno central.

Este modelo ha sido exitoso para gestionar la diversidad regional, aunque también ha generado tensiones políticas, especialmente en regiones con fuertes movimientos nacionalistas, como Cataluña. A pesar de su autonomía, el Estado Autonómico español no alcanza la plena descentralización de un sistema federal, ya que el gobierno central mantiene el control en áreas fundamentales como la defensa, la política exterior y la gestión de la economía.

Definición del Estado en el caso ecuatoriano

El camino del Ecuador hacia su modelo actual de Estado no ha sido sencillo. Desde su independencia hasta la Constitución de Montecristi en 2008, el país ha vivido transiciones políticas y sociales que reflejan la búsqueda constante de justicia y equidad. Uno de los momentos más simbólicos fue la Asamblea Constituyente de 2007, donde se redefinió lo que significa ser un Estado de Derechos. Con la Constitución de 2008, el país dio un giro hacia un modelo de

¹⁹ VICIANO PASTOR, Roberto. “El modelo de estado autonómico español”, en *Experiencias constitucionales en el Ecuador y el mundo. Memorias del Seminario Internacional de Derecho Constitucional Comparado*, PROJUSTICIA y CORIEM, Quito, 1998, pág. 203

²⁰ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El sistema descentralizador de las comunidades autónomas tras la Constitución de 1978”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 175, enero-abril, 2008. Con mucho más detalle puede verse GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Dir). *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980

Estado Constitucional de Derechos y Justicia, reflejando un enfoque más integral y progresista del poder estatal y la protección de los derechos.

El Estado antes de 2008

Hasta antes de la Constitución de 2008, Ecuador funcionaba bajo el concepto tradicional de Estado de Derecho, caracterizado por la supremacía de la ley y la separación de poderes como pilares fundamentales. Este modelo, basado en el constitucionalismo liberal, buscaba establecer un marco normativo sólido para garantizar el orden y la protección de los derechos individuales.

Para efectos de este estudio, que no es propiamente un texto sobre la historia del Ecuador, consideramos relevante tomar como punto de partida la vuelta a la democracia tras el último período de dictaduras militares que vivieron varios países latinoamericanos. En ese sentido, las elecciones de 1978-1979, donde se eligió como presidente a Jaime Roldós Aguilera, marcaron el inicio de un proceso de transición hacia gobiernos constitucionales y democráticos.

Entre 1979 y 1995, Ecuador vivió una serie de gobiernos que intentaron establecer estabilidad, aunque con resultados mixtos. Durante este período, el país adoptó reformas para estabilizar el sistema político y garantizar la participación ciudadana, pero también enfrentó desafíos significativos. Superar la propia muerte del presidente Roldós y su esposa en un cuestionado accidente aéreo fue uno de esos desafíos.

Tras la muerte de Jaime Roldós en 1981, su vicepresidente Osvaldo Hurtado asumió la presidencia en medio de una crisis económica y social. Durante su gobierno, se aplicaron medidas de ajuste estructural que no lograron frenar el descontento popular. Le siguió León Febres Cordero (1984-1988), un presidente que combinó políticas neoliberales con un fuerte carácter autoritario, enfrentándose a huelgas y conflictos sociales, además de establecer un control férreo y violento sobre los opositores políticos.

En contraste, el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) intentó implementar reformas progresistas y una apertura al diálogo social. Sin embargo, la crisis económica persistente y el endeudamiento externo limitaron su gestión. Finalmente, Sixto Durán Ballén (1992-1996) asumió la presidencia con una agenda de modernización y privatización de empresas públicas, pero su mandato estuvo marcado por el conflicto armado con Perú en el Cenepa (1995) y una creciente inestabilidad política.

En general, podemos decir que la crisis del Estado de Derecho se profundizó con la salida del presidente Abdalá Bucaram en 1997, quien solo gobernó por seis meses debido al descontento social y las acusaciones de corrupción. Su destitución dio paso a una Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1998. Aunque esta Constitución buscaba reforzar el sistema institucional, también abrió las puertas a la desregulación económica, lo que desembocó en

el feriado bancario de 1999, una crisis financiera que afectó gravemente al país. Esta crisis provocó la migración masiva de miles de ecuatorianos hacia Estados Unidos, España e Italia, marcando uno de los mayores movimientos migratorios de la historia nacional.

El descontento social se incrementó debido a la seguidilla de gobiernos fracasados y destituidos. El presidente electo Jamil Mahuad fue derrocado en medio de la crisis económica, y su vicepresidente Gustavo Noboa asumió la presidencia. Posteriormente, el presidente electo Lucio Gutiérrez también fue destituido tras fuertes protestas sociales, siendo reemplazado por su vicepresidente Alfredo Palacio. Esta constante inestabilidad evidenció la fragilidad del sistema político y la falta de confianza en las instituciones.

Este contexto de crisis y descontento social generó un amplio movimiento de organizaciones sociales que exigían reformas estructurales profundas. Dichas demandas fueron recogidas por Rafael Correa, quien llegó al poder en 2007 con la promesa de convocar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Este proceso dio lugar a la Constitución de Montecristi de 2008, que marcó el inicio de una nueva etapa en la historia ecuatoriana, basada en el modelo del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

El Estado Constitucional de Derechos y Justicia

El proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 2008 fue un momento trascendental en la historia política de Ecuador. Comenzó con la convocatoria a una consulta popular en 2007, donde la población aprobó de forma mayoritaria la creación de una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de redactar una nueva Constitución. Tras este resultado, se convocaron elecciones para elegir a los representantes que integrarían la Asamblea, la cual fue instalada en la ciudad de Montecristi en honor al General Eloy Alfaro, símbolo de la transformación progresista del país.

Después de meses de debate y elaboración del proyecto de texto constitucional, se sometió la propuesta final a referéndum popular en septiembre de 2008, donde la nueva Constitución fue aprobada por amplia mayoría, marcando el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del Estado ecuatoriano. Este procedimiento deja claro que el poder constituyente, aquel capaz de aprobar una Constitución, radica en el pueblo.

La Constitución de Montecristi sentó las bases del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, el cual supera el modelo tradicional de Estado de Derecho para colocar los derechos humanos, la justicia social y el buen vivir (Sumak Kawsay) en el centro de su estructura. A continuación, intentamos destacar las características principales de este modelo:

Supremacía constitucional y control de constitucionalidad

La Constitución no solo es la norma suprema, sino también la guía fundamental para interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional

desempeña un papel crucial al garantizar que las leyes y decisiones estatales respeten los principios constitucionales, protegiendo los derechos de los ciudadanos.

Preeminencia de los derechos humanos

El modelo coloca los derechos humanos en el centro de la acción estatal. Además de los derechos tradicionales, se incluyen derechos económicos, sociales, culturales y de la naturaleza. Este último aspecto es una innovación única de la Constitución de 2008, donde se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, exigiendo su protección para las futuras generaciones.

Plurinacionalidad e interculturalidad

Ecuador es reconocido como un Estado plurinacional e intercultural, lo que implica la inclusión de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas. Este reconocimiento no solo protege sus derechos colectivos, sino que también les otorga autonomía en ciertos aspectos de su vida comunitaria. Inclusive, se reconoce la coexistencia del derecho indígena como un sistema normativo paralelo, siempre que sea compatibles con los principios fundamentales del Estado.

Justicia social y equidad

La Constitución establece un compromiso estatal con la reducción de las desigualdades sociales y económicas mediante políticas públicas inclusivas. Esto incluye el acceso equitativo a servicios como la salud, la educación y la vivienda, buscando el desarrollo sostenible y el bienestar colectivo.

Participación ciudadana

El nuevo modelo fomenta una democracia participativa, donde los ciudadanos no se limitan a elegir a sus representantes, sino que también tienen el derecho a participar en la toma de decisiones a través de mecanismos como consultas populares y procesos de revocatoria de mandato.

Derechos de la naturaleza

Ecuador se convirtió en el primer país del mundo en reconocer constitucionalmente los derechos de la naturaleza, estableciendo que esta tiene derecho a existir, regenerarse y ser restaurada cuando su equilibrio sea alterado. Este enfoque refuerza el compromiso con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

En conclusión, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia ha representado una transformación significativa en la forma en que Ecuador entiende la gobernabilidad y la protección de los derechos. Su implementación no solo busca garantizar el respeto a la ley, sino también promover una sociedad más equitativa, inclusiva y sostenible, donde el poder estatal esté al servicio de la dignidad humana y el bienestar colectivo.

Reflexiones finales

El análisis de la teoría del Estado nos ha permitido entender que su evolución no es solo un proceso histórico, sino un fenómeno vivo y en constante transformación. Desde las antiguas comunidades tribales hasta los modernos Estados constitucionales, el desarrollo del Estado refleja la necesidad humana de organización, seguridad y justicia. Ecuador, al adoptar el modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia, es un ejemplo de cómo las naciones pueden adaptarse a sus desafíos sociales y políticos, garantizando el respeto a los derechos humanos y la justicia social.

Los futuros abogados deben comprender que el Estado no es una estructura estática, sino un instrumento al servicio de la sociedad. Su legitimidad depende de su capacidad para proteger los derechos de sus ciudadanos, promover la equidad y garantizar la estabilidad democrática. Asimismo, el poder del Estado, lejos de ser absoluto, debe estar limitado y controlado para evitar abusos y garantizar el respeto a las libertades fundamentales.

A lo largo del capítulo, también hemos visto cómo los eventos históricos, como la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos, han sentado las bases de los Estados modernos. Estos hitos enseñan que la democracia y la participación ciudadana no son regalos del pasado, sino conquistas que deben ser protegidas y fortalecidas constantemente.

En conclusión, el estudio del Estado no solo proporciona una comprensión teórica esencial para el derecho, sino que también prepara a los futuros juristas para contribuir activamente al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa. En el caso de Ecuador, entender el proceso de transición hacia un modelo constitucional de derechos es clave para construir soluciones jurídicas que respondan a las necesidades de su realidad social.

Actividades de cierre

Al finalizar esta segunda lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a) Investigación comparativa: Dividir a la clase en grupos y asignarles distintos modelos de Estado (unitario, federal y autonómico). Cada grupo deberá investigar sus características y presentar sus ventajas y desventajas en una exposición.*
- b) Cine foro: Proyectar la película llamada "La increíble historia de la Isla de las Rosas" (Netflix) y realizar reflexiones que evidencien la necesidad de los elementos del Estado para su reconocimiento como tal.*
- c) Simulación de Asamblea Constituyente: Organizar una simulación donde los estudiantes representen a diferentes sectores de la*

sociedad y discutan posibles reformas constitucionales. Deberán justificar sus propuestas con base en los principios estudiados.

Estas actividades tienen como objetivo no solo reforzar el contenido del Capítulo, sino también desarrollar habilidades críticas y prácticas que los futuros abogados podrán aplicar en su ejercicio profesional.

TERCERA LECCIÓN

División de poderes y sistemas de gobierno: principios y aplicación en el caso ecuatoriano

El fundamento de la división de poderes

Para entender por qué la división de poderes es un concepto central en los Estados modernos, es necesario conocer su origen y la justificación que le ha permitido consolidarse como un pilar del Estado de derecho. Esta división no es solo una teoría jurídica; es una práctica viva que busca limitar la concentración del poder, proteger las libertades fundamentales y garantizar que cada rama del gobierno funcione de manera eficiente y controlada.

A lo largo de la historia, esta idea ha evolucionado desde el pensamiento filosófico hasta su aplicación en sistemas democráticos de todo el mundo, incluyendo a Ecuador. En este contexto, exploraremos cómo sus fundamentos históricos y teóricos han sido clave para su relevancia actual.

Origen histórico y teórico: De Montesquieu a la práctica constitucional

El concepto de división de poderes tiene sus raíces en dos grandes personajes: John Locke y Montesquieu. "La primera formulación reconocible de la teoría de separación de poderes aparece a finales del siglo XVII en Inglaterra con el Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil (1690)"²¹ de Locke. Por otro lado, en la obra del filósofo francés Charles-Louis de Secondat, conocido como Montesquieu, quien en su libro "El espíritu de las leyes"²² argumentó que para evitar la tiranía era necesario separar el poder del Estado en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Montesquieu propuso que esta separación permitiría establecer un sistema de pesos y contrapesos, donde cada poder pudiera limitar a los otros, asegurando el equilibrio institucional y la protección de las libertades individuales.

Es importante que como estudiantes de derecho comprendamos cómo estas ideas transformaron el panorama político mundial. Montesquieu no solo propuso un concepto teórico, sino una estructura que influyó en revoluciones y procesos constitucionales. La Revolución Francesa (1789) se convirtió en un punto de quiebre en la historia, al eliminar el poder absoluto de los monarcas y establecer un sistema político basado en la soberanía popular.

El pensamiento de Emmanuel Sieyès, un intelectual y político clave durante esta revolución, complementó la visión de Montesquieu. Sieyès, en su famoso panfleto *¿Qué es el Tercer Estado?*²³, defendió la idea de que el poder reside en la nación y que el Tercer Estado, compuesto por los ciudadanos comunes,

²¹ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons (12 edición), Madrid, 2010, pág. 578

²² MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *El espíritu de las leyes*, 1748

²³ SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*, 1789

debía ser el verdadero protagonista en la toma de decisiones. Su pensamiento fue fundamental para entender que la división de poderes no solo busca evitar la tiranía, sino también garantizar que el pueblo esté representado en las instituciones.

Por otro lado, los eventos en Estados Unidos, con su declaración de independencia en 1776 y la promulgación de su Constitución en 1787, ofrecieron una aplicación práctica del modelo propuesto por Montesquieu. La Constitución estadounidense es considerada un hito porque consagró la división de poderes en un documento jurídico de máxima autoridad, el cual establecía límites claros para cada rama del gobierno y mecanismos de control mutuo. Este modelo sirvió de referencia para muchos países de América Latina, incluyendo a Ecuador, cuya evolución constitucional ha buscado replicar la protección contra la concentración de poder.

Para un estudiante de derecho, conocer estas influencias históricas es clave para entender por qué el ordenamiento jurídico ecuatoriano actual está estructurado de esta manera. Comprender cómo conceptos abstractos se convirtieron en normas concretas nos ayudará a analizar críticamente su aplicación en la práctica.

Justificación de la división de poderes en los Estados modernos

La división de poderes es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho en los países occidentales. Este principio no solo busca evitar la concentración autoritaria del poder, sino también garantizar el respeto de los derechos fundamentales y el equilibrio en la gestión del poder público. La mayoría de los países de Europa, América y otras regiones han adoptado este principio en sus constituciones, reconociéndolo como un mecanismo básico para preservar la democracia.

La idea central es que el Estado divida sus poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la finalidad de que tenga competencias claramente definidas y que exista un sistema de controles y contrapesos para supervisar su acción. Esto asegura que ninguna institución concentre demasiada autoridad, lo que podría derivar en abusos o decisiones arbitrarias ya que “en la cultura política se ha generalizado una consideración que estima la elemental separación de poderes como resguardo contra los abusos de los regímenes despóticos y los tradicionales absolutismos”²⁴.

Por ejemplo, en América Latina, donde los regímenes autoritarios han sido frecuentes, la división de poderes ha demostrado ser esencial para prevenir

²⁴ RUANO MIRANDA, Alberto. “La independencia judicial y las democracias”, en *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IV, núm. 7, enero-junio, 2009, pág. 132

crisis políticas y garantizar la estabilidad. Es importante destacar que, incluso en algunos países europeos donde han sobrevivido monarquías, como en el Reino Unido, España y los Países Bajos, la división de poderes sigue siendo un principio plenamente vigente. Aunque estas naciones mantienen figuras monárquicas, como ya hemos dicho antes, su rol es en gran medida simbólico y ceremonial. Las decisiones de gobierno recaen sobre el Parlamento, el Poder Judicial y el Ejecutivo, garantizando así que la estructura política respete los principios democráticos.

En palabras más simples, la división de poderes funciona como una red de seguridad para la democracia. Cada poder actúa como un freno al otro, asegurándose de que ningún gobernante pueda tomar decisiones arbitrarias. Por ejemplo, si el Presidente intenta imponer medidas que exceden su competencia, el Poder Judicial puede intervenir para hacer control de legalidad según su campo de acción. Este equilibrio es lo que permite la existencia de un Estado de derecho.

Para Ecuador, este principio es crucial, ya que su historia ha mostrado los riesgos de la concentración del poder en el Ejecutivo. La Constitución de 2008 reafirmó la importancia de la división de poderes, estableciendo mecanismos de control como la Corte Constitucional y otros órganos de supervisión. Sin embargo, el reto sigue siendo garantizar su aplicación efectiva y evitar que la teoría quede solo en el papel.

Principios fundamentales de la división de poderes

Una vez comprendido el origen y la justificación de la división de poderes, es esencial profundizar en los principios que garantizan su funcionamiento efectivo dentro de los Estados modernos. Estos principios no son conceptos abstractos, sino normas vivas que permiten el equilibrio entre las diferentes funciones del poder público, previniendo abusos y garantizando la protección de los derechos ciudadanos. La independencia, el equilibrio y la colaboración entre los poderes son pilares clave que, aplicados correctamente, aseguran el cumplimiento de los valores democráticos y el respeto al orden constitucional.

a) Independencia de poderes

El principio de independencia establece que cada poder del Estado debe actuar de forma autónoma, sin interferencia indebida de los otros poderes. Esta autonomía es clave para garantizar que cada función pública se ejerza de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Piensa en esto como el papel de cada jugador en un equipo de fútbol: aunque todos tienen el mismo objetivo, cada uno debe desempeñar su función específica sin interferir en el trabajo del otro. Si el portero decide abandonar su puesto para intentar anotar goles, el equipo estará en problemas. De igual manera, si un poder invade las competencias de otro, el sistema pierde su equilibrio.

b) El equilibrio y control mutuo de los poderes

El equilibrio de poderes implica que ningún poder predomine sobre otro, y que existan mecanismos de control y contrapeso para prevenir abusos. Ejemplos comunes de este control incluyen el veto presidencial, la revisión judicial de leyes y la supervisión legislativa de la acción gubernamental.

Imagina que el Poder Legislativo aprueba una ley que podría afectar negativamente a la población. El Presidente puede vetarla, pero además existen otras instituciones como la Corte Constitucional que también puede intervenir para determinar si esa ley es contraria a los principios de la Constitución. Este tipo de controles aseguran que las decisiones se tomen de manera responsable.

c) Separación versus colaboración de funciones

Aunque la teoría clásica aboga por la separación estricta de poderes, en la práctica, los sistemas democráticos contemporáneos también consideran necesaria cierta colaboración entre ellos para garantizar una gobernabilidad efectiva. Un ejemplo claro es el proceso de aprobación del presupuesto del Estado. Aunque su elaboración está a cargo del Poder Ejecutivo, requiere la aprobación del Legislativo. Esto demuestra que, en algunos casos, la colaboración es esencial para el buen funcionamiento del Estado.

Sistemas de gobierno: Clasificación y características

Los sistemas de gobierno definen cómo se distribuye el poder en un Estado y cómo interactúan los distintos poderes para tomar decisiones y gobernar. En el mundo contemporáneo, los sistemas de gobierno más comunes son el parlamentario, el presidencialista y el semipresidencialista, cada uno con sus particularidades, ventajas y desafíos. A continuación, examinaremos cada uno de ellos, así como su aplicación en América Latina.

Sistemas parlamentarios: Funciones, ventajas y desafíos

En un sistema parlamentario, el Poder Ejecutivo proviene del Parlamento y está sujeto a su control directo. El Jefe de Estado suele ser una figura simbólica (como un monarca o presidente), mientras que el Jefe de Gobierno (Primer Ministro) dirige la acción ejecutiva. Este sistema es común en países como el Reino Unido, España y Canadá.

Según Carpizo, las características principales de este sistema son: a) Miembros del gabi nete también pertenecen al parlamento; b) Gabinete integrado por los líderes del partido mayoritario; c) Poder Ejecutivo doble, diferenciando Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; d) Existe un un funcionario con jerarquía de Primer

Ministro; e) Gabinete depende del apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública está sometida a supervisión del parlamento²⁵.

El mecanismo para designar al primer ministro varía ligeramente entre estos países, pero sigue un principio común: el primer ministro debe contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria. En el Reino Unido, tras unas elecciones generales, el líder del partido que obtiene la mayoría en la Cámara de los Comunes es invitado por el monarca a formar gobierno y asumir el cargo de primer ministro. Si ningún partido logra una mayoría absoluta, es común que se formen coaliciones para alcanzar el respaldo necesario.

En España, el Presidente del gobierno (equivalente al primer ministro) también es designado tras obtener la confianza del Congreso de los Diputados. Después de las elecciones, el Rey propone a un candidato, generalmente el líder del partido con mayor representación parlamentaria, y este debe someterse a una votación de investidura en el Congreso.

En Canadá, el primer ministro es designado por el gobernador general, quien actúa en representación del monarca británico. El líder del partido que obtiene la mayoría de los escaños en la Cámara de los Comunes es designado como primer ministro, asegurándose de que cuenta con el apoyo necesario para gobernar.

Entre sus ventajas, el sistema parlamentario destaca por la flexibilidad para cambiar de gobierno sin necesidad de convocar elecciones generales, ya que el parlamento puede retirar la confianza al Primer Ministro si considera que su gestión es inadecuada. Esto permite una adaptación rápida a las crisis políticas. Sin embargo, también puede generar inestabilidad si los cambios de mayoría parlamentaria son frecuentes o si el gobierno depende de coaliciones frágiles.

En resumen, el sistema parlamentario promueve una relación estrecha entre el Legislativo y el Ejecutivo, facilitando la aprobación de leyes y decisiones rápidas, pero requiere instituciones sólidas para evitar el riesgo de crisis recurrentes.

Sistemas presidencialistas: Elementos principales y riesgos

En los sistemas presidencialistas, el Presidente es el Jefe de Estado y de Gobierno, elegido por voto popular y con amplias facultades ejecutivas. Este modelo es característico de la mayoría de los países de América Latina, incluido Ecuador.

²⁵ CARPIZO, Jorge. “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIX, núm. 115, enero - abril, 2006, págs. 57-91

El mismo Carpizo nos realiza los apuntes como características del sistema presidencial, de los cuales resaltamos: a) Poder Ejecutivo es unitario depositado en un Presidente como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; b) Presidente electo por el pueblo mediante voto universal directo y secreto; c) Presidente nombra y remueve Ministros de Estado; d) Ni el Presidente ni los Ministros pueden ser, al mismo tiempo, legisladores; e) Presidente no depende del apoyo de la mayoría del Congreso²⁶.

Su principal ventaja es la estabilidad que proporciona, ya que el Presidente suele tener un mandato fijo y no puede ser destituido fácilmente por el Poder Legislativo. No obstante, también presenta riesgos, como la posibilidad de concentración excesiva de poder en el ejecutivo y la falta de control efectivo si no existen contrapesos institucionales sólidos.

Siendo que Ecuador ha asumido como propio este sistema presidencialista, su alcance es estudiado más adelante, en la siguiente lección, que dedicamos de forma exclusiva a la Función Ejecutiva.

Sistemas semipresidencialistas: Una combinación híbrida

El sistema semipresidencialista combina elementos del parlamentarismo y el presidencialismo, buscando un equilibrio entre la estabilidad política y la flexibilidad en la gestión del poder. Este modelo es característico de países como Francia, donde coexisten un Presidente de la República y un Primer Ministro, cada uno con funciones diferenciadas pero interdependientes.

En la práctica, el Presidente en Francia es elegido por voto popular y tiene amplias facultades, como la representación internacional del Estado, el control de la política exterior y la seguridad nacional. Además, tiene la capacidad de disolver la Asamblea Nacional y convocar nuevas elecciones, lo que le otorga un rol preponderante en situaciones de crisis.

Por otro lado, el Primer Ministro es designado por el Presidente, pero debe contar con el respaldo de la Asamblea Nacional. Su función principal es dirigir las acciones del gobierno y la administración diaria del país. El Primer Ministro se encarga de implementar la política doméstica y coordinar a los Ministros. Este equilibrio permite dividir las responsabilidades entre ambos líderes, evitando la concentración excesiva de poder en una sola figura.

Una particularidad del sistema semipresidencialista en Francia es la llamada "cohabitation", que ocurre cuando el Presidente y el Primer Ministro provienen de partidos políticos distintos. En estas situaciones, el Presidente se ve obligado a compartir el poder y limitar su influencia en la política interna, mientras el Primer Ministro toma un rol más protagónico en la gestión del gobierno.

²⁶ *Ibidem*.

Aunque la cohabitation puede generar tensiones, también es vista como un mecanismo que fortalece el equilibrio entre los poderes.

Este modelo tiene la ventaja de combinar la estabilidad del presidencialismo, al contar con un Presidente fuerte, con la flexibilidad del parlamentarismo, al permitir cambios en la composición del gobierno sin afectar directamente al Jefe de Estado. Sin embargo, también presenta desafíos, como la posibilidad de conflictos entre el Presidente y el Primer Ministro, especialmente cuando sus visiones políticas son opuestas.

En conclusión, el sistema semipresidencialista ofrece una estructura de poder híbrida que puede adaptarse a diferentes contextos políticos. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de la existencia de instituciones sólidas y de un compromiso entre los líderes para respetar los límites de sus competencias.

Comentarios de los sistemas de gobierno en América Latina

América Latina es una región dominada por sistemas presidencialistas, pero con importantes variaciones en su diseño y aplicación. Mientras países como Ecuador y Venezuela han mostrado una tendencia hacia la concentración de poder en el ejecutivo, otros como Chile y Uruguay han logrado establecer mecanismos de control más efectivos.

En el caso de Chile, la clave del control efectivo radica en su fuerte institucionalidad y en la existencia de un sistema de partidos políticos relativamente estable. La figura del Tribunal Constitucional juega un papel fundamental, al actuar como un árbitro para resolver conflictos entre los poderes del Estado y garantizar que las leyes y decisiones del gobierno se ajusten a la Constitución. Además, el Congreso Nacional tiene atribuciones claras de control sobre el ejecutivo, incluyendo la posibilidad de interpelar y censurar a los ministros de Estado. Este equilibrio se refuerza con el mecanismo de descentralización territorial, que otorga cierta autonomía a los gobiernos regionales.

En Uruguay, el equilibrio de poder se sustenta en la solidez de su sistema judicial y en la cultura política basada en el respeto a las normas democráticas. La Asamblea General (integrada por la Cámara de Representantes y el Senado) juega un papel central en la fiscalización del poder ejecutivo, lo que evita abusos. A diferencia de otros países de la región, los partidos políticos en Uruguay tienen una tradición de negociación y consenso, lo que disminuye el riesgo de enfrentamientos entre los poderes. Además, la Corte Electoral garantiza la transparencia de los procesos electorales, fortaleciendo la legitimidad de las autoridades.

El desafío común en la región es garantizar la independencia de los poderes y evitar que el presidencialismo derive en autoritarismo. Los casos de Chile y

Uruguay muestran que el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la participación ciudadana y el respeto a los mecanismos de control son factores clave para mantener la estabilidad política y evitar la concentración del poder.

La división de poderes en el marco constitucional ecuatoriano

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece una estructura de división de poderes con cinco funciones principales del Estado: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Aunque esta clasificación puede parecer distinta a la teoría clásica de Montesquieu, en la práctica busca garantizar el equilibrio y la autonomía entre los diferentes poderes públicos.

- a) **Función Ejecutiva:** *La Función Ejecutiva es encabezada por el Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado y Gobierno. Tiene la responsabilidad de dirigir la administración pública y formular políticas nacionales. No obstante, su poder está sujeto a mecanismos de control, como el veto legislativo, la fiscalización y el control judicial.*
- b) **Función Legislativa:** *El Poder Legislativo está representado por la Asamblea Nacional, un órgano unicameral encargado de elaborar leyes, fiscalizar al Ejecutivo y aprobar el presupuesto nacional.*
- c) **Función Judicial:** *La Función Judicial está conformada por cuatro tipos de órganos: administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. El sistema de justicia en Ecuador es dirigido por el Consejo de la Judicatura, el cual es el órgano administrativo. La Corte Nacional de Justicia es el máximo organismo judicial y, conjuntamente con las Cortes Provinciales, representan a los órganos jurisdiccionales. Los órganos autónomos son la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, mientras que con los órganos auxiliares son los notarios, peritos, martilladores y otros.*
- d) **Función Electoral:** *La organización y supervisión de los procesos electorales son responsabilidad del Consejo Nacional Electoral, mientras que las controversias en materia electoral se resuelven por el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos conforma la Función Electoral y su objetivo principal es garantizar la participación democrática en elecciones libres y transparentes.*
- e) **Función de Transparencia y Control Social:** *Popularizado como el Quinto Poder. Este es un elemento particular de la estructura ecuatoriana, ya que busca promover la participación ciudadana y garantizar la rendición de cuentas. La función está integrada por*

varios organismos como: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

En este sentido, *“la aplicabilidad del principio de la separación de poderes en su concepción de los “Checks and Balances” en el marco constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo ha tornado un giro distinto al tradicional, puesto que, disloca el poder de distinta manera al aumentar dos funciones”*²⁷. Estas cinco funciones buscan evitar la concentración del poder y garantizar que cada área del Estado cumpla sus responsabilidades de manera independiente.

No obstante, la experiencia ecuatoriana ha mostrado que el reto principal no es solo diseñar instituciones adecuadas, sino asegurar su aplicación efectiva y proteger su autonomía ante posibles presiones políticas, en virtud de lo cual, la Norma Constitucional, *“para garantizar el equilibrio y los “pesos y contrapesos” de sus ramas de poder público, a través de las atribuciones que le confiere a cada una “establece controles como la fiscalización, rendición de cuentas, revisión de presupuestos, vetos a la ley, entre otros”*²⁸.

Tensiones y desafíos en la división de poderes en Ecuador

En la teoría, la división de poderes es un pilar fundamental para la estabilidad y el desarrollo democrático de un país. Sin embargo, en la práctica, Ecuador ha enfrentado varios desafíos en su implementación. Para los estudiantes que se inician en el derecho, es importante entender que estos desafíos no solo afectan a los políticos o a los jueces, sino que repercuten directamente en los derechos y la vida de los ciudadanos. A continuación, exploraremos cómo la pugna entre Ejecutivo y Legislativo, la independencia judicial y el papel de los órganos de control han sido puntos de tensión y aprendizaje en la historia reciente del país.

Ejecutivo versus legislativo: una pugna constante

Ecuador ha enfrentado varias crisis políticas que han puesto a prueba el principio de la división de poderes y la capacidad del sistema de gobierno para manejar conflictos internos. Estas crisis no solo son eventos políticos, sino también lecciones de cómo las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden afectar la estabilidad del país y la vida de los ciudadanos.

Recordando algunos casos destacados, podemos hacer mención a la corta presidencia de Abdalá Bucaram (1997) que concluyó cuando el Congreso

²⁷ GONZÁLEZ POGO, David Israel. “El Principio de los “Pesos y Contrapesos” en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo”, en *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, núm. 2, 2017, pág. 22

²⁸ *Ibidem*.

Nacional lo destituyó alegando “incapacidad mental” para gobernar. Este caso es un ejemplo de cómo la tensión entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo puede derivar en decisiones controvertidas y cuestionadas por parte de la opinión pública. De alguna manera, la destitución fue vista como una solución política a una crisis de gobernabilidad, pero también generó dudas sobre si se respetó el debido proceso.

En otros casos, también resalta la apresurada acción del Congreso Nacional para definir la caída de los presidentes Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En ambos casos, los vicepresidentes de la República asumieron el cargo tras la destitución de los presidentes. En 2000, Jamil Mahuad fue derrocado tras una grave crisis económica y protestas masivas, lo que llevó a que su vicepresidente, Gustavo Noboa, asumiera la presidencia. De manera similar, en 2005, Lucio Gutiérrez fue destituido por el Congreso Nacional tras una serie de conflictos políticos y protestas ciudadanas. Alfredo Palacio, su vicepresidente, asumió el cargo. Estos casos demuestran la importancia de los mecanismos de sucesión constitucional para garantizar la continuidad del gobierno en medio de crisis.

Ya con la vigencia de la Constitución de Montecristi, uno de los casos de mayor tensión política entre el Legislativo y el Ejecutivo se vivió en la presidencia de Guillermo Lasso (2023). El enfrentamiento entre ambos poderes llegó a un punto crítico cuando la Asamblea Nacional decidió emprender un juicio político en contra del presidente Lasso, acusado de presunta malversación de fondos. Antes de que se dictara una resolución final, Lasso invocó el mecanismo de “muerte cruzada”, disolviendo la Asamblea Nacional y convocando a nuevas elecciones. Este evento refleja cómo las tensiones entre los poderes pueden llevar a decisiones drásticas dentro del marco constitucional, pero también plantea interrogantes sobre el equilibrio de poder y la estabilidad política.

La independencia judicial y sus dilemas

La independencia judicial es clave para garantizar que los jueces puedan actuar con imparcialidad y tomar decisiones basadas en la ley, no en presiones externas. Pero en Ecuador, este principio ha sido frecuentemente vulnerado. La historia reciente nos ofrece ejemplos claros de situaciones en las que no se ha respetado el principio de división de poderes y, de forma particular, la independencia del Poder Judicial.

Por citar un par de casos, durante el gobierno del presidente Daniel Noboa, se produjo un conflicto con la jueza que otorgó el hábeas corpus en el caso conocido como “los 4 de Guayaquil”. Esta jueza enfrentó amenazas de sanciones por haber emitido un fallo en contra del gobierno. En cadena nacional y rodeado de militares, Jean Carlo Loffredo entonces Ministro de Defensa, expresó: “Señora jueza he cumplido con lo que Usted dispuso, a pesar de que llegaremos hasta las últimas consecuencias para que se sancione su

actuación, ya que la misma ha dado paso a una persecución política y no voy a permitir que su sentencia sea utilizada para arrodillar a las Fuerzas Armadas". Aquello puso en evidencia una posible interferencia del Poder Ejecutivo en decisiones judiciales, lo que generó preocupación en varios sectores dentro y fuera del país, ya que la presión sobre el Poder Judicial afecta su capacidad de actuar de manera independiente.

Otro caso relevante, en el mismo periodo de gobierno, fue la denuncia de la jueza Nubia Vera durante el proceso de Acción de Protección presentado por la Vicepresidenta Verónica Abad, frente a una sanción que había sido impuesta de forma ilegal e inconstitucional por el Ministerio de Trabajo, y que la suspendía como servidora pública con el objetivo de impedirle la sucesión constitucional al cargo de Presidenta de la República. Según la jueza, estaba siendo presionada para emitir una sentencia predeterminada que beneficiaría al gobierno, lo que representa un claro ejemplo de intento de injerencia en el ámbito judicial.

Estos episodios demuestran que, aunque en la teoría la independencia de poderes es un principio garantizado por la Constitución, su aplicación efectiva enfrenta desafíos considerables. Resaltan la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección para los jueces²⁹ y de asegurar que los poderes del Estado respeten sus límites, de manera que el sistema de pesos y contrapesos pueda funcionar adecuadamente.

El papel de la Corte Constitucional y otros órganos de control

La Corte Constitucional es uno de los actores más importantes en la defensa del orden constitucional en Ecuador. La Corte es un órgano autónomo de cualquier otro poder o función del Estado. Es el órgano máximo de interpretación de la Constitución, así como del ejercicio de control y administración de justicia en material constitucional. Su función es asegurarse de que las leyes y las decisiones del gobierno respeten la Constitución. En muchos casos, ha intervenido para declarar inconstitucionales leyes o medidas del Poder Ejecutivo que violaban los derechos ciudadanos. Por ejemplo, ha jugado un papel clave en la protección de los derechos de las comunidades indígenas y del medio ambiente.

Sin embargo, su eficacia no siempre ha sido consistente. En algunos momentos, se ha cuestionado la independencia de sus jueces y su capacidad para actuar sin sesgos políticos. Para que la Corte cumpla plenamente su rol, es necesario que sus miembros sean seleccionados por su competencia y no por sus afinidades políticas. En el primer gobierno de Daniel Noboa se la cuestionó mucho por sus débiles actuaciones para asegurar la sucesión

²⁹ VITERI NARANJO, Beatriz, et al. "El poder político en el Ecuador y su injerencia en la independencia judicial", en *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, vol. 7, 2020

presidencial, permitiendo que el presidente Noboa burle la Constitución e impida el encargo constitucional a Verónica Abad, de hecho, contravino varias veces sus obligaciones constitucionales incluso nombrando Vicepresidenta por Decretos Ejecutivos y encargándole la Presidencia de la República de forma inconstitucional.

En todo caso, debemos reconocer el mérito de sus actuaciones en otros casos donde sirvió para frenar el abuso del poder. La tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en medio de la aprobación de la mal llamada “Ley Antipillos” propuesta por el Presidente de la República fue uno de estos casos. En esta referencia, pese a la negativa de la Asamblea Nacional disponiendo el archivo del proyecto enviado por el presidente Noboa, el Ejecutivo decidió enviar la ley para su publicación el Registro Oficial intentando que entre en vigencia. Unos mas tarde, fue una sentencia de la Corte Constitucional la que resolvió la disputa, dando la razón a las actuaciones de la Asamblea Nacional y cuestionando el intento del Ejecutivo de irrespetar el proceso de formación de las leyes.

Además de la Corte Constitucional, otros órganos de control como la Contraloría General del Estado y el Consejo de Participación Ciudadana son fundamentales para supervisar el uso adecuado de los recursos públicos y prevenir la corrupción. La Contraloría, por ejemplo, ha emitido informes importantes sobre el mal uso de fondos públicos. No obstante, su credibilidad ha sido cuestionada en repetidas ocasiones debido a la percepción de que sus decisiones pueden estar influenciadas por intereses políticos.

En el escenario internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el desarrollo de su jurisprudencia le prestado especial atención al principio de separación e independencia de poderes, que han contrubuido para “la consolidación de una dogmática y una narrativa sobre independencia judicial”³⁰. Por ejemplo, en el Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, la Corte IDH hace referencia a la necesidad de que “se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento”³¹. De esta forma, podemos afirmar que

En conclusión, entender estas tensiones y desafíos es esencial para formar profesionales del derecho comprometidos con la protección del orden constitucional y los derechos de los ciudadanos. Los mecanismos de control, si

³⁰ PARRA VERA, Oscar. “La Independencia Judicial en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Evolución, debates y diálogos”, en Alejandro Saiz Arnaiz (Dir.), Joan Solanes Mullor y Jorge Ernesto Roa Roa (coords.), *Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, pág. 486

³¹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 75

se fortalecen y aplican de manera efectiva, pueden ser la clave para garantizar una democracia funcional y estable.

Reflexiones finales

Esta tercera lección ha sido una oportunidad para explorar la forma en que la división de poderes no es solo una teoría abstracta, sino una práctica viva y fundamental en cualquier sistema democrático. Para los estudiantes que inician su formación en derecho, es importante entender que este principio tiene un impacto directo en la vida diaria de los ciudadanos, ya que garantiza que ninguna autoridad pueda concentrar demasiado poder y tomar decisiones arbitrarias.

Hemos visto cómo los diferentes sistemas de gobierno aplican esta división de formas diversas, y cómo Ecuador ha adoptado su propia estructura constitucional, enfrentando desafíos que son parte de su evolución democrática. No existe un modelo perfecto, pero cada sistema tiene lecciones que podemos aprender y adaptar para mejorar nuestro entorno.

En el caso ecuatoriano, los mecanismos de control, como el trabajo de la Corte Constitucional y los órganos de fiscalización, son esenciales para garantizar el equilibrio entre los poderes. Pero no basta con que estos mecanismos existan: deben ser efectivos, independientes y libres de interferencias políticas. Los episodios de crisis recientes en el país nos muestran que aún hay mucho por hacer para proteger la independencia judicial y fortalecer las instituciones.

Más allá de las leyes y las instituciones, el papel de la ciudadanía es vital. Cuando los ciudadanos están informados y participan activamente en la supervisión del cumplimiento de la ley, se convierten en defensores naturales de la democracia. Un sistema de división de poderes no puede funcionar adecuadamente sin una sociedad comprometida.

Para los futuros abogados, esta reflexión debe motivarles a asumir su rol como garantes del Estado de derecho, utilizando su conocimiento para proteger la democracia, luchar contra los abusos de poder y garantizar que los derechos de todos sean respetados. La división de poderes no es un concepto estático: es un proceso constante de construcción y defensa que necesita profesionales preparados y ciudadanos activos.

Actividades de cierre

Al finalizar esta tercera lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a) *Debate: Generar un debate sobre los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se recomienda enfocarse en algún caso de actualidad o tomar como referencia alguna de las tensiones políticas que se mencionan esta lección.*
- b) *Cine foro: Proyectar la película llamada "El juicio de los 7 de Chicago" (Netflix) y luego realizar una reflexión de la necesidad de que el sistema judicial actúe con independencia en la resolución de sus casos.*

Estas actividades tienen como objetivo no solo reforzar el contenido de esta lección, sino también desarrollar habilidades críticas y prácticas que los futuros abogados podrán aplicar en su ejercicio profesional.

CUARTA LECCIÓN

Función Ejecutiva

La Función Ejecutiva es uno de los pilares fundamentales en la organización del Estado ecuatoriano y desempeña un papel central en la administración pública, la dirección del gobierno y el mantenimiento del orden interno. La Constitución de la República, en su Art. 141 determina que "la Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública".

Su importancia radica en su capacidad de ejecutar y coordinar políticas públicas, garantizar la estabilidad institucional y liderar la estrategia de

desarrollo del país. En un sistema presidencialista como el ecuatoriano, el Presidente de la República asume una posición de gran influencia y responsabilidad, lo que le confiere un papel determinante en la gestión del aparato estatal.

En este contexto, la Función Ejecutiva no solo tiene la tarea de garantizar el funcionamiento eficiente de la administración pública, sino que también es la encargada de mantener el orden y la seguridad nacional, asegurando la paz social y la estabilidad política. A su vez, en el ámbito internacional, la Presidencia de la República representa al país en sus relaciones exteriores, promoviendo la diplomacia, la cooperación internacional y la inserción de Ecuador en los escenarios globales. Esto implica la firma de acuerdos, la consolidación de alianzas estratégicas y la defensa de los intereses nacionales en el extranjero.

Esta cuarta lección tiene como objetivo analizar los elementos esenciales de la Función Ejecutiva en el Ecuador, sus competencias y atribuciones generales y especiales, así como las condiciones en que puede cesar en sus funciones. Además, siendo que la norma constitucional antes citada establece que la Función Ejecutiva está conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y otros organismos e instituciones que dependen o son adscritos a este poder del Estado, se aborda la estructura del binomio presidencial y los requisitos para su elección, así como el alcance de sus atribuciones legislativas y excepcionales.

También se detalla la organización administrativa de la Presidencia de la República, con énfasis en la desconcentración territorial y el rol de las entidades dependientes del Ejecutivo. Finalmente, en esta parte ponemos en discusión la figura de la Vicepresidencia de la República desde una perspectiva histórica, reflexionando sobre su impacto en la gobernabilidad y la estabilidad política del país.

Del binomio presidencial y sus requisitos

El binomio presidencial está conformado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, quienes son elegidos mediante sufragio universal. Históricamente, la figura presidencial ha estado presente en todas las Constituciones del Ecuador. De hecho, la primera Constitución de 1830 ha sido objeto de cuestionamientos respecto a la manera en que se ajustó el texto para permitir que Juan José Flores pudiera ocupar el cargo de Presidente. En su artículo 33, numeral 1, se establecía como requisito para ser Presidente o Vicepresidente:

“Art. 33.- Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere:

Ser ecuatoriano de nacimiento. Esta disposición no excluye a los colombianos que hubiesen estado en actual servicio del país al tiempo de declararse en Estado independiente, y que hayan prestado al Estado

del Ecuador servicios eminentes, y que estén casados con una ecuatoriana de nacimiento, y que tengan una propiedad raíz valor de treinta mil pesos...”

Esta disposición evidenciaba la intención de asegurar que Flores, quien no era ecuatoriano de nacimiento, pudiera asumir la presidencia, consolidando así su liderazgo en la naciente República.

En la actualidad, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 142 establece los requisitos que deben cumplir los candidatos:

“Art. 142.-La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.”

El texto constitucional, en el Art. 143 establece las directrices a tomar en consideración para su elección, como el hecho que las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta, razón por la cual nos referimos a la figura del “binomio presidencial”.

Finalmente, en el Art. 144 se establece el periodo presidencial y la posibilidad de reelección. En Ecuador, “la Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”. A nivel comparado, existen distintas regulaciones sobre la reelección presidencial en el mundo. En algunos países, como México, la reelección inmediata está prohibida, mientras que en otros, como Estados Unidos, está permitida por una sola vez. En naciones como Venezuela o Nicaragua, las reformas constitucionales han permitido la reelección indefinida. Estas variaciones responden a distintas concepciones sobre la continuidad del liderazgo y la alternancia en el poder, con debates que giran en torno a la estabilidad gubernamental y los riesgos de perpetuación en el cargo.

Funciones y atribuciones del Presidente de la República

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno, con la responsabilidad de dirigir la política pública, la administración del Estado y la reglamentación y ejecución de las leyes. El Art. 147 de la Constitución de la República establece cuáles son las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República y son las siguientes:

“Art. 147.-Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.*

2. *Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.*
3. *Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.*
4. *Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.*
5. *Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.*
6. *Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.*
7. *Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.*
8. *Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.*
9. *Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.*
10. *Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.*
11. *Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.*
12. *Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.*
13. *Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.*
14. *Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.*
15. *Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.*
16. *Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.*
17. *Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.*
18. *Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley."*

En el marco de sus atribuciones como responsable de la Función Ejecutiva

y en su calidad de Jefe de Estado y Gobierno, el Presidente de la República debe garantizar la ejecución de las normas constitucionales y legales. Para ello, tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, dentro del ámbito de su competencia. Al asumir el cargo, debe presentar ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de su gestión, estableciendo las políticas y acciones que desarrollará durante su mandato.

Además, debe presentar anualmente un informe a la Asamblea Nacional sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos gubernamentales para el año siguiente. También le corresponde elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional para su respectiva aprobación. En cuanto a la organización del Estado, el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover a ministros de Estado y a otros servidores públicos cuya designación le corresponda.

En materia de relaciones internacionales, es el encargado de definir la política exterior del país, suscribir y ratificar tratados internacionales, y designar a embajadores y jefes de misión. Asimismo, puede convocar a consulta popular en los casos previstos en la Constitución, ejerce la máxima autoridad sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y es el responsable de la dirección política de la defensa nacional. También posee la facultad de otorgar indultos, rebajar o conmutar penas según lo establecido en la ley.

Como responsable de la administración pública, el Presidente de la República tiene la responsabilidad de definir y dirigir las políticas públicas que competen a la Función Ejecutiva. Para ello, debe presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, que servirá como base para la orientación de la gestión pública.

En el ámbito administrativo, le corresponde dirigir la administración pública de manera desconcentrada, expidiendo los decretos necesarios para su organización, regulación y control. Además, tiene la facultad de crear, modificar o suprimir ministerios, entidades e instancias de coordinación, con el fin de garantizar una gestión eficiente y acorde a las necesidades del país.

Además, aunque el Poder Ejecutivo y el Legislativo son órganos distintos, **el Presidente de la República cumple un rol importante en el proceso de formación de leyes y actúa como colegislador.** En este sentido, tiene la potestad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional y de sancionar los proyectos de ley aprobados por este órgano, ordenando su promulgación en el Registro Oficial. De hecho, según el Art. 140 de la Constitución, quien ejerza el cargo de Presidenta o Presidente de la República “podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica”, bajo esta consideración especial, la Asamblea Nacional “deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”, es decir, existirá un tratamiento especial para este tipo de iniciativas normativas de la Función Ejecutiva.

Asimismo, puede expedir reglamentos para la correcta aplicación de las leyes, siempre y cuando no las contravenga ni altere su contenido. También puede convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, determinando los temas específicos que se tratarán en dichas reuniones. Este conjunto de

atribuciones le permite al Presidente incidir de manera significativa en la legislación y en la orientación de la política pública nacional.

Atribuciones excepcionales

En circunstancias extraordinarias, el Presidente de la República puede ejercer atribuciones excepcionales que le otorgan facultades adicionales para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad nacional y la gobernabilidad del país: los estados de excepción y la capacidad para disolver la Asamblea Nacional conocida como “muerte cruzada”.

Estas atribuciones, previstas en la Constitución, le permiten tomar decisiones urgentes y necesarias en momentos de crisis política, económica o social. Sin embargo, su ejercicio está sujeto a límites y controles establecidos para evitar abusos de poder y garantizar el respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Estado de excepción

El estado de excepción es una facultad que permite al Presidente de la República adoptar medidas extraordinarias en situaciones de emergencia nacional que amenacen la seguridad del Estado y el orden público. Conforme lo establecido en el Art. 164 de la Constitución de la República, esta medida puede aplicarse en todo el territorio ecuatoriano o en una parte del mismo, en alguno de los siguientes casos:

a) Agresión: *Se refiere a ataques externos de otros Estados u organizaciones que pongan en peligro la soberanía del país. De igual forma, la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la define como: “El uso de la fuerza armadas por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.*

En Ecuador, este tipo de amenaza no ha ocurrido en la historia reciente, pero un ejemplo internacional es la invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022, donde se declaró el equivalente a un estado de excepción para hacer frente a la agresión extranjera.

b) Conflicto armado internacional o interno: *Un conflicto armado internacional implica enfrentamientos entre Ecuador y otro país, mientras que un conflicto interno se da entre grupos dentro del territorio nacional. Un ejemplo claro lo encontramos en Colombia, donde se han declarado varios estados de excepción debido al conflicto con las FARC y otros grupos armados.*

En Ecuador, la primera vez que se invocó esta causal ocurrió mediante el Decreto Ejecutivo No. 111-2024 el presidente Daniel Noboa que declaró estado de excepción identificando grupos del “crimen organizado transnacional como organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes”³². Todo esto en el marco de los gravísimos episodios de violencia que se vivían en las calles.

El Dictamen No. 1-24-EE/24 donde la Corte Constitucional analiza dicho Decreto, estableció que “el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno... (y) considera que la causal invocada es constitucional. Sin perjuicio de ello, reitera que la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, es una cuestión de hecho...”³³.

Sin embargo, el Voto concurrente Juezas y Jueces Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en el numeral 60 concluye que “Se observa que los hechos presentados por el presidente de la República en la información remitida a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno”³⁴.

c) Grave conmoción interna: Se presenta cuando existen disturbios que amenazan la estabilidad del país. En Ecuador, se han declarado estados de excepción en varias ocasiones por protestas sociales, como en octubre de 2019, cuando el gobierno decretó esta medida ante las movilizaciones indígenas y ciudadanas en contra de la eliminación del subsidio a los combustibles.

En el Dictamen No. 3-19-EE/19, la Corte Constitucional explica que “en primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación”³⁵.

d) Calamidad pública: Son situaciones de crisis ocasionadas por factores no bélicos, como pandemias o accidentes de gran magnitud. Un caso reciente en Ecuador fue la declaratoria de estado de excepción

³² Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 111 de fecha 9 de enero de 2024 suscrito por el presidente Daniel Noboa Azín.

³³ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-24-EE/24

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-EE/19

durante la pandemia de COVID-19 en 2020, mediante Decreto No. 1017 suscrito por el presidente Lenin Moreno, donde se declaró “estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado”³⁶.

En el control constitucional que se realizó mediante Dictamen No. 1-20-EE/20, la Corte Constitucional determinó que “por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza”³⁷.

e) Desastre natural: Esta causal se invoca tratándose de eventos naturales que generan graves daños a la infraestructura y ponen en riesgo la vida de la población. En Ecuador, para encontrar un claro ejemplo debemos recordar el terremoto de 2016 en las provincias de Manabí y Esmeraldas, que llevó a la declaración de estado de excepción por esta casual para coordinar la ayuda humanitaria y garantizar la seguridad en las zonas afectadas³⁸.

Esta causal ha sido invocada en otros casos donde la naturaleza ha golpeado a nuestro país o lo ha puesto en riesgo. Otro ejemplo que podemos recordar es el estado de excepción que dictó por parte del presidente Rafael Correa en el año 2011, por motivo del riesgo o amenaza inminente de tsunami que pudo producirse en el todo el cordón costero y en la provincia de Galápagos, como consecuencia del terremoto acaecido en el Estado de Japón³⁹.

La declaración de un estado de excepción debe cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Para dicho efecto, el decreto que establezca esta medida debe especificar la causa que lo motiva, su justificación, el ámbito territorial de aplicación y su duración, la misma que no podrá ser superior a 60 días, pudiendo extenderse hasta por 30 días adicionales.

³⁶ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020 suscrito por el presidente Lenin Moreno Garcés.

³⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20

³⁸ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1001 de fecha 17 de abril de 2016 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

³⁹ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 692 de fecha 11 de marzo de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

Lamentablemente, se han deformado varios de estos principios como el de territorialidad y temporalidad, de las sobre lo cual realizamos una crítica en el trabajo titulado “El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi”, donde exponemos algunos comentarios como el siguiente: “se observan casos en que la descarada necesidad de utilizar recursos de forma anticipada y sin planificación, han deformado la limitación territorial a la que se refiere la Constitución”⁴⁰, como haber dictado estado de excepción sobre “todas las instalaciones de la Asamblea Nacional”⁴¹, o sobre ningún espacio geográfico en específico, como cuando se dictó estado de excepción sobre el Poder Judicial⁴² o sobre el sector salud declarando “Estado de Excepción Sanitaria en todas las unidades operativas del Ministerio de Salud”⁴³.

Respecto a la temporalidad también hemos realizado críticas. En el mismo trabajo antes citado, se cuestiona los sucesivos estados de excepción que se dictaron sobre las instalaciones de la Asamblea Nacional entre el año 2010 y 2013, “donde se evidenciaron 10 decretos y 8 renovaciones que permitió mantener a las Fuerzas Armadas a cargo de la Guardia Legislativa en razón de los hechos suscitados el 30 de septiembre del 2010”⁴⁴.

El tema de la temporalidad entró en profundo análisis de la Corte Constitucional en la época de la emergencia por la COVID-19, donde el presidente Lenin Moreno pretendía seguir renovando decretos de estado de excepción sin generar condiciones para que el Estado atienda el problema sanitario sin el uso de atribuciones extraordinarias. En ese sentido, el Voto Salvado de las Juezas Karla Andrade, Daniela Salazar y del Juez Ramiro Ávila dentro del Dictamen No. 3-20-EE/20, afirmaba que:

“23. En nuestro criterio, resulta imprescindible que la Corte se aleje expresamente de este criterio jurisprudencial que permitió dictar decretos de Estado de Excepción sucesivos, ilimitados e indefinidos hasta que las causas que lo originaron desaparezcan. Tal criterio contradice abiertamente los límites temporales dispuestos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, además de que fue el sustento de grandes abusos. Según hemos señalado, si las

⁴⁰ Veintemilla, Thalia; Aguilera, María; Correa, José. “El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi”, en *Balances Constitucionales: edición 2021*, Editorial UTMACH, Machala, 2021, pág. 117

⁴¹ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 571 de fecha 9 de diciembre de 2010 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

⁴² Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 872 de fecha 5 de septiembre de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

⁴³ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 618 de fecha 10 de enero de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

⁴⁴ Veintemilla, Thalia; Aguilera, María; Correa, José. “El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi”, en *Balances Constitucionales: edición 2021*, Editorial UTMACH, Machala, 2021, pág. 119

circunstancias se convierten en permanentes, el Estado debe encaminar su aparato para generar las condiciones para manejarla dentro de los cauces democráticos ordinarios”⁴⁵.

La Norma Constitucional en su Art. 165 establece que durante el estado de excepción, el Presidente tiene la potestad de suspender o limitar el ejercicio de ciertos derechos, tales como la “inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de asociación y reunión, y la libertad de información”, dentro del marco constitucional, justificadas en el principio de necesidad y siempre que estén expresamente contenidas y/o declaradas en el Decreto Ejecutivo correspondiente.

Estas medidas se han utilizado en diferentes ocasiones. Dos ejemplos claros se recuerdan en el periodo del presidente Lenin Moreno: El primero se remonta a las protestas indígenas de octubre 2019, que habían surgido en descontento a las políticas de eliminación del subsidio a los combustibles que afectaba a los sectores más vulnerables del país, motivo por el cual se dictó un estado de excepción que ordenó “suspender en todo el territorio nacional el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión”⁴⁶, además de “limitar el derecho a la libertad de tránsito en todo el territorio nacional en los casos en que se atente contra los derechos y garantías del resto de ciudadanos con el objeto de impedir que se efectuen actos contrarios al derecho de terceros, o se generen actos vandálicos que atenten contra la vida o propiedad de las personas y preservar así el orden público”⁴⁷.

En este caso, la Corte Constitucional en su Dictamen No. 5-19-EE/19 cuestionó que las medidas de suspensión y limitación de derechos puedan ser utilizadas como herramienta para reprimir las protestas sociales que se vivían en ese momento, lo cual fue expresamente advertido por la Corte de la siguiente forma:

“52. Adicionalmente, es importante resaltar que esta Corte reconoce, de acuerdo al Art. 98 de la Constitución, el derecho a la resistencia del que son titulares todas y todos los ecuatorianos, siempre que el mismo sea ejercido de manera pacífica y sin atentar contra los derechos, libertades y garantías de terceros. Por consiguiente, ninguna medida del Decreto podrá ser interpretada en sentido de limitar el legítimo derecho de la ciudadanía a la protesta pacífica.”⁴⁸

Otro ejemplo se recuerda en el estado de excepción por la pandemia provocada por la COVID-19 donde el presidente Moreno dispuso “suspender el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de

⁴⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-20-EE/20

⁴⁶ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 884 de fecha 03 de octubre de 2019 suscrito por el presidente Lenin Moreno Garcés.

⁴⁷ *Ibídem*.

⁴⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 5-19-EE/19

asociación y reunión”⁴⁹. En este caso, debido al alto riesgo de contagios por la pandemia, la medida tenía mucho mayor sentido, necesidad y justificación, lo que provocó que estemos en largos periodos de confinamiento hasta intentar controlar los contagios. La Corte consideró que las medidas contenían “parámetros razonables y con suficiente justificación fáctica para propugnar una satisfacción del derecho a la vida - dado los efectos mortales del virus - y en consecuencia a la salud colectiva y demás derechos vinculados”⁵⁰.

Asimismo, el Ejecutivo puede decretar la recaudación anticipada de tributos, utilizar fondos públicos destinados a otros fines con excepción de los correspondientes a salud y educación, trasladar la sede del gobierno, disponer censura previa en medios de comunicación por razones de seguridad, declarar zonas de seguridad dentro del territorio nacional y movilizar o llamar a servicio activo a la reserva militar. Además, tiene la potestad de cerrar o habilitar puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, y ordenar movilizaciones o requisiciones necesarias para la seguridad del país.

Por poner algunos ejemplos del uso de estas facultades extraordinarias, podemos decir que en el estado de excepción por el terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas, el presidente Rafael Correa ordenó al “Ministerio de Finanzas que sitúe los fondos públicos necesarios para atender la situación de excepción, pudiendo utilizar todas las asignaciones presupuestarias disponibles, salvo las destinadas a salud y educación”⁵¹.

En otro caso, en el estado de excepción por conflicto armado interno, el presidente Noboa dispuso la “movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes”⁵².

En general, el Presidente de la República está constitucionalmente facultado para acudir a estas medidas extraordinarias que le permitan superar situaciones de emergencia, lo cual no le otorga patente de corso para actuar de forma contraria a los límites establecidos por la misma Constitución.

Además, debe recordarse que el Art. 166 de la Constitución obliga al Presidente a notificar la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a organismos internacionales dentro de las 48 horas

⁴⁹ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020 suscrito por el presidente Lenin Moreno Garcés.

⁵⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20

⁵¹ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1001 de fecha 17 de abril de 2016 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.

⁵² Presidencia de la República, Decreto No. 111 de fecha 9 de enero de 2024 suscrito por el presidente Daniel Noboa Azín.

siguientes a la firma del decreto, con la finalidad de que se activen los correspondientes controles.

La Asamblea Nacional realiza un control político y tiene la facultad de revocar el decreto en cualquier momento si considera que las circunstancias lo justifican. Por su parte, la Corte Constitucional realiza un control constitucional, verificando que se cumplan todos los criterios formales y materiales que han sido establecidos por la Constitución. Los organismos internacionales son notificados en el marco del derecho internacional con el objetivo de brindar confianza en el escenario internacional sobre el respeto a los derechos humanos.

Finalmente, una vez desaparecidas las causas que motivaron el estado de excepción, el Presidente deberá decretar su terminación y presentar el respectivo informe. Cualquier abuso en el ejercicio de esta facultad por parte de funcionarios públicos conlleva responsabilidad administrativa y legal.

Como una reflexión adicional, las situaciones de crisis del inicio del siglo XXI han provocado escenarios que han sobrepasado al Estado, y al derecho mismo, como ocurrió con la pandemia por la COVID-19 y los eventos de grave conmoción interna, por citar dos ejemplos. En ese sentido, de cara al futuro no deberíamos descartar la idea de la “creación de un consejo de crisis de Estado, que incluya los principales representantes de las cinco funciones, con la posibilidad de adoptar decisiones celeras y oportunas”⁵³, sin romper con el principio de separación de poderes en la búsqueda por volver el estado de normalidad.

Muerte cruzada

Se trata de la facultad presidencial de disolver la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas cuando se presenten circunstancias graves que afecten el funcionamiento del Estado. Esta herramienta constitucional busca destrabar conflictos políticos que imposibiliten la gobernabilidad y garantizar la continuidad democrática a través de la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Constitución de la República en su Art. 148 establece que esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años del mandato presidencial, siempre que, a juicio del Presidente de la República, se justifique en alguno de los siguientes casos: a) cuando la Asamblea Nacional se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen

⁵³ Sobre este asunto véase una publicación del autor titulada “Estado de excepción en pandemia: reflexiones y críticas al caso ecuatoriano”, en STORINI, Claudia & QUIZHPE, Fausto (eds.), *Retos constitucionales de la pospandemia en América Latina*, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito, 2023, pág. 62

favorable de la Corte Constitucional; b) si de forma reiterada e injustificada la Asamblea Nacional obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; o, c) por grave crisis política y conmoción interna.

Desde la vigencia de la Constitución de Montecristi, el primer caso en Ecuador ocurrió en mayo de 2023, cuando el presidente Guillermo Lasso hizo uso de la muerte cruzada en medio de un proceso de juicio político en su contra impulsado por la Asamblea Nacional. La medida, prevista en la Constitución, permitió la disolución del parlamento y la convocatoria a elecciones anticipadas para elegir nuevas autoridades que concluyeran el período en curso. Esta decisión fue justificada bajo el argumento de una grave crisis política y conmoción interna⁵⁴, evitando así su eventual destitución por parte del Legislativo.

El ejercicio de esta atribución generó un debate sobre su uso estratégico como mecanismo de defensa política del Ejecutivo y su impacto en la estabilidad democrática. Mientras algunos sectores defendieron la medida como una herramienta legítima para resolver bloqueos institucionales, otros la cuestionaron por considerarla un medio de eludir la responsabilidad política ante la Asamblea Nacional. Si bien puede considerarse como una forma de “fraude constitucional”, la Norma Constitucional no determina ninguna prohibición para activar esta atribución por parte del Ejecutivo.

Estructura organizacional de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República es el órgano central del Poder Ejecutivo y se estructura de manera que permita el cumplimiento eficiente de las funciones del gobierno. Su organización está diseñada para garantizar la ejecución de políticas públicas, la toma de decisiones estratégicas y la coordinación interinstitucional en beneficio del país. Dentro de esta estructura se incluyen los Ministerios y Secretarías Nacionales, los organismos desconcentrados y los entes encargados de la seguridad y defensa del Estado.

La administración de la Presidencia de la República se rige por principios de eficiencia, transparencia y desconcentración, asegurando la presencia del Ejecutivo en todo el territorio nacional. Además, la distribución de competencias entre sus diferentes órganos permite una mejor gestión de los recursos públicos y una respuesta ágil a las necesidades de la ciudadanía.

De los Ministerios y Secretarías Nacionales

⁵⁴ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 741 de fecha 17 de mayo de 2023 suscrito por el presidente Guillermo Lasso Mendoza.

Los Ministerios y Secretarías Nacionales constituyen los órganos principales a través de los cuales el Presidente de la República ejerce la administración del Estado y ejecuta las políticas públicas en diversas áreas estratégicas.

Según el Art. 151 de la Constitución, los ministros de Estado son designados y removidos libremente por el Presidente, y actúan como sus representantes en los asuntos del ministerio a su cargo. Su labor no solo implica la gestión administrativa y ejecución de políticas públicas, sino que también conlleva responsabilidad política, civil y penal por los actos y contratos realizados en el ejercicio de sus funciones. Para ocupar un ministerio, es requisito ser ecuatoriano, estar en pleno goce de los derechos políticos y no incurrir en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad establecida en la Constitución. El número de ministerios y sus competencias son determinados por decreto presidencial.

El Art. 152 de la Norma Constitucional establece que ciertos individuos no pueden ser nombrados ministros de Estado. Entre ellos se incluyen los familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente, así como personas vinculadas a empresas privadas que mantengan contratos con el Estado y miembros activos de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.

Además, según el Art. 153 de la Constitución, quienes hayan ejercido el cargo de ministro y otros funcionarios de alto nivel tienen restricciones posteriores a su gestión. Durante los dos años siguientes a su salida del cargo, no pueden formar parte de empresas privadas que celebren contratos con el Estado ni representar instituciones financieras internacionales acreedoras del país.

En cuanto a sus atribuciones constitucionalmente asignadas, el Art. 154 detalla las funciones específicas de las Ministras y Ministros de Estado, quienes tienen la responsabilidad de dirigir las políticas públicas en sus respectivas áreas y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas necesarias para su gestión. También deben rendir informes ante la Asamblea Nacional cuando sean requeridos y pueden ser sometidos a enjuiciamiento político en el ejercicio de sus funciones.

Tradicionalmente han existido Carteras de Estado en el ámbito de salud, educación, economía y finanzas, transporte y obras públicas, relaciones internacionales, defensa, interior, trabajo, entre otros. El presidente Rafael Correa dio ejemplo de la forma en que se puede organizar la administración del Poder Ejecutivo, articulando sus funciones en diferentes Ministerios Coordinadores, Ministerios y Secretarías con rango de Ministerio que fueron creándose y modificándose a lo largo de sus periodos de gobierno entre 2007 y 2017, así:

- a) Ministerios Coordinadores: Desarrollo Social; Sectores Estratégicos; Seguridad Interna y Externa; Política Económica;*

Patrimonio; Política; Producción, Empleo y Productividad; Conocimiento y Talento Humano.

b) Ministerios: Inclusión Económica y Social; Salud Pública; Desarrollo Urbano y Vivienda; Deporte; Electricidad y Energía Renovable; Minas y Petróleo; Ambiente; Finanzas; Interior; Defensa; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Relaciones Exteriores; Industrias y Competitividad; Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Relaciones Laborales; Transporte y Obras Públicas; Turismo; Litoral; Educación; Cultura y Patrimonio; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información

c) Secretarías con rango de Ministerio: Administración Pública; Planificación y Desarrollo; Comunicación; Pueblos; Inteligencia; Migrante; Agua; Transparencia de Gestión; Gestión Política; Gestión de Riesgos; Educación Superior.

El principio de desconcentración y la presencia de representantes del Ejecutivo en territorio

El principio de desconcentración es un mecanismo fundamental en la administración pública ecuatoriana, mediante el cual se distribuyen funciones entre los órganos de una misma entidad estatal para optimizar la eficiencia y acercar la gestión gubernamental a la ciudadanía. Según el artículo 7 del Código Orgánico Administrativo, la función administrativa se desarrolla bajo este criterio con el objetivo de repartir funciones entre los diferentes niveles de gobierno y evitar la centralización del poder, asegurando una gestión más ágil y efectiva.

La Constitución de la República, en su Art. 155, establece que en cada territorio el Presidente de la República podrá designar un representante encargado de supervisar el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, así como dirigir y coordinar las actividades de los servidores públicos en la región asignada. Esta disposición garantiza que la presencia del Estado no se limite únicamente a la capital, sino que se extienda a todas las provincias y localidades del país.

En la práctica, este principio se materializa a través de la existencia de Direcciones Zonales, Provinciales, Distritales, Cantonales y Parroquiales, que permiten que la administración pública atienda de manera más efectiva las necesidades específicas de cada territorio. Adicionalmente, en cada provincia del país existen Gobernaciones Provinciales, que tienen un rol crucial en la supervisión del cumplimiento de políticas nacionales, la alerta y prevención de conflictos, y la coordinación de seguridad en conjunto con otras entidades del Estado. Estas gobernaciones cumplen su función conforme a lo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

La desconcentración administrativa permite no solo la implementación efectiva de políticas públicas en el territorio nacional, sino también una respuesta más

rápida ante situaciones de emergencia y una mejor articulación entre los diferentes niveles de gobierno en beneficio de la ciudadanía.

De las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

El Presidente ejerce el mando de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, garantizando la soberanía y seguridad interna del país. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones fundamentales para la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, según lo establece el Art. 158 de la Constitución de la República. Su rol es esencial para la seguridad del Estado, cada una con funciones específicas y claramente delimitadas dentro del marco legal.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión principal la defensa de la soberanía e integridad territorial del Ecuador. Su labor se orienta a la protección del país ante amenazas externas y la seguridad de sus fronteras. En este sentido, operan bajo un marco de disciplina y subordinación al poder civil, sin tener capacidad de deliberación política, tal como lo estipula el Art. 159 de la Constitución.

Por otro lado, la Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada y técnica, cuya misión es garantizar la seguridad ciudadana, el mantenimiento del orden público y la protección del libre ejercicio de los derechos dentro del territorio nacional, conforme lo establece el Art. 163 de la Constitución. Sus agentes reciben formación basada en derechos humanos, prevención del delito y uso progresivo de la fuerza, promoviendo la conciliación y la mediación como alternativas al uso de la violencia.

Ambas instituciones deben actuar con estricta sujeción a la Constitución y las leyes, siendo responsables de sus acciones. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son responsables por las órdenes que imparten, y la obediencia a órdenes superiores no exime de responsabilidad a quienes las ejecuten.

Para el desarrollo de sus tareas, la Policía Nacional coordina con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, mientras que las Fuerzas Armadas pueden ser convocadas para colaborar en la seguridad interna cuando así lo determine la ley y bajo circunstancias excepcionales. Estas disposiciones buscan garantizar la estabilidad nacional, el respeto a los derechos humanos y la seguridad de la población.

Cesación de funciones del Presidente de la República

El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos establecidos en el artículo 145 de la Constitución. A continuación, se detallan estas causales junto con ejemplos que ilustran su aplicación:

a) Terminación del período

El mandato presidencial concluye al finalizar el período para el cual fue elegido, que en Ecuador es de cuatro años con posibilidad de una reelección. Este es el caso más común de cesación de funciones, como ocurrió con el expresidente Rafael Correa, quien terminó su mandato en 2017 tras dos períodos consecutivos en el poder, o con el presidente Moreno que terminó su periodo en 2021.

b) Renuncia voluntaria

El Presidente puede presentar su renuncia ante la Asamblea Nacional, la cual debe aceptarla. Desde la vigencia de la Constitución de Montecristi, no se ha evidenciado un caso que se adecúe a esta figura.

c) Destitución

La Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República según dos mecanismos establecidas en la Constitución: el primer mecanismo de destitución lo encontramos en el Art. 129, se basa en el presunto cometimiento de delitos y conlleva un juicio político en la Asamblea Nacional; el segundo esta contemplado en el Art. 130, se da en casos de grave crisis política y conmoción interna, y tiene los mismos efectos de la muerte cruzada, es decir, la convocatoria simultánea a elecciones presidenciales y legislativas de forma anticipada.

Sobre el mecanismo de destitución previsto en el Art. 129 de la Constitución que establece la posibilidad de que la Asamblea Nacional realice un enjuiciamiento político al Presidente de la República, debe existir una solicitud de, al menos, una tercera parte de sus miembros y justificar alguno de los siguientes casos: i. Delitos contra la seguridad del Estado; ii. Delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; iii. Delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. En ninguno de estos casos existe la necesidad de un proceso penal previo, sin embargo, se requiere el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional

El juicio político, como todo juicio, debe respetar las normas del debido proceso. Por lo tanto, y conforme lo establecido en el Art. 93 del Ley Orgánica de la Función Legislativa, a la Presidenta o Presidente de la República se garantizará el derecho a la defensa de la siguiente forma:

“Art. 93.- Derecho a la defensa.- En la fecha y hora señaladas en el orden del día, las o los asambleístas interpelantes llevarán adelante la interpelación por el lapso de dos horas, sobre la base de las pruebas solicitadas y actuadas dentro del plazo probatorio respectivo.

A continuación, la funcionaría o el funcionario enjuiciado políticamente, en el lapso máximo de tres horas, presentará sus alegatos de defensa ante el Pleno de la Asamblea Nacional sobre las acusaciones imputadas

en su contra, con base en las pruebas solicitadas y actuadas dentro del plazo respectivo. Luego, cada parte podrá replicar por un tiempo máximo de una hora.

Finalizada la intervención de la Presidenta o el Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente de la República, se retirará del Pleno y la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional declarará abierto el debate, en el cual podrán intervenir todas las y los asambleístas y exponer sus razonamientos por un tiempo máximo de diez minutos, sin derecho a réplica.”

Una vez concluido el procedimiento, la Asamblea Nacional tiene un plazo de 72 horas para tomar una resolución basada en las pruebas presentadas por el Presidente, pudiendo proceder a la censura y destitución siempre que cuenten con el voto de al menos dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura surgen indicios de responsabilidad penal, el caso se remite a la jueza o juez competente para su procesamiento.

Un caso emblemático donde se activó este proceso de destitución en Ecuador ocurrió en 2023, cuando la Asamblea Nacional llevó adelante un enjuiciamiento político contra el presidente Guillermo Lasso, que inició con dos acusaciones por concusión y una por peculado. En la parte preliminar, la Corte Constitucional descartó las dos acusaciones por concusión y emitió criterio favorable para continuar con el enjuiciamiento por la causal de peculado⁵⁵. Los hechos se explican así:

“El ex gerente general de FLOPEC puso en conocimiento, por dos ocasiones, al Presidente de la República sobre las irregularidades dentro en el proceso de contratación de transporte petrolero de Amazonas Tanker Pool Company LLC, como consecuencia, fue removido de su cargo por intentar terminar unilateralmente este contrato, por considerarlo perjudicial para el Estado. Esta conclusión emitida por el ex gerente general de FLOPEC, fue respaldada por un informe de la Contraloría General del Estado, mismo que se evidenciaron pérdidas respecto de los ingresos que FLOPEC percibió por cuanto al alquiler de buques.

El informe fue puesto en conocimiento del Presidente de la República, mismo que lo habría ignorado. En consecuencia, el presidente Lasso conoció y consintió que sigan ejecutándose y celebrándose estos contratos perjudiciales para el Estado, como el nuevo contrato que se firmó entre el Estado y Amazonas Tanker Pool.”⁵⁶

Al final, el juicio no pudo concluir, ya que el presidente Lasso, para evitar su posible destitución, hizo uso de la muerte cruzada, disolviendo la Asamblea

⁵⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-23-DJ/23

⁵⁶ LLUMIPANTA, Aleska *et al.* “Los efectos Jurídicos del Juicio Político al Presidente y Vicepresidente de la República en el Ecuador”, en *Dominio de las Ciencias*, vol. 10, núm. 3, 2024, pág. 633

Nacional y convocando a elecciones anticipadas. Esta decisión generó un intenso debate sobre el equilibrio de poderes y la estabilidad democrática del país.

Sobre el mecanismo de destitución previsto en el Art. 130 de la Constitución, la Asamblea Nacional puede destituir al Presidente si se dan las siguientes causales: i. Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; ii. Por grave crisis política y conmoción interna. A diferencia del proceso anterior, este mecanismo tiene efectos de muerte cruzada, es decir, el Organismo Electoral deberá convocar a elecciones presidenciales y legislativas anticipadas para completar el resto del período correspondiente.

Este mecanismo, al igual que el anterior, debe respetar el derecho a la defensa y el debido proceso a favor de la Presidenta o Presidente de la República, sobre lo que el Art. 51 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

“La Presidenta o el Presidente de la República, en la fecha y hora señaladas en el orden del día, ejercerá su derecho a la defensa, alegando ante el Pleno de la Asamblea Nacional sobre la grave crisis política y la conmoción interna. En caso de no comparecencia de la Presidenta o del Presidente de la República, se seguirá este proceso de destitución en rebeldía.

Finalizada la intervención de la Presidenta o del Presidente de la República, esta o este se retirará del Pleno y la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, declarará abierto el debate, en el cual podrán intervenir todas las y los asambleístas y exponer sus razonamientos por un tiempo máximo de diez minutos cada uno, sin derecho a réplica.”

Aunque varios momentos de tensión política entre el Ejecutivo y el Legislativo hayan tentado la activación de este mecanismo, no ha existido la utilización de este procedimiento (al menos hasta la redacción y publicación de este trabajo).

a) Incapacidad física o mental

Si el Presidente sufre una incapacidad grave que le impida ejercer sus funciones, puede ser removido del cargo tras un proceso de certificación médica especializada y la aprobación de la Asamblea Nacional con los votos de dos terceras partes de sus integrantes.

En Ecuador, aunque no con la Constitución de Montecristi, si existe evidencia de un Presidente que fue removido de sus funciones por incapacidad mental, como fue el caso del presidente Abdalá Bucaram. En febrero de 1997, el Congreso Nacional utilizó este mecanismo para remover del cargo del presidente Bucaram provocando una grave crisis política por la pugna en el proceso de sucesión presidencial entre la vicepresidenta Rosalía Arteaga y Fabían Alarcón, entonces presidente del Congreso Nacional.

En la actualidad, con la finalidad de garantizar un procedimiento adecuado que garantice la transparencia y veracidad de las actuaciones del Legislativo, así como el respeto a la democracia, la Ley Orgánica de la Función Legislativa contempla la participación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, del Ministerio de Salud Pública y de la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas y de la Salud del Ecuador, para la conformación del comité de médicos especializados, para que presenten un informe detallado de la salud física y mental permanente de la Presidenta o del Presidente de la República.

De igual forma, para garantizar su derecho a la defensa, la Presidenta o Presidente de la República podrá solicitar ser escuchado ante el Pleno de la Asamblea Nacional, previo a la votación que decida la procedencia o no de esta declaratoria.

b) Abandono del cargo

El proceso para la declaratoria de abandono del cargo inicia con la solicitud de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional. Luego de esto, el abandono del cargo debe ser comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de dos terceras partes de sus integrantes.

c) Revocatoria de mandato

La Constitución contempla la revocatoria del mandato mediante consulta popular de las autoridades públicas de elección popular, lo que permite a la ciudadanía remover al Presidente antes de la finalización de su período si no cumple con sus funciones de manera efectiva.

El Art. 105 de la Norma Constitucional establece algunas reglas que deben tomarse en consideración para este caso: i. La petición puede ser presentada por personas en goce de los derechos políticos; ii. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la Presidenta o Presidente de la República; iii. Durante un periodo o mandato constitucional, solo podrá realizarse un proceso de revocatoria del mandato; iv. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

De la Vicepresidencia de la República: una crítica desde la perspectiva histórica

El rol de la Vicepresidencia ha sido objeto de debate a lo largo de la historia del Ecuador. En muchos casos, ha sido vista como una figura simbólica, mientras que en otros ha jugado un papel activo en la gestión gubernamental. Sin embargo, la Vicepresidencia ha estado marcada por conflictos recurrentes entre Presidentes y Vicepresidentes, lo que ha llevado a cuestionar su utilidad y estabilidad dentro del sistema político ecuatoriano.

Uno de los primeros conflictos notorios ocurrió durante la presidencia de Abdalá Bucaram (1996-1997) y su vicepresidenta Rosalía Arteaga. Tras la destitución de Bucaram por el Congreso Nacional, Arteaga intentó asumir la Presidencia, pero se generó una crisis institucional que resultó en la posesión de Fabián Alarcón como presidente interino, relegando a Arteaga a un papel secundario.

Posteriormente, en el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), surgió un enfrentamiento con su vicepresidente Gustavo Noboa, quien terminó sucediéndolo en la Presidencia tras la crisis económica y social que llevó a la dolarización del país y al derrocamiento de Mahuad en medio de una fuerte presión social y militar.

Durante el mandato de Lucio Gutiérrez (2003-2005), también se evidenció un conflicto con su vicepresidente Alfredo Palacio. La creciente tensión entre ambos se intensificó cuando Gutiérrez perdió el apoyo popular y fue destituido por el Congreso en 2005, permitiendo que Palacio asumiera la Presidencia.

Si bien hubo periodo de estabilidad durante los mandatos del presidente Rafael Correa, lo que vino después fue aun peor. Durante el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021) se actuaron cuatro vicepresidentes. Inicialmente, su vicepresidente Jorge Glas, quien había sido parte del gobierno de Rafael Correa, perdió el respaldo del presidente Moreno y enfrentó acusaciones de corrupción y terminó en prisión, lo que obligó a Moreno a designar una nueva vicepresidenta, María Alejandra Vicuña. Sin embargo, Vicuña también se vio envuelta en escándalos de corrupción y tuvo que renunciar, siendo reemplazada por Otto Sonnenholzner. A pesar de no haber tenido conflictos graves con Moreno, Sonnenholzner renunció antes de finalizar el período y Moreno terminó su mandato con una cuarta vicepresidenta, María Alejandra Muñoz.

Otro de los casos críticos ocurrió en el gobierno de Daniel Noboa (2023-2025) con su vicepresidenta Verónica Abad. La tensión entre ambos llegó a tal punto que Noboa envió a Abad a desempeñar funciones diplomáticas en Israel en medio de un conflicto bélico. Además, en un hecho sin precedentes, Noboa se rehusó a ceder la Presidencia a Abad durante su campaña política que buscaba su reelección en 2025, lo que generó una fuerte controversia, ya que designó a otra persona como su reemplazo de manera inconstitucional, arriesgándose a sanciones legales.

Estos antecedentes han llevado a un cuestionamiento profundo sobre la necesidad de la Vicepresidencia. Compartimos con algunos analistas que sugieren que el cargo debería ser eliminado y, en su lugar, el Presidente podría delegar temporalmente sus funciones a un miembro de su gabinete ministerial para asumir en caso de licencias o ausencias. Esta alternativa podría complementarse con la convocatoria a elecciones anticipadas en caso de una ausencia definitiva de la Presidenta o Presidente, asegurando así la estabilidad

gubernamental y evitando los conflictos recurrentes entre los mandatarios y sus vicepresidentes.

Reflexiones finales

El estudio de la Función Ejecutiva en Ecuador nos ha permitido comprender su importancia en la estructura del Estado y su rol determinante en la administración pública, la seguridad nacional y la política exterior. Como hemos visto, la Presidenta o Presidente de la República ejerce un amplio conjunto de atribuciones, tanto en la formulación y ejecución de políticas públicas como en su interacción con otros poderes del Estado.

A lo largo de la historia del país, la figura presidencial ha evolucionado, consolidando su papel en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de la nación. Sin embargo, su ejercicio no ha estado exento de controversias y conflictos, en especial en lo referente a sus atribuciones excepcionales, como el estado de excepción y la muerte cruzada, las cuales han sido objeto de debates sobre su correcto uso y los límites constitucionales que deben respetarse.

La estructura organizacional de la Función Ejecutiva, conformada por la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios de Estado, ha demostrado ser un mecanismo fundamental para la implementación de las políticas gubernamentales. No obstante, la Vicepresidencia de la República ha sido un cargo que, históricamente, ha generado tensiones con la Presidencia, lo que ha llevado a cuestionar su pertinencia en el esquema de gobierno ecuatoriano.

Finalmente, la cesación de funciones del Presidente de la República está regulada en la Constitución y contempla varios escenarios, desde la finalización del período de mandato hasta la destitución, renuncia o revocatoria del mandato. Los casos recientes han demostrado la relevancia de estos mecanismos en la estabilidad política del país y han abierto el debate sobre posibles reformas en la estructura del Poder Ejecutivo.

Actividades de cierre

Al finalizar esta cuarta lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a) Debate académico: Organizar un debate en clase sobre la necesidad o no de mantener la Vicepresidencia en la estructura del gobierno ecuatoriano, considerando los conflictos históricos y propuestas alternativas.*
- b) Simulación de gabinete presidencial: Los estudiantes asumirán roles dentro del gabinete presidencial y discutirán cómo responder a una*

crisis nacional, aplicando los conocimientos adquiridos sobre las atribuciones del Ejecutivo.

- c) *Comparación internacional: Analizar cómo funciona el Poder Ejecutivo en otros países y compararlo con el modelo ecuatoriano, destacando similitudes, diferencias y posibles mejoras aplicables a la realidad nacional.*

Estas actividades tienen como objetivo no solo reforzar el contenido de esta lección, sino también desarrollar habilidades críticas y prácticas que los futuros abogados podrán aplicar en su ejercicio profesional.

QUINTA LECCIÓN

Función Legislativa

*La función legislativa es una de las expresiones más relevantes del principio de división de poderes, eje fundamental del constitucionalismo moderno. **Esta lección tiene como objetivo** comprender la estructura, funciones y atribuciones de la Función Legislativa en el contexto ecuatoriano, como parte del estudio del Estado, la democracia y los derechos de participación política.*

Históricamente, el poder legislativo surge como contrapeso a las formas absolutistas de gobierno que concentraban todo el poder en manos del monarca. Con el surgimiento del pensamiento liberal en los siglos XVII y XVIII, particularmente a partir de las ideas de John Locke y Montesquieu, se estableció la necesidad de dividir las funciones del Estado en tres esferas: legislativa, ejecutiva y judicial. En este marco, la función legislativa representa

la voluntad popular expresada a través de cuerpos colegiados encargados de crear leyes, regular la vida social, y controlar al poder político.

En Inglaterra, el Parlamento comenzó a consolidarse como un órgano con facultades legislativas y de control sobre la corona, estableciendo así un precedente histórico para la formación de los sistemas parlamentarios modernos. Posteriormente, las revoluciones americana (1776) y francesa (1789) fortalecieron la noción de soberanía popular, al instaurar asambleas representativas elegidas por los ciudadanos como depositarias de la función legislativa. Desde entonces, la presencia de un órgano legislativo ha sido esencial en los regímenes democráticos, en tanto refleja la pluralidad política y permite el ejercicio del control al poder ejecutivo.

En el caso del Ecuador, la historia de la Función Legislativa ha transitado por distintas etapas institucionales, "tradicionalmente... se organizó de forma bicameral a través de sus diecisiete constituciones, con las solas excepciones de los textos constitucionales de 1830, 1851 y 1945"⁵⁷, hasta la actual Asamblea Nacional unicameral establecida por la Constitución de 2008. Esta evolución ha estado marcada por cambios políticos, reformas constitucionales y procesos de democratización, que han buscado fortalecer la institucionalidad, garantizar la representación política y consolidar el rol de la ley como instrumento de justicia y orden social.

Esta lección permitirá al estudiante identificar cómo está estructurada la Asamblea Nacional, qué funciones cumplen sus integrantes, cuáles son los procedimientos para la creación de leyes, y cómo se ejerce el control político a través de los mecanismos de fiscalización. El estudio de la Función Legislativa no solo ofrece una comprensión técnico-jurídica del quehacer parlamentario, sino que también permite valorar la importancia del debate público, el respeto a la legalidad y la promoción de los derechos ciudadanos en un Estado democrático de derecho.

Conformación de la Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional es el órgano unicameral que ejerce la función legislativa en la República del Ecuador. Fue creada por la Constitución de 2008, en reemplazo del anterior Congreso Nacional, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad democrática, mejorar los mecanismos de representación política y garantizar una mayor transparencia en la labor parlamentaria.

Conforme lo establecido en el Art. 118 de la Constitución, la Asamblea Nacional tendrá su sede en Quito, como capital de la República y, excepcionalmente, podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. En

⁵⁷ OYARTE MARTÍNEZ, Rafael. *Curso de Derecho Constitucional. Tomo II: La Función Legislativa*, Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito, 2005, pág. 15

la práctica, son sus comisiones las que suelen reunirse en territorio buscando tener un contacto directo con la ciudadanía en el proceso de construcción de normas y, en circunstancias especiales, el Pleno ha sesionado en otras ciudades, como ocurrió (por ejemplo) para conmemorar el Bicentenario de Machala el 25 de junio de 2024.

Su conformación está determinada por el principio de representación popular, es decir, sus miembros son elegidos por sufragio directo, universal, libre y secreto, en el mismo proceso electoral en que se elige a la Presidenta o Presidente de la República y que se denomina “Elecciones Generales”. Como consecuencia lógica, el periodo legislativo también dura cuatro años.

Tal y como se determina en el Art. 118 de la Carta Constitucional, la Asamblea se integra por quince (15) asambleístas elegidos en circunscripción nacional y dos (2) asambleístas elegidos por cada provincia, incrementando uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. Para el año 2025, la Asamblea Nacional se integró por 151 asambleístas, cuya distribución responde a criterios de representación nacional, provincial y por circunscripciones del exterior, así: quince (15) asambleístas nacionales, elegidos en una sola circunscripción nacional; ciento treinta (130) asambleístas provinciales, elegidos en proporción a la población de cada provincia; y, seis (6) asambleístas por las circunscripciones del exterior, que representan a los ecuatorianos residentes en el extranjero.

La Asamblea Nacional tiene un carácter deliberativo y representativo, lo que significa que actúa como espacio institucional para el debate democrático y la construcción de leyes con base en los intereses y necesidades de la ciudadanía. Para ello, cuenta con una estructura orgánica que permite su funcionamiento ágil y ordenado, conforme se describe a continuación.

Del máximo órgano de administración legislativa

El máximo órgano de administración legislativa es el **Consejo de Administración Legislativa (CAL)**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución y el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Este órgano es responsable de planificar, organizar y coordinar el trabajo legislativo interno, además de cumplir una serie de funciones administrativas esenciales para el funcionamiento de la Asamblea.

El CAL está integrado por: La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, quien lo preside; dos Vicepresidentas o Vicepresidentes; y, cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional de entre sus miembros, pertenecientes a diferentes bancadas legislativas, de lo cual se desprende que “el espíritu del constituyente fue extender la representación en la dirección

del órgano legislativo a tres asambleístas -como máximo- de bancadas legislativas diferentes a la mayoritaria”⁵⁸.

Además, actúa como Secretaría del CAL la Secretaria o el Secretario General, o la Prosecretaria o el Prosecretario General de la Asamblea Nacional, quienes no son asambleístas y son designados por el Pleno de la Asamblea de fuera de su seno, como establece el artículo 121 de la Constitución.

Entre las funciones más relevantes del CAL, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se destacan:

- **Calificar los proyectos de ley presentados.** El CAL decide si un proyecto reúne los requisitos legales para ser tramitado. Si no los cumple, debe rechazarlo con la debida motivación, señalando las normas y principios jurídicos aplicables.
- **Establecer la prioridad de tratamiento** de los proyectos que hayan sido calificados positivamente.
- **Imponer sanciones a las y los asambleístas**, con excepción de aquellas que competen al Pleno, siempre garantizando el debido proceso.
- **Verificar los requisitos y admitir a trámite solicitudes de juicio político** a la Presidenta o al Presidente de la República, a la o el Vicepresidente, y a otros servidores públicos definidos en la Constitución.

Este órgano, por tanto, no solo administra la agenda y funcionamiento interno de la Asamblea Nacional, sino que también cumple un rol clave en la garantía del control político y la constitucionalidad del trámite legislativo.

En el caso específico del Consejo de Administración Legislativa (CAL), las sesiones son convocadas por la Presidenta o Presidente de la Asamblea, o a solicitud de al menos cuatro de sus integrantes. Según el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el quórum mínimo de instalación del CAL es de cuatro miembros, y sus decisiones se adoptan por mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los presentes en la sesión. En caso de empate, quien presida tiene voto dirimente. Las sesiones del CAL son públicas, salvo las que deban tratar asuntos que, por su naturaleza, requieran ser declarados como reservados.

Cabe señalar que la designación de la Presidencia, Vicepresidencias y vocalías del CAL suele ser objeto de intensas disputas políticas entre las distintas bancadas legislativas, ya que su composición determina en gran medida la capacidad de impulsar o bloquear iniciativas legislativas. Estas negociaciones

⁵⁸ REYES MOREALES, Nicolás; TORRES CASTRO, Enrique & TRUJILLO MONTALVO, Patricio. “Las nuevas bancadas legislativas en Ecuador (2017)”, en Democracias, vol. 5, 2017, pág. 112

reflejan los equilibrios de poder en el seno de la Asamblea y, en muchos casos, condicionan la gobernabilidad y el desarrollo de la agenda parlamentaria. La formación del CAL es, entonces, tanto un acto jurídico como un ejercicio político estratégico.

De las sesiones y votaciones

Las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional se desarrollan ordinariamente en el Palacio Legislativo de la ciudad de Quito. De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, la Asamblea se instala sin necesidad de convocatoria el catorce de mayo del año de su elección y sesiona de forma ordinaria y permanente, con dos recesos anuales de quince días cada uno. Durante estos recesos, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea podrá convocar a sesiones extraordinarias a solicitud propia, de la mayoría de los asambleístas, o del Presidente de la República, para tratar exclusivamente los temas establecidos en la convocatoria.

Las sesiones del Pleno son públicas, permitiendo así la observancia del principio de transparencia. Solo podrán ser reservadas cuando lo justifique la naturaleza del tema tratado y con la motivación correspondiente, de acuerdo con lo que establezca la ley. En la actualidad, el avance tecnológico ha permitido, incluso, que las sesiones sean transmitidas en tiempo real a través de diferentes plataformas digitales como Facebook o Youtube, lo cual es algo positivo para generar mayor confianza ciudadana en el órgano legislativo.

En cuanto al quórum y votaciones, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las reglas que deben observarse:

- **Mayoría simple:** se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión.
- **Mayoría absoluta:** requiere el voto favorable de la mitad más uno del total de los 151 miembros de la Asamblea (es decir, al menos 77 votos).
- **Mayoría calificada:** exige el voto favorable de las dos terceras partes de los asambleístas (al menos 101 votos).

Si el cálculo del número requerido para una mayoría no resulta en un número entero, se redondea al número entero inmediato superior. La Asamblea podrá aprobar resoluciones y acuerdos por mayoría simple y en un solo debate, mientras que para leyes, reformas y decisiones de especial trascendencia – como el juicio político o la introducción de cultivos genéticamente modificados– se requerirá mayoría calificada y dos debates.

De las bancadas legislativas

Las bancadas legislativas son agrupaciones formales de asambleístas que representan a partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria. Su función es articular las posiciones políticas de sus integrantes, coordinar estrategias legislativas, proponer iniciativas de ley y participar en los distintos espacios de decisión dentro de la Asamblea Nacional, como el Consejo de Administración Legislativa (CAL) y las comisiones especializadas.

De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución y el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para que una agrupación de legisladores sea reconocida oficialmente como bancada, debe representar al menos el **10 % de los miembros de la Asamblea Nacional**. En una Asamblea de 151 miembros, esto equivale a 16 asambleístas, ya que si el 10% no corresponde a un número entero, se redondea al entero inmediato superior.

En caso de que un partido o movimiento político no alcance este porcentaje, puede unirse con otros para conformar una bancada legislativa. Esta posibilidad busca garantizar la participación de minorías políticas dentro del órgano legislativo y fomentar la representación plural.

Adicionalmente, dos o más bancadas legislativas legalmente constituidas pueden formar un **bloque parlamentario**, con el fin de articular posiciones comunes sobre temas estratégicos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando varios partidos con afinidad ideológica deciden unir fuerzas para tener mayor peso político dentro de la Asamblea. Un ejemplo de ello fue la conformación del bloque legislativo entre el Movimiento CREO y el Partido Social Cristiano en períodos anteriores, o la alianza entre la Revolución Ciudadana y otras agrupaciones afines para impulsar su agenda legislativa. Estas alianzas buscan ganar presencia en el CAL, presidir comisiones estratégicas o alcanzar mayorías decisivas en temas sensibles.

La existencia y actuación de las bancadas legislativas no solo permite la organización interna del trabajo parlamentario, sino que también es reflejo de la correlación de fuerzas políticas existente en el país. Su dinámica interna y las alianzas entre ellas son clave para entender la toma de decisiones en el Legislativo, la gobernabilidad, y el desarrollo de la agenda política nacional.

De las comisiones especializadas

Las **comisiones especializadas** son órganos fundamentales dentro de la estructura funcional de la Asamblea Nacional, encargadas de desarrollar el trabajo técnico-legislativo en áreas temáticas específicas. Su existencia permite dividir el trabajo parlamentario, haciendo más eficiente el análisis y la elaboración de leyes, así como el ejercicio del control político.

Según el artículo 125 de la Constitución de la República del Ecuador, para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará **comisiones**

especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas.

Estas comisiones están conformadas por asambleístas designados por el Pleno, respetando el principio de proporcionalidad política, es decir, considerando la representación que cada bancada tiene en la Asamblea. Generalmente, cada comisión está integrada por entre 9 y 13 asambleístas.

Las comisiones permanentes se encargan del análisis de proyectos de ley, propuestas de reforma legal o constitucional, y también de la fiscalización de instituciones o funcionarios relacionados con su ámbito temático. Entre las comisiones permanentes se encuentran:

- Comisión de Justicia y Estructura del Estado
- Comisión de Fiscalización y Control Político
- Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control
- Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa
- Comisión de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana
- Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales
- Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero
- Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio
- Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales
- Comisión del Derecho a la Salud y Deporte
- Comisión de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social
- Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad
- Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral
- Comisión de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes

Además de las comisiones permanentes, el Pleno puede constituir **comisiones ocasionales** o **especiales** para investigar temas de coyuntura, atender denuncias ciudadanas, o analizar propuestas legislativas de carácter excepcional, como ocurrió con la Comisión Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales, con la Comisión Ocasional para investigación del asesinato de Fernando Villavicencio o con la Comisión especializada ocasional para el tratamiento de los proyectos de ley de la consulta popular y referéndum del 21 de abril de 2024. Estas comisiones tienen un plazo determinado para cumplir su cometido y se disuelven una vez que entregan su informe final.

El trabajo de las comisiones incluye la recepción de comparecencias, solicitud de información, elaboración de informes y dictámenes que serán posteriormente debatidos en el Pleno. Así, se garantiza que el tratamiento legislativo cuente con un análisis técnico previo y con sustento jurídico, político y social.

En síntesis, las comisiones especializadas constituyen el espacio clave donde se analiza en profundidad la normativa y se ejerce el control político, antes de que las decisiones sean asumidas por el Pleno de la Asamblea.

De los asambleístas

La figura del asambleísta es clave en la estructura democrática del Estado ecuatoriano, ya que representa directamente a la ciudadanía y participa en la creación de leyes, así como en el control político de las demás funciones del Estado. Su elección, funciones, derechos y limitaciones están detallados en la Constitución de la República.

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución, para ser asambleísta se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener nacionalidad ecuatoriana (por nacimiento o naturalización).
- Haber cumplido 18 años de edad al momento de la inscripción de la candidatura.
- Estar en goce de los derechos políticos.

En el debate público nacional, con frecuencia se han expresado cuestionamientos ciudadanos sobre los escasos requisitos para acceder al cargo de asambleísta. Las críticas suelen centrarse en la baja edad mínima requerida y en la ausencia de exigencias académicas o de experiencia profesional para ejercer esta función de alta responsabilidad política.

A continuación presentamos una tabla comparativa con los **requisitos para ser legislador** (diputado/asambleísta/congresista) en varios países de América Latina y otros del mundo, lo que puede servir para reflexionar sobre el caso ecuatoriano:

País	Edad mínima	Nacionalidad	Otros requisitos	Artículo constitucional
Ecuador	18 años	Ecuatoriana	Gozar de derechos políticos	Art. 119 CRE
Colombia	25 años	Colombiana	No haber sido condenado; sin contratos con el Estado	Art. 177 C.P.

Chile	21 años	Chilena	Educación media completa; no inhabilitado	Art. 48 C.P.
Argentina	25 años	Argentina (mín. 4 años ciudadanía)	Residencia 4 años en la provincia representada	Art. 48 CN
México	21 años	Mexicana	Residencia en distrito; no militar activo ni titular ejecutivo	Art. 55 CPEUM
Perú	25 años	Peruana	Gozar de derecho de sufragio activo	Art. 90 CP
Bolivia	18 años	Boliviana	2 años de residencia en la circunscripción	Art. 149 CEPB
España	18 años	Española	No estar inhabilitado judicialmente	Art. 68 CE
EE.UU.	25 años	Estadounidense (mín. 7 años)	Residir en el Estado que representa	Art. I, Sec. 2 U.S. Const.

Elaborado por: El Autor⁵⁹

En la mayoría de países oscila entre los 21 y 25 años, salvo Ecuador y Bolivia que tienen uno de los requisitos más bajos (18 años). En cuanto a la **nacionalidad** requerida, podemos observar que todos exigen nacionalidad del país, de hecho, algunos como EEUU o Argentina agregan antigüedad mínima como ciudadano. Además, algunos países incluyen requisitos adicionales como nivel educativo, residencia en la circunscripción o ausencia de antecedentes penales o judiciales.

A pesar de estos señalamientos, la representación política debe mantenerse como un derecho amplio y garantista. Establecer mayores barreras podría excluir a importantes liderazgos sociales, comunitarios, gremiales o territoriales que, sin contar con títulos académicos, cumplen un rol fundamental en la articulación democrática.

⁵⁹ CRE: Constitución de la República del Ecuador

C.P.C.: Constitución Política de Colombia

CN: Constitución de la Nación Argentina

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CP: Constitución Política del Perú

CEPB: Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia

CE: Constitución Española

U.S. Const.: United States Constitution

No obstante, para elevar el nivel del debate y la calidad legislativa, es necesario caminar hacia un sistema de partidos que fortalezca la formación política de sus militantes. Sería deseable que las organizaciones políticas implementen procesos de capacitación interna y filtros democráticos rigurosos para seleccionar a sus candidatos, lo que permitiría contar con representantes mejor preparados sin restringir el principio de participación universal.

Ahora bien, según el art. 128 de la Constitución de la República debemos agregar que los asambleístas gozan de fuero de Corte Nacional de Justicia, lo cual implica que sólo pueden ser procesados penalmente por esa instancia durante el ejercicio de sus funciones. No son civil ni penalmente responsables por las opiniones, decisiones o actos realizados en el ejercicio de su cargo, dentro o fuera del recinto legislativo.

Para que se pueda iniciar una causa penal contra un asambleísta se requiere autorización previa del Pleno de la Asamblea, salvo en delitos no relacionados con sus funciones. Esta autorización se entiende concedida si no se responde en un plazo de 30 días, y dicho plazo se suspende durante los recesos legislativos. Solo pueden ser privados de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada.

El artículo 127 de la Carta Magna establece varias prohibiciones para los asambleístas con el fin de garantizar la ética pública, la transparencia y la independencia en el ejercicio de sus funciones, cuyo incumplimiento conlleva la pérdida inmediata de la calidad de asambleísta, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley. Estas son:

1. Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional.
3. Gestionar nombramientos de cargos públicos.
4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas.
5. Aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado.
6. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado.
7. Celebrar contratos con entidades del sector público.

Este marco normativo busca asegurar que los legisladores actúen con independencia, transparencia y responsabilidad, priorizando siempre el interés público sobre los intereses particulares.

Atribuciones de la Función Legislativa

La Función Legislativa en el Ecuador, ejercida por la Asamblea Nacional, es una de las más relevantes en el sistema democrático, ya que expresa directamente la soberanía popular a través de sus representantes. Sus principales atribuciones “pueden ser agrupadas en cuatro funciones principales: legitimar, representar, legislar y controlar. Mientras que la función representativa y la legitimadora, son fundamentalmente transversales en la actuación del Parlamento; la función legislativa y la fiscalizadora tienen un componente más procedimental”⁶⁰. Estas funciones están definidas en la Constitución de la República y permiten equilibrar el poder entre las distintas funciones del Estado, garantizando que las decisiones públicas se tomen dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

Atribución de legislación

La potestad legislativa de la Asamblea Nacional se manifiesta en su capacidad de **expedir, codificar, reformar, derogar e interpretar con carácter obligatorio las leyes**, conforme al numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de Montecristi.

El artículo 132 de la Norma Suprema establece que la Asamblea Nacional aprobará como leyes aquellas normas generales de interés común. Además, especifica los casos en los que se requiere la expedición de una ley, entre ellos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer sanciones.
3. Crear, modificar o suprimir tributos.
4. Atribuir competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país.
6. Otorgar facultades regulatorias a organismos públicos, sin alterar disposiciones legales.

En el art. 133 de la Constitución también se clasifican las leyes en **orgánicas y ordinarias**, siendo las primeras aquellas que regulan la organización y funcionamiento de instituciones creadas por la Constitución; el ejercicio de derechos y garantías constitucionales; la organización y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, el régimen de partidos políticos y el sistema electoral; las cuales, además, requieren **mayoría absoluta** para su aprobación, reforma o derogación.

⁶⁰ GARCÍA MONTERNO, Mercedes. “El parlamento”, en MARTÍ I PUIG, Salvador; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario & SÁNCHEZ, Francisco (Eds.), *Curso de Ciencia Política, Senado De La República Lxiii Legislatura*, México D.F., 2017, pág. 416

En Ecuador, las normas son consideradas como garantías constitucionales primarias de los derechos y, según el artículo 84 de la Carta Suprema, toda norma jurídica debe **adecuarse formal y materialmente** a los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, sin que en ningún caso se pueda menoscabar los derechos de las personas.

La Constitución en su art. 134 también establece que quienes tienen iniciativa legislativa son, como es obvio, las asambleístas y los asambleístas, siempre que tengan con el respaldo de una bancada legislativa o de al menos el 5 % de los miembros de la Asamblea Nacional, pero además se suman otros actores a la lista: la Presidenta o Presidente de la República, las otras funciones del Estado en el marco de sus competencias; instituciones como la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en materias relacionadas con sus atribuciones; y, por supuesto, las ciudadanas, ciudadanos y las organizaciones sociales con el respaldo del 0,25% del padrón electoral nacional. De estos, quienes presenten proyectos de ley tienen derecho a participar en el debate legislativo, personalmente o mediante delegados.

El artículo 135 establece una restricción importante: solo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley que impliquen creación o modificación de tributos, aumento del gasto público, o alteraciones a la división político-administrativa del país.

Finalmente, el artículo 136 señala los requisitos formales de todo proyecto de ley, entre los cuales encontramos:

- Debe referirse a una sola materia.
- Debe incluir una exposición de motivos.
- Debe presentar el articulado propuesto.
- Debe señalar expresamente los artículos que se reforman o derogan.

Si un proyecto no cumple con estos requisitos, no será tramitado. De esta manera, se garantiza la claridad, coherencia y eficacia normativa del trabajo legislativo.

Atribución de fiscalización y control político

Además de su función normativa, la Asamblea Nacional ejerce el control político sobre las demás funciones del Estado. Esta atribución está consagrada en el numeral 9 del artículo 120 de la Constitución, que dispone que la Asamblea puede fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como los de otros órganos del poder público.

En el marco de sus atribuciones de fiscalización, la Asamblea tiene también la facultad de declarar la incapacidad física o mental del Presidente de la República, así como autorizar el enjuiciamiento penal del Presidente o Vicepresidente de la República con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Asimismo, el artículo 131 establece que la Asamblea puede iniciar juicios políticos contra altos funcionarios del Estado, como ministros, el Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo, Superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana, entre otros.

Ahora bien, para iniciar el juicio político se requiere petición de al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea y el voto favorable de la mayoría absoluta para censurar y destituir. En casos específicos como ministros y autoridades de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura se requiere el voto favorable de las dos terceras partes. La censura implica la destitución inmediata además que, si de los hechos censurados se derivan posibles delitos, se remite la causa a la autoridad judicial correspondiente.

Durante los últimos períodos presidenciales, esta facultad ha sido utilizada en varias ocasiones, evidenciando el ejercicio efectivo del control político. Vale recordar algunos ejemplos. En el gobierno de Lenín Moreno, se impulsaron varios procesos de fiscalización, donde destacó el juicio político a la ministra de Gobierno María Paula Romo, quien fue censurada y destituida en noviembre de 2020 por su responsabilidad política en el uso excesivo de la fuerza durante las protestas indígenas de octubre de 2019. También fue llamado a rendir cuentas el entonces ministro de Salud, Catalina Andramuño, por su gestión inicial de la pandemia de COVID-19, aunque esta renunció antes de la conclusión del proceso.

En el período de Guillermo Lasso, varios ministros enfrentaron comparecencias e interpelaciones. Entre los casos más relevantes están el juicio político contra Ximena Garzón, ministra de Salud, y Patricio Carrillo, ministro del Interior, por la actuación frente a las protestas sociales contra el régimen. Además, el propio presidente Guillermo Lasso fue sometido a un juicio político impulsado por la Asamblea en 2023, acusado de presunto peculado relacionado con contratos públicos. Aunque el proceso no concluyó por la disolución de la Asamblea mediante el mecanismo de la "muerte cruzada", marcó un hito en la confrontación entre funciones del Estado.

En el gobierno de Daniel Noboa, el control político se ha expresado a través de comparecencias de sus ministros en el Pleno y en comisiones legislativas. Los temas que han motivado estos llamados incluye el caso de los permisos de construcción en zonas protegidas de Olón, donde se cuestionó la posible vulneración de normas ambientales. Este caso involucró directamente a la

ministra de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Sade Fritschi, quien fue convocada a comparecer ante la Asamblea para explicar la emisión de autorizaciones dentro del Área Nacional de Recreación Playa de Olón.

La crisis energética, que provocó apagones de hasta 14 horas diarias en varias regiones del país. Ante esta situación, fue llamado a comparecer el ministro de Energía y Minas, Roberto Luque, encargado de explicar las medidas adoptadas y las razones del colapso del sistema energético. Además, la crisis de seguridad agudizada por el avance del crimen organizado y el manejo de los estados de excepción. En este contexto, fueron convocados a comparecer la Ministra del Interior Mónica Palencia y el ministro de Defensa Gian Carlo Loffredo, para informar sobre las acciones ejecutadas frente a la escalada de violencia.

Estas atribuciones hacen de la Función Legislativa un pilar del equilibrio democrático, al permitir que la ley se construya desde el debate plural y que el poder público sea sujeto a vigilancia y rendición de cuentas, razón por la cual “en opinión de algunos analistas llega a ser en el Estado moderno incluso más importante que el legislativo propiamente dicho”⁶¹.

Reflexiones finales

La Función Legislativa del Estado ecuatoriano constituye uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Su rol como generadora de leyes y como entidad fiscalizadora de los actos del poder público la coloca en una posición clave para la garantía de derechos, el control del poder y la promoción del bien común. Como se ha podido observar a lo largo de esta lección, la Asamblea Nacional del Ecuador no solo legisla, sino que también representa la pluralidad política y social del país, permitiendo que diversas voces lleguen al debate público.

No obstante, también se han identificado desafíos importantes: las tensiones entre las funciones del Estado, los cuestionamientos ciudadanos sobre la preparación y legitimidad de algunos representantes, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de formación política y rendición de cuentas. En este contexto, es fundamental promover una cultura legislativa ética, técnica y sensible a las demandas sociales.

La presente lección ha permitido evidenciar que la democracia no se agota en las elecciones, sino que se fortalece en el ejercicio responsable del poder, en el debate legislativo transparente y en la vigilancia ciudadana sobre quienes toman decisiones que afectan a toda la sociedad.

⁶¹ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Editorial TEMIS (11 edición), Bogotá, 2010, pág. 274

Actividades de cierre

Al finalizar esta quinta lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a) *Análisis comparado: Revisa la tabla sobre los requisitos para ser legislador en distintos países. ¿Consideras que Ecuador debería elevar los requisitos para acceder a la Asamblea? Justifica tu respuesta.*
- b) *Estudio de caso: Investiga un caso reciente de juicio político o comparecencia ministerial en la Asamblea Nacional. Analiza su desarrollo, argumentos presentados y resultados. Elabora una ficha-resumen del caso.*
- c) *Simulación legislativa: Organiza un ejercicio de simulación parlamentaria en el aula. Asigna roles de asambleístas, ministros, medios de comunicación y ciudadanía. Propongan, debatan y voten un proyecto de ley ficticio.*
- d) *Redacción crítica: Escribe un ensayo corto (máximo 500 palabras) sobre el papel de las bancadas legislativas en la gobernabilidad democrática del Ecuador como un pilar del equilibrio democrático, al permitir que la ley se construya desde el debate plural y que el poder público sea sujeto a vigilancia y rendición de cuentas.*

SEXTA LECCIÓN

Función Judicial

La **presente lección tiene como objetivo** comprender el rol, la estructura y las atribuciones de la Función Judicial en el Estado ecuatoriano. Se enmarca dentro del estudio de las instituciones fundamentales del Estado democrático, desde la perspectiva del principio de separación de poderes, el acceso a la justicia y la garantía de los derechos fundamentales.

En la tradición del constitucionalismo moderno, la función judicial se configura como un pilar del Estado de derecho. Su origen puede rastrearse hasta la consolidación de las monarquías constitucionales y repúblicas liberales, donde se institucionaliza el poder judicial como un órgano autónomo e imparcial encargado de resolver conflictos jurídicos, proteger los derechos de las personas y garantizar la supremacía de la Constitución y la ley.

En Ecuador, la Función Judicial ha atravesado diversos procesos de reforma y modernización, especialmente desde la Constitución de Montecristi (2008), la cual establece un modelo de justicia que incorpora principios de autonomía, independencia, celeridad, gratuidad, oralidad, transparencia, interculturalidad y eficiencia. En este marco, el sistema judicial está compuesto por órganos jurisdiccionales, administrativos, autónomos y auxiliares, todos ellos con competencias claramente definidas.

Un aspecto fundamental de esta transformación es que la Constitución de 2008 considera al poder judicial como un medio efectivo para que los ciudadanos accedan a la justicia, no solo como un aparato técnico-jurídico. Esta visión humanista del derecho busca acercar el sistema judicial a la ciudadanía y garantizar una tutela judicial efectiva.

Además, la nueva Constitución consagra el principio de unidad jurisdiccional, eliminando la posibilidad de que órganos ajenos al sistema judicial ejerzan competencias que constitucionalmente son exclusivas de juezas y jueces. Como resultado de esta disposición, se corrigieron múltiples distorsiones institucionales: las comisarías de policía perdieron su antigua facultad de dictar órdenes de prisión; los funcionarios de ejecución coactiva ya no pueden emitir prohibiciones de salida del país; los alcaldes dejaron de ser competentes para resolver acciones de habeas corpus; y la justicia contencioso-administrativa se integró al sistema judicial bajo condiciones de independencia real.

Esta lección abordará el diseño institucional de la Función Judicial, sus actores y niveles jerárquicos, así como su importancia en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia. Se pretende que el estudiante de Derecho reconozca el papel esencial que desempeñan los jueces y demás operadores de justicia en la vida democrática y en la vigencia de los derechos humanos.

Conforme lo establecido en el Art. 177 de la Constitución de la República, la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos, cuya estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia se desarrolla en el Código Orgánico de la Función Judicial.

Órganos jurisdiccionales

Los órganos jurisdiccionales son aquellos encargados directamente de administrar justicia. En Ecuador, su estructura está organizada jerárquicamente y con competencias determinadas por la Constitución y la ley. Su objetivo principal es resolver conflictos jurídicos, proteger derechos y garantizar la aplicación de la ley con independencia e imparcialidad.

Conforme lo establecido en el Art. 178 de la Constitución de la República, los órganos jurisdiccionales son: 1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las cortes provinciales de justicia; 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley; y, 4. Los juzgados de paz. Esta norma no excluye otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, como son el Tribunal Contencioso Electoral o la Corte Constitucional, los cuales no pertenecen a la Función Judicial ya que el primero pertenece a la Función Electoral y el segundo es un órgano independiente de todos los poderes del Estado.

La Corte Nacional de Justicia

La Corte Nacional de Justicia es el máximo órgano de administración de justicia ordinaria en Ecuador. Conforme el Art. 182 de la Constitución de Montecristi, está conformada por 21 juezas y jueces que ejercen sus funciones por un periodo de nueve años, sin posibilidad de reelección, con un proceso de renovación que se da por tercios cada tres años. Se organizan en salas especializadas que son:

- Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo
- Sala Especializada de lo Contencioso Tributario
- Sala Especializada de lo Civil y Mercantil
- Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado
- Sala Especializada de lo Laboral
- Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores

Su sede se encuentra en Quito, y tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional. Las juezas y jueces de la Corte eligen de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, quien representa a la Función Judicial durante un periodo de tres años. Asimismo, cada sala elige a su presidenta o presidente por un periodo de un año. Además, la Constitución prevé la existencia de conjuezas y conjueces con las mismas responsabilidades, régimen de incompatibilidades y requisitos que los titulares.

La misma Carta Consitucional en su Art. 183 estableble que para ser jueza o juez de la Corte Nacional se requiere ser ecuatoriana o ecuatoriano, y estar en goce de los derechos políticos, poseer título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la abogacía, la judicatura o la docencia jurídica por al menos diez años. La designación se realiza mediante concurso público de oposición y méritos, con mecanismos de impugnación y control social, y procurando la paridad entre hombres y mujeres.

Entre las principales funciones de la Corte Nacional de Justicia contenidas en el Art. 184 de la CRE se destacan:

- Conocer recursos de casación, revisión y otros que determine la ley.
- Desarrollar precedentes jurisprudenciales mediante el sistema de fallos de triple reiteración.
- Conocer las causas contra servidoras y servidores públicos que gocen de fuero.
- Presentar proyectos de ley sobre la administración de justicia.

Conforme el art. 185 de la Constitución, el sistema de jurisprudencia obligatoria funciona de la siguiente manera: cuando una sala especializada reitera un criterio jurídico en tres ocasiones, debe remitirlo al Pleno de la Corte para su validación. Si el Pleno lo ratifica o no se pronuncia en un plazo de sesenta días, el criterio se convierte en jurisprudencia obligatoria. En caso de que una sala desee modificar este criterio, el cambio debe ser motivado jurídicamente y aprobado por unanimidad.

Así, la Corte Nacional no solo cumple una función de control jurisdiccional, sino que contribuye activamente a la construcción de un derecho coherente y a la protección uniforme de los derechos en todo el territorio nacional.

Las Cortes Provinciales de Justicia

Las Cortes Provinciales de Justicia son órganos jurisdiccionales que funcionan en cada provincia del Ecuador y tienen como principal función conocer en segunda instancia las causas que hayan sido juzgadas por los tribunales y juzgados de primer nivel. Se constituyen como un nivel intermedio entre estos y la Corte Nacional de Justicia.

Según el artículo 186 de la Constitución de la República, cada Corte Provincial estará integrada por el número de juezas y jueces que sea necesario para atender la carga procesal de su jurisdicción. Estos pueden provenir de la carrera judicial, del libre ejercicio profesional y de la docencia universitaria en el área jurídica. La inclusión de estos distintos perfiles contribuye a la diversidad de enfoques jurídicos y fortalece la independencia judicial.

Las juezas y jueces provinciales se organizan en salas especializadas, cuyas materias deben corresponderse con las de la Corte Nacional de Justicia. Esto garantiza coherencia en el tratamiento jurisdiccional y permite una articulación eficiente del sistema judicial. Entre las materias más comunes se encuentran lo civil, penal, laboral, familia, niñez y adolescencia.

Las Cortes Provinciales son fundamentales en el sistema de garantías, ya que resuelven apelaciones y otros recursos, siendo una instancia de revisión esencial para el control de legalidad y la protección de derechos de los ciudadanos. Además, en muchos casos, constituyen el último eslabón jurisdiccional dentro del territorio, por lo que sus decisiones tienen un gran impacto en el acceso a la justicia.

Los Tribunales y Juzgados

Los Tribunales y Juzgados son órganos jurisdiccionales de primera instancia que conocen y resuelven causas en diversas materias del derecho. Su existencia, número y especialización se definen de acuerdo con las

necesidades poblacionales, conforme lo establece el artículo 186 de la Constitución de la República.

El Consejo de la Judicatura tiene la facultad de determinar el número de tribunales y juzgados requeridos en cada jurisdicción, a fin de garantizar una cobertura eficiente y equitativa del sistema de justicia en todo el territorio nacional.

La Constitución también prevé instancias especializadas obligatorias en todos los cantones, como al menos una jueza o juez de familia, niñez y adolescencia, así como una jueza o juez para adolescentes infractores. Esta disposición busca asegurar que los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad reciban una tutela efectiva y especializada.

Además, en las localidades donde exista un centro de rehabilitación social, debe funcionar al menos un juzgado de garantías penitenciarias, encargado de velar por el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad, supervisar el cumplimiento de sus penas y controlar las condiciones de detención.

En general, casi todas las materias se organizan en Juzgados de primera instancia que operan en forma de Unidades Judiciales. Los Tribunales se organizan para el funcionamiento de la justicia penal y para los casos de temas contencioso administrativos y contencioso tributarios.

Por su parte, los jueces y juezas gozan del derecho a la estabilidad en sus cargos, conforme lo dispone el artículo 187 de la Constitución. No pueden ser separados sino por causas legales y están sujetos a procesos de evaluación individual y periódica que deben observar parámetros técnicos y contar con participación del control social. En caso de no alcanzar los estándares mínimos, pueden ser removidos.

En conjunto, los tribunales y juzgados representan el primer contacto formal entre los ciudadanos y el sistema judicial, por lo que su funcionamiento transparente, accesible y eficiente es esencial para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Los juzgados de paz

Los juzgados de paz constituyen una alternativa accesible y comunitaria para la resolución de conflictos, especialmente en zonas rurales y comunidades alejadas. Están diseñados para ofrecer una justicia cercana, basada en principios de equidad, diálogo y resolución pacífica de disputas.

De acuerdo con el artículo 189 de la Constitución de la República, las juezas y jueces de paz tienen competencia exclusiva y obligatoria para conocer

conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones que les sean sometidos conforme a la ley. Resuelven en equidad, es decir, aplicando el sentido común y la justicia natural antes que normas rígidas. Los juzgados de paz tiene prohibido, en cualquier caso, ordenar la privación de la libertad o interferir con la jurisdicción indígena.

Los procedimientos ante los juzgados de paz se caracterizan por el uso de mecanismos alternativos como la conciliación, el diálogo, el acuerdo amistoso y otras prácticas propias de la comunidad. Estos mecanismos permiten alcanzar soluciones rápidas y satisfactorias para las partes sin necesidad de abogado patrocinador.

El Código Orgánico de la Función Judicial en su Art. 248 establece que las y los jueces de paz desempeñarán sus funciones como un servicio a la comunidad de forma voluntaria y, más adelante, en su Art. 249 establece que habrá juezas y jueces de paz en aquellas parroquias rurales en que lo soliciten los respectivos gobiernos parroquiales, así como en los barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales, habrá juezas y jueces de paz cuando lo soliciten conforme con las disposiciones dictadas por el Consejo de la Judicatura.

Para ejercer como jueza o juez de paz no se requiere título profesional en Derecho. Sin embargo, deben tener su domicilio permanente en la comunidad donde ejercen y contar con el respeto y apoyo de esta. Son elegidos por sus propias comunidades mediante un proceso organizado por el Consejo de la Judicatura, y su permanencia en el cargo dependerá de la decisión de la comunidad conforme a la ley.

En el Art. 250 del Código Orgánico de la Función Judicial se agregan requisitos mínimos como ser mayor de edad, haber completado la instrucción primaria, hablar los idiomas predominantes en la parroquia, tener domicilio permanente en la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad donde se va a ejercer el cargo, con una residencia ininterrumpida no menor a tres años; y, gozar del respeto, consideración y apoyo de la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad en que va a ejercer el cargo.

Los juzgados de paz, por tanto, fortalecen el acceso a la justicia, la participación comunitaria y la resolución pacífica de conflictos, valores esenciales en una democracia incluyente y plural.

Órgano administrativo: Consejo de la judicatura

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, según lo establece el artículo 178 de la Constitución de la República. Su papel es garantizar que el sistema judicial funcione de forma eficiente, transparente y en beneficio del acceso a la justicia.

El Art. 179 de la CRE establece que se conforma por cinco vocales principales con sus respectivos suplentes, quienes son elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en un proceso de designación que debe ser público, contar con veeduría e incluir una etapa de impugnación ciudadana, y que se realiza a partir de ternas presentadas por la Corte Nacional de Justicia (quien preside el Consejo), la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública, la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional.

Los vocales del Consejo de la Judicatura permanecen en funciones por seis años. Para ocupar el cargo deben ser ecuatorianas o ecuatorianos y estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho o ramas afines legalmente reconocidas y haber ejercido con probidad e idoneidad notorias la profesión o la docencia universitaria durante al menos diez años.

Sus funciones se encuentran contempladas en el Art. 181 de la Norma Suprema y se destacan las siguientes:

- Definir y ejecutar políticas para el mejoramiento del sistema judicial.*
- Aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial (excepto de los órganos autónomos).*
- Dirigir los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de los servidores judiciales.*
- Administrar la carrera judicial y organizar programas de formación y capacitación.*
- Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.*

Todas las decisiones del Consejo deben ser motivadas y se adoptan por mayoría simple. Además, esta entidad está obligada a presentar informes anuales a la Asamblea Nacional, que puede ejercer su facultad de fiscalización sobre sus integrantes. En definitiva, el Consejo de la Judicatura constituye un componente fundamental para garantizar que la justicia funcione con criterios técnicos, éticos y democráticos.

No obstante, la designación de sus miembros ha generado históricamente intensos debates y disputas políticas. Esto se debe, en parte, a la enorme responsabilidad que tiene el Consejo al sancionar o destituir a jueces y funcionarios judiciales. El hecho de que esta facultad incida directamente en la carrera judicial ha llevado a que distintos actores intenten influir en la conformación del órgano, debilitando en ocasiones la percepción de su imparcialidad.

Frente a ello, es indispensable reafirmar que la independencia judicial es un valor esencial en toda democracia, y que ninguna institución del Estado debe ser utilizada para perseguir o presionar a juezas y jueces por el solo hecho de ejercer su función jurisdiccional. La administración de justicia exige autonomía,

garantías y respeto institucional, tanto para quienes la imparten como para quienes acuden a ella.

Órganos autónomos

La Constitución de la República reconoce a la Defensoría Pública y a la Fiscalía General del Estado como órganos autónomos dentro de la Función Judicial según lo establecido en su Art. 178. Esta autonomía funcional y administrativa les permite cumplir con sus responsabilidades específicas sin estar sujetos a las directrices del Consejo de la Judicatura ni de otros órganos judiciales.

Su carácter autónomo garantiza un equilibrio de poderes al interior del sistema judicial y permite que actúen con independencia, especialmente en materias sensibles como la defensa pública y la persecución penal, que en los siguientes apartados se analizarán sus funciones con mayor detalle.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo objetivo principal es garantizar el acceso pleno e igualitario a la justicia para aquellas personas que, por su condición económica, social o cultural, se encuentran en situación de indefensión y no pueden contratar un servicio legal privado, tal y como se desprende del Art. 191 de la Constitución de la República.

Su tarea principal consiste en prestar servicio legal gratuito en el patrocinio de causas judiciales, así como en la asesoría jurídica de los derechos de las personas. Aunque históricamente inició sus actuaciones en el ámbito penal, en la actualidad su campo de acción la lleva a todas las materias e instancias del sistema judicial, siendo una institución clave para la garantía del debido proceso y la defensa efectiva de los derechos humanos.

El Art. 192 de la Norma Suprema determina que la Defensora Pública o el Defensor Público General, actúa como máxima autoridad y debe cumplir con los siguientes requisitos: ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos; poseer título de tercer nivel en Derecho y conocimientos en gestión administrativa; y, haber ejercido con probidad e idoneidad la abogacía, la judicatura o la docencia universitaria por al menos diez años.

De esta manera, la Defensoría Pública se convierte en una herramienta esencial para garantizar la igualdad ante la ley, reducir las barreras de acceso a la justicia y proteger a los sectores más vulnerables de la población. Su intervención asegura que los procesos judiciales se desarrollen bajo el amparo del debido proceso, respetando las garantías constitucionales incluso en los casos en que las personas no pueden costear una defensa legal privada.

Además, su labor se complementa con el trabajo de los Consultorios Jurídicos Gratuitos que funcionan en las facultades de Derecho de las universidades del país, los cuales también ofrecen asesoría y patrocinio legal sin costo. Estos espacios operan bajo autorización y supervisión de la propia Defensoría Pública, fortaleciendo así la red institucional de acceso a la justicia en beneficio de la población más vulnerable. De hecho, otras organizaciones que deseen ofrecer este servicio deben acreditarse y ser evaluadas por la Defensoría Pública.

Fiscalía General del Estado

Conforme el Art. 194 de la Constitución de la República, la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo, único e indivisible, que forma parte de la Función Judicial. Funciona de manera desconcentrada y cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera. Su máxima autoridad es la Fiscal o el Fiscal General del Estado, quien actúa conforme a los principios constitucionales, los derechos y garantías del debido proceso.

En el art. 195 del Texto Constitucional se detalla que su función principal es dirigir, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal, y ejercer la acción pública durante el proceso judicial, lo cual se realiza bajo los principios de oportunidad y mínima intervención penal, priorizando el interés público y los derechos de las víctimas. Para cumplir con sus funciones, la Fiscalía organiza y dirige un sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses.

La Fiscal o el Fiscal General del Estado debe cumplir los siguientes requisitos: ser ecuatoriana o ecuatoriano, en goce de sus derechos políticos; tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país, y conocimientos en gestión administrativa; y, haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por al menos diez años.

Finalmente, el artículo 197 de la Constitución reconoce la carrera fiscal, estableciendo que la formación continua, la evaluación periódica, y los méritos técnicos y éticos son condiciones indispensables para la permanencia y promoción dentro de la institución.

De esta manera, la Fiscalía General del Estado desempeña un papel fundamental en la protección de los derechos de la sociedad frente al delito, garantizando un proceso penal justo, transparente y eficaz dentro del marco del Estado de derecho.

Órganos auxiliares

De acuerdo con el artículo 178 de la Constitución de la República, la Función Judicial cuenta con órganos auxiliares como el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley. Estos actores no ejercen jurisdicción, pero su papel es fundamental para el funcionamiento del sistema judicial, al brindar soporte técnico, logístico y legal a los procesos.

Uno de los servicios auxiliares más importantes es el servicio notarial. Según el artículo 199 de la Constitución, los servicios notariales son públicos y están presentes en todos los cantones y distritos metropolitanos del país, conforme lo determine el Consejo de la Judicatura. Este organismo también fija las remuneraciones, el régimen del personal auxiliar y las tasas por los servicios prestados, cuyos valores se destinan al Presupuesto General del Estado.

Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública y su labor consiste en autenticar actos y documentos, dotándolos de validez legal. Son designados por el Consejo de la Judicatura mediante concurso público de oposición y méritos, con etapas de impugnación y control social. Para ejercer el cargo, se requiere título de tercer nivel en Derecho y al menos tres años de experiencia profesional con probidad notoria.

Además de los notarios, el sistema judicial cuenta con martilladores judiciales encargados de subastas públicas en los procesos judiciales, depositarios judiciales que custodian bienes embargados o incautados dentro de un juicio, peritos técnicos, traductores oficiales y otros profesionales auxiliares. Todos estos actores permiten que los procesos judiciales se lleven adelante con integridad, transparencia y cumplimiento de los principios constitucionales.

Como se puede observar, los órganos auxiliares no son ni jueces ni litigantes (como acusador o defensor) en el marco de un proceso judicial pero, sin duda, son esenciales para que pueda evacuarse el proceso. Por poner algunos ejemplos, un proceso civil no podría tener éxito sin la escritura pública que emite una Notaría para probar la propiedad de un inmueble, o sin la presencia del depositario judicial para llevar adelante un embargo o, mucho menos se podría cobrar una deuda sin la existencia de un martillador que lleve adelante la subasta, etc.

Estos órganos auxiliares, en su conjunto, garantizan que las decisiones judiciales puedan ejecutarse de forma efectiva, fortaleciendo así la confianza ciudadana en la justicia y en el Estado de derecho.

Asuntos pendientes para la efectiva independencia judicial

La independencia judicial es un principio esencial del Estado de derecho. Implica que jueces y juezas tomen decisiones libres de presiones políticas, económicas o de cualquier otro tipo. Gargarella apunta que existen diferentes

formas de identificar la falta de independencia de la función judicial⁶², como: la dependencia de los poderes políticos, dependencia del “clamor popular”, dependencia de la propia estructura judicial y dependencia de la burocracia interna. Solo así es posible proteger derechos, controlar abusos de poder y garantizar un verdadero equilibrio entre funciones del Estado.

En democracias como la ecuatoriana, esta independencia se ve fortalecida por el sistema de selección por méritos, la carrera judicial, y la existencia de mecanismos de evaluación y control institucional. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la politización, la presión mediática y los ataques a la legitimidad del sistema judicial. Por ello, su defensa es una tarea constante para toda la sociedad, sobre todo considerando que en el Estado Constitucional “el campo de actuación de los jueces se amplía y como contrapoder se encuentran en constante tensión con los otros poderes estatales; sus decisiones ya no son solo de interés interindividual, sino que tienen trascendencia social”⁶³.

Si bien la Constitución de 2008 dio pasos significativos hacia la autonomía de la Función Judicial, aún existen pendientes estructurales que dificultan la plena independencia judicial. En primer lugar, es urgente garantizar una adecuada asignación de recursos económicos, lo que implica fortalecer la infraestructura judicial, aumentar el número de operadores de justicia y mejorar sus condiciones laborales.

Otro aspecto fundamental es fomentar una cultura de respeto hacia las decisiones judiciales, tanto desde la ciudadanía como desde los medios de comunicación. Las sentencias judiciales deben ser valoradas como expresión del derecho, no como decisiones políticas sujetas al linchamiento mediático o la manipulación social.

Finalmente, se requiere una profunda depuración del sistema judicial. Muchos de los problemas de credibilidad e ineficacia están ligados a prácticas de corrupción ejercidas tanto por funcionarios judiciales como por abogados litigantes. Esta realidad exige una acción decidida del Consejo de la Judicatura, de la Fiscalía General del Estado y de la sociedad civil organizada, para garantizar que quienes administran justicia lo hagan con honestidad, conocimiento y vocación de servicio.

Solo con instituciones sólidas, jueces probos y un compromiso colectivo con el respeto al Estado de derecho, será posible consolidar un sistema judicial independiente, confiable y al servicio de la democracia.

⁶² Véase GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, 2011

⁶³ JADÁN, Diego. *Independencia judicial y poder político en Ecuador*, Casa Andina, Quito, 2019, pág. 37

Reflexiones Finales

La Función Judicial es una piedra angular del Estado constitucional de derechos y justicia. Su estructura compleja, compuesta por órganos jurisdiccionales, administrativos, autónomos y auxiliares, responde a la necesidad de garantizar que la justicia se administre con eficiencia, transparencia e imparcialidad. A lo largo de esta lección hemos comprendido que, más allá de su rol técnico, el sistema judicial representa una garantía fundamental para el ejercicio de los derechos y libertades individuales, así como para la resolución pacífica de los conflictos en una sociedad democrática.

La Constitución de Montecristi significó un punto de inflexión en la concepción de justicia en Ecuador. Al consagrar principios como la unidad jurisdiccional, la independencia judicial y la gratuidad en el acceso a la justicia, se ha establecido una arquitectura normativa sólida. Sin embargo, la plena realización de estos principios requiere esfuerzos permanentes en materia de financiamiento, profesionalización, ética judicial y control ciudadano.

La independencia judicial, en particular, no debe ser entendida como una concesión sino como una exigencia democrática. Protegerla implica dotar de recursos adecuados al sistema, blindar a jueces y operadores judiciales de presiones indebidas y, al mismo tiempo, depurar al sistema de aquellas prácticas y personas que lo contaminan desde adentro. Solo así podrá consolidarse un sistema de justicia que inspire confianza, defienda derechos y promueva la cohesión social.

Actividades de Cierre

Al finalizar esta lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a. Mapa estructural del sistema judicial: Elaborar un esquema gráfico que represente los distintos órganos que integran la Función Judicial (jurisdiccionales, administrativos, autónomos y auxiliares), señalando sus funciones y su relación jerárquica. Este recurso puede servir como material de repaso o evaluación visual.*
- b. Análisis de caso: Investigar un caso emblemático donde se haya puesto a prueba la independencia judicial en Ecuador. Analizar el rol de los jueces, de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Presentar una síntesis del caso en una ficha de análisis.*
- c. Debate en clase: Tema propuesto: “¿Está garantizada la independencia judicial en Ecuador?”. Organizar a los estudiantes en dos grupos con posturas a favor y en contra, fomentando el uso de argumentos jurídicos, constitucionales y comparados.*

- d. *Foro virtual o mural reflexivo: Invitar a los estudiantes a expresar su percepción sobre el sistema judicial ecuatoriano a través de una plataforma virtual o mural en el aula. Pueden responder a la pregunta: "¿Qué debería cambiar para que exista verdadera justicia en el país?".*

SÉPTIMA LECCIÓN

Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social

A diferencia del modelo tradicional de división tripartita de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la Constitución ecuatoriana incorporó de manera inédita dos funciones adicionales del Estado, dotadas de autonomía, competencias propias y un alto valor democrático: la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social.

*La **presente lección tiene como objetivo** comprender el significado, la estructura y las atribuciones de la Función Electoral y de la Función de Transparencia y Control Social en el marco del sistema político ecuatoriano. Ambas funciones, reconocidas en la Constitución de 2008, representan una innovación institucional que distingue al Ecuador en el contexto del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, término al que se "hace referencia a una serie de cambios que se habrían introducido en el constitucionalismo de la región, particularmente a partir de la última oleada de reformas que surgió a finales del siglo XX y principios del XXI (Colombia 1991, Argentina 1994, Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009)"⁶⁴.*

Sobre este asunto, los profesores Roberto VICIANO y Rubén MARTÍNEZ, afirman que "la principal apuesta del nuevo constitucionalismo latinoamericano

⁶⁴ GARGARELLA, Roberto. "El «nuevo constitucionalismo latinoamericano»", en *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, vol. 48, núm. 1, 2015, pág. 169

es en la búsqueda de instrumentos que recompongan la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía y gobierno (donde) el denominador común es el mismo: establecer mecanismos de legitimidad y control sobre el poder constituido a través, en muchos casos, de nuevas formas de participación vinculantes”⁶⁵. Así, en Colombia se le denomina “formas de participación democrática”; en Venezuela y Bolivia se le llama democracia participativa; y en el Ecuador de 2008 de le asigna el nombre de “participación en democracia”.

En ese contexto, la Función Electoral, integrada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, garantiza el respeto a la voluntad popular a través de la organización transparente de elecciones, referendos y otros mecanismos de democracia directa. Su independencia es fundamental para la legitimidad de los procesos democráticos y la estabilidad institucional.

Por su parte, la Función de Transparencia y Control Social se articula a través de entidades clave como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado, las Superintendencias y la Defensoría del Pueblo. Esta función promueve la vigilancia ciudadana, la ética pública, el control de los recursos estatales y la defensa de los derechos fundamentales, profundizando así la democracia participativa.

En esta lección se analizarán las características, atribuciones y desafíos de ambas funciones, con el propósito de que los futuros abogados reconozcan su relevancia en el diseño institucional del Estado ecuatoriano, y valoren su rol en la construcción de una sociedad más justa, transparente y democrática.

Función Electoral

La Función Electoral constituye una de las transformaciones más destacadas del modelo constitucional ecuatoriano de 2008. Según el artículo 217 de la Constitución, su finalidad es garantizar el ejercicio de los derechos políticos, tanto a través del sufragio como mediante la participación organizada de la ciudadanía en la vida política del país.

Esta función se encuentra integrada por dos órganos: el **Consejo Nacional Electoral (CNE)** y el **Tribunal Contencioso Electoral (TCE)**. Ambos poseen sede en Quito y tienen jurisdicción nacional. Lo interesante de esta innovación constitucional, es que otorga autonomía administrativa, financiera y organizativa a los organismos del poder electoral a quienes, además, les otorga rango de función del Estado, reconociendo la centralidad de los derechos políticos en la consolidación democrática. En este marco, la organización,

⁶⁵ VICIANO PASTOR, Roberto & MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. “El nuevo constitucionalismo democrático: fundamentos para una construcción doctrinal”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 9, 2011, pág. 21

control y resolución de disputas electorales se separa de los poderes tradicionales y se profesionaliza mediante organismos especializados.

Los órganos electorales también están sujetos a control social. Las organizaciones políticas y candidaturas tienen derecho a ejercer veeduría sobre su funcionamiento, y sus actos y sesiones deben ser públicos conforme lo establecido en el Art. 223 de la Norma Suprema. Esto busca garantizar la transparencia y fomentar la confianza ciudadana en los procesos electorales.

En suma, la Función Electoral en Ecuador no solo organiza las elecciones, sino que constituye una garantía estructural para el ejercicio de la soberanía popular, consolidando los principios de participación democrática, equidad y transparencia en la vida política del país.

Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el órgano responsable de organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales en el Ecuador. Su existencia es clave para asegurar el respeto a la voluntad popular y la legitimidad del sistema democrático.

Según el artículo 218 de la Constitución, el CNE está conformado por cinco consejeras o consejeros principales y cinco suplentes. Su mandato es de seis años, renovándose parcialmente cada tres años. La Presidenta o Presidente del CNE es elegido de entre sus miembros y ejerce sus funciones durante tres años, al igual que la o el Vicepresidente. Esta persona también representa a la Función Electoral ante otras instituciones del Estado.

Entre las atribuciones más relevantes del CNE, que se detallan en el artículo 219 de la Constitución, se incluyen la de convocar a elecciones, referendos, consultas populares y plebiscitos, así como organizar, dirigir y supervisar los procesos electorales y proclamar sus resultados.

Otra de las atribuciones de mucha importancia del Consejo Nacional Electoral es su rol de control en materia de propaganda, gasto electoral y financiamiento de campañas. La Constitución establece que debe controlar la propaganda y el gasto electoral, así como revisar las cuentas de los candidatos y organizaciones políticas, y también ejecutar y controlar el financiamiento estatal de campañas y fondos políticos. Esta facultad tiene como finalidad garantizar condiciones de equidad durante las contiendas electorales. Sin embargo, este control no siempre resulta efectivo en la práctica, lo cual ha sido motivo de preocupación y crítica.

En muchos casos, el electorado se ve expuesto a campañas multimillonarias financiadas por élites económicas, mientras que las propuestas de candidaturas ciudadanas, comunitarias o de escasos recursos pasan

desapercibidas. Esto distorsiona el principio de igualdad democrática y favorece la reproducción del poder político en manos de quienes pueden invertir grandes sumas de dinero.

Además de sus atribuciones organizativas y de control, el Consejo Nacional Electoral también tiene una función formativa clave. De acuerdo con el artículo 219 de la Constitución, le corresponde establecer y gestionar un instituto de capacitación y promoción político-electoral. Para ello, se ha creado el Instituto de la Democracia, cuya misión es fomentar una cultura democrática activa mediante la formación ciudadana, la investigación y la difusión de conocimientos en temas electorales. Esta tarea es fundamental para fortalecer la participación informada, construir ciudadanía crítica y mejorar la calidad del debate político.

Además, el CNE tiene la facultad de reglamentar la normativa electoral, formular y ejecutar su propio presupuesto, y resolver impugnaciones administrativas presentadas durante los procesos electorales.

La estructura descentralizada del CNE le permite actuar en todas las provincias del país mediante organismos desconcentrados temporales que se activan para la organización de procesos específicos, lo que fortalece su capacidad operativa.

En suma, la Función Electoral en Ecuador no solo organiza las elecciones, sino que constituye una garantía estructural para el ejercicio de la soberanía popular, consolidando los principios de participación democrática, equidad y transparencia en la vida política del país.

Tribunal Contencioso Electoral

El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es el órgano judicial de la Función Electoral encargado de resolver los conflictos y controversias en materia electoral, por lo tanto, los cinco miembros principales y los cinco suplentes que lo integran deben poseer título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido.

El TCE representa una innovación en el constitucionalismo ecuatoriano, al establecer un tribunal especializado en materia electoral, lo cual permite una administración de justicia más técnica, imparcial y especializada en un ámbito particularmente sensible para la democracia.

Entre sus principales funciones, detalladas en el artículo 221 de la Constitución, destacan la de conocer y resolver los recursos contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de sus órganos desconcentrados, así como resolver los litigios entre organizaciones políticas.

En ese sentido, es importante resaltar que el Tribunal Contencioso Electoral constituye una de las Altas Cortes del Estado ecuatoriano, junto con la Corte Constitucional y la Corte Nacional de Justicia. Por tanto, es indispensable que sus actuaciones estén guiadas por los mismos estándares de independencia judicial, pues de lo contrario se corre el riesgo de generar desigualdad en la contienda electoral, debilitando la legitimidad del proceso democrático.

Otra de las funciones que resaltan en este organismo judicial consiste en sancionar las infracciones electorales, incluyendo el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda y gasto electoral. A propósito de esta atribución, un caso que generó amplia polémica fue la sentencia del TCE mediante la cual se retiraron los derechos políticos de la Vicepresidenta Verónica Abad durante la campaña de reelección del Presidente Daniel Noboa. Esta decisión, enmarcada en una disputa entre Presidente y Vicepresidenta, fue interpretada como una toma de posición en el conflicto político interno y, en la práctica, impidió que se lleve a cabo la sucesión presidencial conforme lo establece la Constitución.

Este hecho demuestra la necesidad urgente de blindar a los órganos electorales frente a presiones externas o internas que puedan vulnerar su imparcialidad. Además, al tratarse de un órgano autónomo, debe garantizarse que su accionar esté libre de interferencias políticas, fortaleciendo así la confianza ciudadana en la resolución de disputas electorales.

Finalmente, las resoluciones y fallos del TCE tienen carácter de jurisprudencia electoral, son de última instancia y de inmediato cumplimiento, lo que refuerza su autoridad dentro del sistema jurídico electoral.

Función de Transparencia y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social constituye una de las mayores innovaciones de la Constitución ecuatoriana de 2008 y es un aporte destacado del denominado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Su creación responde a la necesidad de profundizar los mecanismos de control ciudadano, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la participación democrática en la gestión pública.

De acuerdo con el artículo 204 de la Constitución de la República, esta función tiene como objetivos fundamentales: promover e incentivar el ejercicio de los derechos de participación, fomentar la transparencia, vigilar el cumplimiento de los objetivos del Estado y la calidad de los servicios públicos, así como controlar las acciones de los actores del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejen recursos públicos.

A diferencia de las funciones clásicas del Estado –Ejecutiva, Legislativa y Judicial–, esta función se caracteriza por su enfoque preventivo y por involucrar

de manera directa a la ciudadanía organizada en el monitoreo y control de la gestión pública. Sus órganos no emiten leyes ni sentencias, pero sus atribuciones tienen alto impacto sobre la institucionalidad democrática y la rendición de cuentas.

Esta función está compuesta por varias entidades con competencias diferenciadas pero complementarias:

- El **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**, encargado de la promoción de derechos de participación y del nombramiento de autoridades mediante concursos públicos.
- La **Contraloría General del Estado**, responsable del control del uso de los recursos públicos.
- Las **Superintendencias**, encargadas de la vigilancia técnica de sectores estratégicos y económicos.
- La **Defensoría del Pueblo**, orientada a la protección de los derechos humanos y colectivos.

La instancia de coordinación de esta función, conformada por las máximas autoridades de cada entidad, tiene a su cargo formular políticas públicas sobre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como coordinar el plan nacional de lucha contra la corrupción conforme lo establecido en el Art. 206 de la Constitución de Ecuador. Esta instancia elige anualmente a su presidente entre sus miembros.

La Función de Transparencia y Control Social representa una estructura estatal que rompe con el modelo tradicional de separación de poderes, al introducir una dimensión participativa, preventiva y comunitaria en el ejercicio del control del poder.

En los siguientes apartados se desarrollarán de manera individual cada uno de estos organismos.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es el organismo encargado de promover el ejercicio de los derechos de participación y de controlar la gestión pública desde la ciudadanía organizada. De acuerdo con el Art. 207 de la Constitución su misión se articula en torno a la participación, el control social y la designación de autoridades.

El origen del CPCCS se remonta a la coyuntura política de los años 2006 y 2007, cuando las organizaciones y movimientos sociales, cansados de una década marcada por gobiernos fallidos entre 1996 y 2006, respaldaron la candidatura de Rafael Correa con la expectativa de lograr una transformación profunda del Estado. En este contexto, la creación del CPCCS respondía a una demanda popular por institucionalizar la presencia ciudadana en el poder público.

Sin embargo, esta visión original fue alterada tras la llegada de Lenín Moreno a la presidencia, cuya consulta popular impulsó una reforma constitucional que cambió el mecanismo de designación de consejeros que pasó a ser por votación popular, desnaturalizando así el espíritu que motivó su creación, que buscaba la presencia de las y los representantes de los sectores sociales organizados y terminó radicalizando la partidización de este organismo.

Luego del 2018, el Consejo se integra por siete consejeras y consejeros principales, elegidos por votación popular para un período de cuatro años, y por sus respectivos suplentes. Algo curioso en este proceso de elección, es que para garantizar el principio de equidad de género, la elección se realiza en tres papeletas diferentes: una papeleta solo para elegir a los tres consejeros hombres, otra papeleta solo para elegir a las tres consejeras mujeres, y una tercer papeleta solo para elegir a la o el representante de las minorías.

Entre sus principales atribuciones constitucionales, se encuentran:

- Promover e incentivar el ejercicio de los derechos relacionados con la participación.*
- Estimular procesos de deliberación pública y de control social sobre lo público.*
- Investigar denuncias sobre actos de corrupción y remitir los informes a la Contraloría, Fiscalía o Procuraduría, según corresponda.*
- Designar a través de concursos públicos de méritos y oposición, con veeduría e impugnación ciudadana, a las autoridades de control: Contralor General del Estado, Defensor del Pueblo, Fiscal General del Estado, Procurador General del Estado, Superintendentes y al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.*

Si bien partimos del hecho que “la participación ciudadana en Ecuador no nace con la Constitución del 2008, sino que en ella es recogeen los planteamientos de diferentes grupos sociales, económicos y políticos, que no estaban de acuerdo con el neo liberalismo y los instrumentos de democracia representativa que dominaron la realidad ecuatoriana”⁶⁶, el CPCCS representa una innovación importante dentro del constitucionalismo regional, al otorgar protagonismo institucionalizado a la ciudadanía en los procesos de control y selección de altos funcionarios del Estado. No obstante, ha sido también objeto de fuertes controversias políticas, las cuales se deben principalmente a su atribución de designar autoridades públicas de alto rango, una competencia

⁶⁶ CARRERA CALDERÓN, Frankz Alberto. “La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador”, en *Uniandes Episteme. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, vol. 2, núm. 1, enero-marzo, 2015, pág. 63

estratégica que motiva a distintos sectores políticos a intentar influir o controlar este organismo.

Estas tensiones han generado cuestionamientos sobre su funcionamiento, especialmente en lo que respecta a su autonomía, a la transparencia de sus procesos de designación, y a los conflictos internos entre sus miembros. Es muy probable que cuando se realice un proceso de reformas profundas al texto constitucional (lo que es muy frecuente en Ecuador), este organismo desaparezca de la estructura del Estado, devolviendo las atribuciones de designación de autoridades al Poder Legislativo, y dejando en el abandono los incentivos para la participación ciudadana real y a otros mecanismos de control popular del poder público.

Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control y fiscalización del uso de los recursos públicos en el Ecuador. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, y constituye una de las instituciones clave para garantizar la eficiencia, legalidad y transparencia en la gestión pública.

Según la Constitución, la Contraloría tiene autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Su titular es designado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana, y ejerce funciones por un período de cinco años.

Las atribuciones de la Contraloría incluyen:

- Realizar auditorías a instituciones del sector público, empresas con participación estatal, organizaciones políticas y entidades privadas que manejan fondos públicos.
- Emitir informes con indicios de responsabilidad penal y administrativa.
- Formular recomendaciones para la mejora de la gestión pública.
- Vigilar el cumplimiento de las normas y principios que rigen la administración financiera del Estado.

La labor de la Contraloría es fundamental para prevenir y detectar actos de corrupción, así como para recuperar recursos públicos indebidamente utilizados. Sus informes son documentos técnicos que pueden ser remitidos a otras autoridades como la Fiscalía o la Procuraduría para el inicio de acciones legales.

Sin embargo, esta institución también ha sido protagonista de graves escándalos de corrupción que han debilitado su credibilidad pública. El

excontralor Carlos Pólit fue sentenciado en Estados Unidos por delitos relacionados con el caso Odebrecht⁶⁷, mientras que el excontralor Pablo Celi fue sentenciado en Ecuador por participar en una estructura de corrupción al interior de la institución. Estos casos reflejan la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno y la transparencia en la designación y gestión de las más altas autoridades del órgano de control fiscal del Estado.

En el marco de una democracia participativa y de un Estado constitucional de derechos, el trabajo de la Contraloría permite fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas, garantizar la rendición de cuentas y asegurar que los fondos del Estado sean utilizados de forma eficiente, ética y conforme al interés público.

Superintendencias

Las superintendencias son organismos técnicos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social y tienen como principal responsabilidad ejercer vigilancia, auditoría, intervención y control sobre sectores estratégicos y actividades económicas, financieras, productivas y sociales en el país. Cada superintendencia actúa en un campo específico, como banca, seguros, compañías, telecomunicaciones, economía popular y solidaria, entre otros.

Las superintendencias cuentan con autonomía administrativa, financiera y organizativa, y sus titulares son designados mediante concurso público de oposición y méritos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

- Supervisar el cumplimiento de la normativa legal y técnica en los sectores bajo su control.
- Emitir regulaciones dentro de sus competencias para asegurar una operación eficiente, responsable y ética.
- Realizar auditorías y evaluaciones de desempeño institucional.
- Imponer sanciones administrativas a quienes incumplan la ley o los reglamentos aplicables.

⁶⁷ El caso Odebrecht constituye uno de los mayores escándalos de corrupción en América Latina. Entre 2001 y 2016, la constructora brasileña Odebrecht pagó más de 788 millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos y políticos de al menos 12 países, a cambio de la adjudicación de contratos estatales. La trama fue revelada en 2016 como parte de la Operación Lava Jato en Brasil, y expuso una estructura empresarial dedicada exclusivamente a gestionar pagos ilícitos mediante empresas offshore. En Ecuador, Odebrecht reconoció el pago de varios millones de dólares en sobornos, lo que llevó a la apertura de procesos judiciales.

Las superintendencias son fundamentales para garantizar que los distintos actores económicos y sociales actúen en apego a la ley y al interés público. Su actuación técnica, alejada de intereses políticos, debe asegurar transparencia, protección de derechos y estabilidad institucional en los sectores que regulan.

Sin embargo, el reto mayor es que estas entidades operen bajo criterios estrictos de independencia e integridad, evitando su uso como instrumentos de presión o persecución económica o política, y contribuyendo efectivamente al modelo de Estado de derechos, transparente y participativo que promueve la Constitución de Montecristi.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es el organismo encargado de la protección y promoción de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza, así como de velar por que las instituciones públicas y privadas respeten las garantías constitucionales y los estándares internacionales de derechos. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social y actúa con total autonomía e independencia funcional.

La Constitución le otorga personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, financiera y organizativa. Su autoridad máxima, la Defensora o el Defensor del Pueblo, es designada mediante concurso público de oposición y méritos realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Entre sus funciones principales se encuentran:

- *Velar por la vigencia de los derechos humanos en el Ecuador.*
- *Intervenir de oficio o a petición de parte en casos de violaciones de derechos.*
- *Emitir recomendaciones a instituciones públicas o privadas para prevenir, corregir o reparar vulneraciones de derechos.*
- *Presentar acciones constitucionales como el habeas corpus, la acción de protección, el acceso a la información pública y la acción por incumplimiento.*
- *Elaborar informes temáticos sobre el cumplimiento de derechos y proponer reformas legales para su fortalecimiento.*

La Defensoría del Pueblo representa la voz institucional de los sectores más vulnerables, de los pueblos y nacionalidades indígenas, de las personas privadas de libertad, de la infancia, de la naturaleza y de cualquier colectivo en situación de riesgo. Su rol no es punitivo, sino preventivo, correctivo y educativo, consiste en “tutelar los derechos constitucionales, que abarcan incluso los derechos de la naturaleza; lo que significa un reto (conceptual y

operativo) para su protección y promoción”⁶⁸. Es una entidad clave para consolidar una democracia basada en el respeto irrestricto a la dignidad humana y a los principios de justicia social.

En el contexto del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, la existencia de la Defensoría del Pueblo no solo amplía las posibilidades de defensa legal para la ciudadanía, sino que fortalece el concepto de Estado garante de derechos, donde la vigilancia de su cumplimiento no depende únicamente del poder judicial, sino también de órganos especializados con vocación social y enfoque de derechos.

Reflexiones Finales

La incorporación de la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social a la estructura del Estado ecuatoriano representa uno de las innovaciones más notables del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano aplicado en Ecuador. Ambas funciones han buscado ampliar el alcance de la democracia más allá del sufragio, integrando mecanismos de control, participación y vigilancia ciudadana como elementos esenciales del sistema político.

En el caso de la Función Electoral, su institucionalización ha permitido contar con órganos especializados para garantizar la organización de procesos electorales transparentes y equitativos. No obstante, desafíos como el financiamiento opaco de campañas y la influencia de intereses económicos siguen afectando la igualdad democrática. Asimismo, decisiones como las adoptadas por el Tribunal Contencioso Electoral en coyunturas políticamente sensibles han generado preocupación sobre la necesidad de reforzar su independencia e imparcialidad.

Por su parte, la Función de Transparencia y Control Social ofrece herramientas relevantes para ejercer control ciudadano sobre el poder público. Instituciones como la Contraloría, las Superintendencias y la Defensoría del Pueblo cumplen funciones clave en la fiscalización, protección de derechos y regulación técnica. Sin embargo, la experiencia política del país ha demostrado que sin garantías de independencia, transparencia y profesionalismo, estas entidades pueden ser vulnerables a la manipulación y al debilitamiento institucional.

⁶⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR. “Derechos humanos y Defensoría del Pueblo de Ecuador”, en *Informe sobre derechos humanos Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, 2011, pág. 131

El Consejo de Participación Ciudadana, concebido como un canal para institucionalizar la participación social, también enfrenta un profundo debate sobre su legitimidad, efectividad y futuro. La politización de sus funciones y la falta de consensos sobre su rol han puesto en entredicho su permanencia.

En conjunto, estas funciones son reflejo de un modelo constitucional más inclusivo, participativo y moderno. Fortalecerlas requiere compromiso democrático, controles efectivos y una ciudadanía activa y consciente de su rol en la vigilancia del poder.

Actividades de Cierre

Al finalizar esta lección, se recomienda realizar una o varias de las siguientes actividades:

- a) Estudio de caso: Investiga un proceso electoral reciente en Ecuador en el que haya intervenido el TCE. Resume sus decisiones, el contexto político y sus consecuencias jurídicas.*
- b) Ensayo argumentativo: Redacta un texto con el título “¿Debe mantenerse el Consejo de Participación Ciudadana como función del Estado?”, tomando postura fundamentada con base en la Constitución, la experiencia histórica y propuestas de reforma.*
- c) Foro participativo: Crea un espacio de discusión grupal o virtual sobre cómo puede fortalecerse la transparencia en la función pública desde la ciudadanía y la academia.*

Estas actividades buscan consolidar el aprendizaje de esta lección mediante el análisis crítico, el desarrollo de habilidades argumentativas y el ejercicio de la participación activa y reflexiva.

OCTAVA LECCIÓN

Organización territorial del Estado: gobiernos descentralizados

La descentralización implica transferir competencias desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales –parroquias, municipios, provincias y regiones– con el objetivo de fortalecer la autonomía local, mejorar la calidad de los servicios públicos y promover un desarrollo equitativo. Este proceso debe distinguirse de la desconcentración, que es una mera redistribución interna de funciones dentro de una misma estructura administrativa, sin otorgar autonomía.

A diferencia de una concepción centralista del poder, el modelo del Estado ecuatoriano, consagrado en la Constitución de Montecristi de 2008, promueve una organización territorial descentralizada, con autonomía política, administrativa y financiera de sus distintos niveles de gobierno. Este enfoque responde a los principios del Estado constitucional de derechos y justicia, que reconoce la diversidad territorial, cultural y socioeconómica del país, y busca una gestión pública más cercana a la ciudadanía.

*La **presente lección tiene como objetivo** que los estudiantes puedan comprender la organización territorial del Estado ecuatoriano y el sentido jurídico, político y administrativo de la descentralización. Este estudio es fundamental para entender la estructura de poder dentro del Estado y el modo en que se garantiza la participación ciudadana, la eficiencia administrativa y el desarrollo territorial desde los distintos niveles de gobierno.*

Se analizan los fundamentos teóricos de la descentralización, los diferentes niveles de gobierno establecidos en la Constitución, sus competencias y estructuras, así como las diferencias clave entre descentralización y desconcentración.

Además, se analizan temas fundamentales como el régimen especial de los territorios indígenas y de las circunscripciones territoriales especiales; la coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno; y los desafíos actuales y perspectivas del proceso de descentralización en el Ecuador.

Este contenido permite al estudiante de Derecho identificar las implicaciones legales y democráticas de la organización territorial del Estado, y valorar el papel que cumplen los gobiernos autónomos en el fortalecimiento de la democracia participativa.

Descentralización

La descentralización es un principio organizador del Estado que busca transferir competencias, responsabilidades y recursos desde el Estado Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, de ahí su nombre. Esta distribución territorial del poder tiene como propósito acercar la gestión pública a la ciudadanía, fortalecer la autonomía de los territorios, y mejorar la eficiencia, pertinencia y equidad en la prestación de servicios públicos.

En este sentido, compartimos la idea que la descentralización se alinea con el fin común de la administración pública para “modernización estatal, con un componente de democratización puesto que un Estado capaz de ceder a otros niveles territoriales parte de su poder económico y político, funciones administrativas, potestades fiscales y legislativas, al menos en teoría, es un Estado garante del buen vivir dentro del territorio”⁶⁹.

De acuerdo con el artículo 8 del Código Orgánico Administrativo, el principio de descentralización implica la división objetiva de funciones y subjetiva de órganos entre diferentes administraciones públicas. Esta definición reconoce la coexistencia de distintos entes con personalidad jurídica propia, autonomía política, administrativa y financiera, como lo establecen también la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En la práctica, la descentralización en Ecuador se expresa en el funcionamiento de gobiernos parroquiales, municipales, provinciales y regionales, que gestionan competencias propias en ámbitos como planificación del desarrollo, servicios básicos, vialidad, ambiente, cultura, deporte y participación ciudadana, entre otros.

Es importante indicar que el sistema de competencias diferencia algunas de ellas, entre las cuales encontramos: exclusivas, concurrentes y residuales. Las

⁶⁹ COSTA CEVALLOS, Marcelo; BLACIO AGUIRRE, Galo & MALDONADO ORDÓÑEZ, Jorge. “Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 51, enero-abril, 2022, pág. 174

primeras, son aquellas que pertenecen únicamente al órgano o nivel de gobierno encargado, sin que se comparta con ningún otro, por ejemplo: la defensa nacional que pertenece exclusivamente al Estado Central a través de las Fuerzas Armadas que dirige el Presidente de la República, de la cual no participan ni Alcades, ni Prefectos.

Por otra parte, según el Art. 115 del COOTAD, las competencias concurrentes corresponden a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Ejemplo de ello lo encontramos en el sector de la salud. Aunque la emisión de políticas o directrices sanitarias le corresponde de forma exclusiva al Estado Central, la ejecución de programas de salud aparece como una competencia concurrente que permite que, simultáneamente, coexistan hospitales bajo la gestión directa del Estado Central y también existan centros de salud o programas de salud bajo la gestión de municipios y prefecturas.

En tercer lugar, diferenciamos las competencias residuales. Según el Art. 150 del COOTAD las competencias residuales son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, pero que pueden ser asignadas a estos siempre que no formen parte de los sectores estratégicos o se consideren competencias privativas o exclusivas del gobierno central.

No debe confundirse descentralización con **desconcentración**, pues esta última consiste en una delegación interna de funciones dentro de la misma administración central, sin que exista autonomía política ni jurídica. Es decir, la desconcentración implica que los funcionarios u oficinas regionales del gobierno central actúan en nombre de este, y no con autonomía propia.

Territorios	Gobierno Descentralizado	Gobierno Desconcentrado
Parroquia	Junta Parroquial	Tenencia Política
Cantón	Municipio	• Direcciones Cantonales de los ministerios (como el Ministerio de Educación) • Jefatura Política
Provincia	Prefectura	• Direcciones provinciales de los ministerios (como el Ministerio de Salud) • Gobernación
Región	Gobierno Regional	Direcciones zonales de los ministerios (como el Ministerio de Ambiente)

Elaborado por: El Autor

En resumen, la descentralización fortalece la democracia local y permite un modelo de gestión pública más participativa, eficaz y contextualizada a las realidades de cada territorio. Un ejercicio comparativo nos muestra que existen países con mayores niveles de descentralización, sin que lleguen a configurarse como Estados federales.

Un ejemplo paradigmático es el Estado Autonomico de España, donde las comunidades autónomas ejercen competencias muy amplias en materia legislativa, administrativa e incluso fiscal. Este modelo demuestra hasta qué punto puede evolucionar un Estado descentralizado, reconociendo particularidades territoriales, históricas y culturales, sin necesidad de abandonar la unidad estatal. En las siguientes secciones se profundizará en los niveles de gobierno descentralizado reconocidos en la Constitución ecuatoriana.

Niveles de gobierno

La Constitución ecuatoriana de 2008 organiza el territorio mediante niveles de gobierno autónomos y descentralizados, con la finalidad de acercar la gestión pública a la ciudadanía, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos, y promover el desarrollo equitativo de todas las regiones del país.

Según el artículo 238 de la Constitución, los niveles de gobierno son: el parroquial rural, el municipal para los cantones, el provincial y el regional. Cada uno de estos niveles tiene autonomía política, administrativa y financiera, y su accionar debe respetar los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Estos niveles no se subordinan entre sí, sino que coexisten en un esquema de distribución de competencias y de cooperación articulada, conforme lo establece el modelo de Estado descentralizado. En todo caso, para esta tarea, debe considerarse que la "descentralización es un proceso complejo que abarca mucho más que la transferencia de competencias y asignación de recursos, para "generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral (descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además, convertirse en un medio (no un fin) para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo"...Por esta razón, es importante incorporar al análisis no solo el proceso de transferencia de competencias del Gobierno central a los gobiernos locales, sino mirar cómo las competencias y funciones del Estado que se mantienen en el nivel central empiezan o no a ser ejecutadas en los propios territorios"⁷⁰.

⁷⁰ RUIZ GIRALDO, Carlo. La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008, en KRAINER, Anita & MORA, María Fernanda, *Actores, procesos y retos de la descentralización*

A continuación, se describen las características de cada uno:

Gobierno Parroquial

El gobierno parroquial rural es el nivel más pequeño y, también, más cercano a la ciudadanía de las áreas rurales. Su órgano principal es la Junta Parroquial Rural, compuesta por vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales, el de mayor votación será su Presidenta o Presidente.

Las juntas parroquiales son esenciales para el fortalecimiento de las comunidades rurales y para garantizar el ejercicio de los derechos en territorios históricamente marginados.

De acuerdo con el Art. 267 de la Constitución de la República, sus competencias incluyen:

- *Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación*
- *con el gobierno cantonal y provincial.*
- *Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos*
- *de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos*
- *anuales.*
- *Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
- *Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la*
- *biodiversidad y la protección del ambiente.*
- *Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados*
- *por otros niveles de gobierno.*
- *Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos*
- *rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*
- *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*
- *Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

La existencia de las juntas parroquiales rurales en Ecuador responde a la necesidad histórica de democratizar la gestión pública en territorios alejados de los centros urbanos. Durante décadas, las áreas rurales estuvieron

en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008, FLACSO, Sede Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Quito, 2013, pág. 96

marginadas de las decisiones estatales y del acceso equitativo a servicios básicos.

La creación de juntas parroquiales, consolidada tras el proceso constituyente de 1998 y reforzada en la Constitución de 2008, permitió a las comunidades rurales ejercer autonomía política, planificar su propio desarrollo, administrar recursos y tener representación directa en los asuntos públicos. Así, las juntas parroquiales rurales son expresión concreta del principio de descentralización y participación ciudadana en el territorio.

Gobierno Municipal

La existencia de los municipios o ayuntamientos tiene su antecedente en las instituciones de gobierno local de la época colonial, donde los cabildos eran órganos de representación y autogestión de las ciudades. El término "cabildo" proviene del latín *capitulum*, diminutivo de *caput* (cabeza), y originalmente designaba a un grupo de personas reunidas para deliberar. De esta raíz también proviene la expresión moderna "cabildeo", que alude al proceso de negociación o lobby político orientado a alcanzar consensos o influir en decisiones colectivas.

En Ecuador, los gobiernos municipales son responsables de la administración política, financiera y administrativa de los cantones. Tienen jurisdicción sobre las áreas urbanas y rurales de cada cantón. El ejecutivo de cada municipio es la Alcalde, el cual es elegido de forma unipersonal por votación universal directa y secreta por las personas de su jurisdicción territorial. Además, se organiza a través de un órgano legislativo que se conoce como concejo municipal, el cual está conformado por las Concejales y Concejales, los cuales son elegidos por la ciudadanía de la misma forma que el Alcalde.

Desde la vigencia de la Constitución de 2008, existe la obligación de garantizar la equidad de género en el liderazgo de los gobiernos municipales. Así, el concejo municipal debe elegir una vicealcaldesa o vicealcalde de sexo diferente al del alcalde o alcaldesa electa, con el objetivo de promover la paridad de género. Esta disposición generó un conflicto judicial a nivel nacional, ya que en algunos municipios no se cumplió dicha norma, lo que derivó en demandas de inconstitucionalidad y acciones de protección.

Asimismo, la Constitución en su artículo 247 prevé la posibilidad de que un cantón o un conjunto de cantones contiguos conurbados, cuya población conjunta supere el siete por ciento (7%) de la población nacional, pueda constituirse en un **Distrito Metropolitano**. Esta figura busca reconocer y gestionar de manera adecuada las dinámicas de urbanización y expansión territorial que requieren un tratamiento especial en términos de planificación y servicios públicos.

El Art. 264 de la Constitución de Montecristi detalla las competencias de los gobiernos autónomos y descentralizados municipales, que son:

- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Gobierno Provincial

El origen de las prefecturas provinciales en Ecuador se remonta a las primeras divisiones territoriales establecidas tras la independencia, cuando surgió la necesidad de organizar políticamente el territorio para garantizar el desarrollo regional y la provisión de infraestructura básica, especialmente en áreas rurales. Con el paso del tiempo, la figura del gobierno provincial evolucionó hacia una

entidad descentralizada y autónoma, formalizada a través de diversas reformas constitucionales, hasta su actual configuración bajo la Constitución de 2008.

El gobierno provincial, también conocido como Prefectura, tiene jurisdicción sobre todo el territorio provincial. El ejecutivo de cada prefectura es la Prefecta o Prefecto, el cual es elegido en un binomio junto a la Viceprefecta o Viceprefecto, por votación universal directa y secreta por las personas de su jurisdicción territorial. Además, se organiza a través de un órgano legislativo que se conoce como Consejo Provincial, el cual está conformado por las Consejeras y Consejeros, función que es desempeñada por las y los alcaldes de todos los cantones de la provincia y una o un representante de los presidentes de las juntas parroquiales rurales de cada cantón.

El Art. 263 de la Constitución de la República establece que las competencias de los GADs Provinciales son:

- Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento
- territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas
- urbanas.
- Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
- La gestión ambiental provincial.
- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
- Fomentar la actividad agropecuaria.
- Fomentar las actividades productivas provinciales.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Los gobiernos provinciales articulan esfuerzos de desarrollo a escala territorial amplia, integrando las necesidades de los distintos cantones y parroquias de su jurisdicción.

En los últimos años, se ha planteado la discusión sobre si los prefectos deberían ser elegidos únicamente por la población rural, dado que sus competencias principales están centradas en el desarrollo del sector rural y la vialidad de segundo orden.

Actualmente, como los prefectos son electos por el total de la población de la provincia, tanto urbana como rural, se han generado críticas respecto a que en muchas ocasiones son electos candidatos que no priorizan el enfoque rural de la gestión provincial, sino que, alejándose de sus funciones principales, apuntan sus esfuerzos a los sectores "donde están la mayor cantidad de votos", es decir, los grandes sectores urbanos que ya son (o deben ser) atendidos por los Municipios y el Estado Central.

Esta discusión continúa abierta en el marco de los debates sobre la profundización del proceso de descentralización y la búsqueda de una representación más justa de las zonas rurales.

Gobierno Regional

El gobierno regional es una figura prevista por la Constitución para fomentar la integración de provincias contiguas con características históricas, culturales, geográficas o económicas comunes.

La propuesta de creación de gobiernos regionales surgió en el contexto del proceso constituyente de 2007-2008, como parte de un esfuerzo por profundizar la descentralización y promover una nueva organización territorial que permitiera superar las desigualdades históricas entre las distintas provincias del país. La idea respondía también a la necesidad de impulsar procesos de planificación y gestión a escala supra-provincial, especialmente en aquellas zonas donde existían afinidades históricas, culturales, económicas y ecológicas comunes.

El artículo 244 de la Constitución de la República establece las condiciones para la creación de regiones autónomas, donde se anota: Deben formarse por dos o más provincias con continuidad territorial; la región debe tener una superficie mayor a veinte mil kilómetros cuadrados; el número de habitantes debe ser superior al cinco por ciento de la población nacional; y, se debe procurar el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

Estas disposiciones buscaban evitar desequilibrios en la creación de regiones, asegurar su viabilidad política y económica, y promover modelos de desarrollo sustentables y armónicos.

Sin embargo, en la práctica, ninguna región ha llegado a crearse hasta la actualidad. El fracaso de esta idea se debe a varios factores: la falta de voluntad política, las diferencias culturales para alcanzar acuerdos entre provincias, el temor de ciertos sectores a perder influencia política o presupuestaria, entre otros⁷¹. De esta manera, el modelo de gobierno regional, a pesar de estar constitucionalmente previsto, no ha logrado concretarse en el ordenamiento territorial ecuatoriano.

Este hecho refleja uno de los desafíos pendientes en el proceso de descentralización del país, donde, a pesar de los avances normativos, persisten

⁷¹ HERRERA, Alejandra; CÓRDOVA, Ariel; CORREA, José (2021). “Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional”, en *Balances Constitucionales: edición 2021*, Editorial UTMACH, Machala, 2021, págs. 135-153

resistencias y obstáculos en la construcción de nuevas escalas de organización y gestión territorial.

El Art. 264 de la Constitución de la República establece que las competencias de los Gobiernos Regionales Autónomos serían:

- *Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.*
- *Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.*
- *Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*
- *Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.*
- *Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.*
- *Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.*
- *Fomentar las actividades productivas regionales.*
- *Fomentar la seguridad alimentaria regional.*
- *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Régimen especial de los territorios indígenas y circunscripciones especiales

En el marco de la organización territorial del Estado ecuatoriano, la Constitución de 2008 reconoce que la diversidad geográfica, cultural y étnica del país requiere regímenes jurídicos diferenciados. Estos regímenes especiales no sólo obedecen a criterios territoriales, sino también a principios de conservación ambiental, interculturalidad, desarrollo equitativo y ejercicio de derechos colectivos. El objetivo de estos regímenes es garantizar la soberanía nacional, el equilibrio ecológico y el respeto a la diversidad cultural, dentro del proyecto del buen vivir o sumak kawsay. De esta forma, vamos a identificar al menos los siguientes territorios una atención especial: circunscripciones especiales de frontera, circunscripciones especiales de la amazonía; régimen especial de la provincia de Galápagos; y, el caso de los territorios indígenas, comunales, afroecuatorianos y montubios.

a) Circunscripciones especiales de frontera

Conforme lo establecido en el Art. 249 de la Constitución de la República, los cantones ubicados total o parcialmente dentro de una franja de cuarenta kilómetros desde la línea fronteriza internacional son considerados zonas de

especial atención por parte del Estado. Esta categorización tiene como fundamento constitucional el interés nacional de afianzar una cultura de paz en zonas históricamente vulnerables y, en muchos casos, abandonadas por el desarrollo central.

La atención preferencial implica la aplicación de políticas integrales que aborden no solo la seguridad, sino también el desarrollo socioeconómico, la salud, la educación y la infraestructura. Además, un enfoque que respete y fortalezca la interculturalidad y la biodiversidad natural, particularmente en aquellas regiones donde conviven comunidades indígenas o campesinas con ecosistemas frágiles, así como la protección de la soberanía nacional, especialmente en contextos de presión por actividades ilegales (narcotráfico, minería informal, contrabando).

En este sentido, la legislación secundaria debe regular y garantizar estos derechos a través de leyes orgánicas y planes de desarrollo fronterizo, como el Plan Binacional Frontera Norte, en coordinación con países vecinos como Colombia y Perú.

b) Circunscripción territorial especial de la Amazonía

La región amazónica ecuatoriana no solo es una zona rica en recursos naturales, sino un ecosistema estratégico para el equilibrio climático global. En reconocimiento de esta importancia, la Constitución de la República en su Art. 250 establece que el territorio de las provincias amazónicas se constituye como una circunscripción territorial especial, lo que implica un tratamiento normativo y administrativo distinto al del resto del país.

Entre los principios rectores de esta circunscripción se destacan:

- Planificación integral a través de una ley especial que recoja los componentes sociales, económicos, culturales y ambientales, con respeto a los pueblos originarios y sus territorios ancestrales.*
- Garantía del principio del buen vivir o sumak kawsay, como filosofía que armoniza la vida humana con la naturaleza.*
- Aplicación del ordenamiento territorial ecológico, que priorice la conservación de los ecosistemas amazónicos frente a proyectos extractivos que atenten contra su sostenibilidad.*

Este régimen también pretende corregir las asimetrías históricas en inversión y servicios públicos que han afectado a la región. No obstante, su implementación ha sido limitada, debido a tensiones entre el desarrollo económico –especialmente petrolero– y los derechos de los pueblos amazónicos.

c) Régimen especial de la provincia de Galápagos

La provincia de Galápagos representa uno de los patrimonios naturales más importantes no solo del Ecuador, sino del mundo. Se podría decir que “el Estado retoma su actitud centralista en post de la salvaguarda de las islas, puesto que los GADs no disponen de los recursos para hacer frente a una problemática internacional de conservación, sobre todo en el tema de seguridad marítima, regulación de turismo, y planificación territorial”⁷². Por ello, se establece un régimen especial que privilegia la conservación ambiental y la sostenibilidad de las actividades humanas en el archipiélago.

La Constitución del Ecuador en su Art. 258 detalla las particularidades de este Gobierno de Régimen Especial, donde no existe la figura de la Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, es decir, no hay Prefectura, sino que plantea la existencia de un Consejo de Gobierno de Régimen Especial, presidido por un delegado de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldías, juntas parroquiales y otros organismos definidos por la ley, con funciones de planificar y manejar los recursos de la provincia, organizar las actividades públicas y privadas, y coordinar con los municipios y juntas parroquiales la ejecución de políticas de ordenamiento territorial.

Entre las particularidades constitucionales de este régimen destaca el estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, lo que implica límites severos a cualquier actividad que pueda perjudicar su frágil ecosistema. Además, las restricciones constitucionales a los derechos de migración interna, trabajo y actividades económicas, para proteger el ecosistema. Esta medida se traduce, por ejemplo, en la exigencia de permisos especiales para residir o trabajar en Galápagos.

Asimismo, la Constitución garantiza que las personas residentes permanentes en Galápagos, afectadas por estas restricciones, tengan acceso preferente a los recursos naturales y a actividades ambientalmente sustentables, como el ecoturismo, la pesca regulada y la investigación científica.

d) Territorios indígenas, comunales, afroecuatorianos y montubios

Aunque no se contempla en el articulado constitucional que regula la organización territorial del Estado, es relevante destacar que la Constitución reconoce los territorios ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias como formas de organización territorial no jerarquizadas pero dotadas de autonomía para ejercer derechos colectivos.

Estos territorios deben ser respetados en cuanto a su posesión ancestral, ser garantizados mediante mecanismos de titulación colectiva y contar con

⁷² TELLO TORAL, Karina & LUCIO VÁSQUEZ, Angel. Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?, en *Revista CAP Jurídica Central*, vol. 4, núm. 4, 2019, pág. 318

regímenes especiales que aseguren la consulta previa, libre e informada frente a cualquier acción estatal o privada que afecte su territorio.
La existencia de estas formas de organización fortalece el modelo plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano y obliga a articular el ordenamiento territorial con las formas propias de gobierno y justicia de estos pueblos.

Coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno

La descentralización en el Ecuador no implica una mera transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), sino que exige un modelo de gestión pública articulado, cooperativo y corresponsable, en el que todos los niveles de gobierno participen de manera complementaria en el desarrollo territorial.

El Estado se organiza de forma descentralizada y con autonomía para los gobiernos seccionales, pero eso no exime al gobierno central de mantener un rol coordinador y facilitador. Este diseño implica la existencia de una corresponsabilidad, entendida como la obligación conjunta de todos los niveles de gobierno para cumplir los fines del Estado.

Este principio se expresa en la cooperación técnica y financiera entre el nivel central y los GADs; la planificación conjunta del desarrollo, articulada a través de sistemas nacionales como el Sistema Nacional de Planificación Participativa; y, la rendición de cuentas compartida, especialmente en temas como salud, educación, seguridad ciudadana y gestión ambiental.

Por otro lado, el proceso de descentralización ha implicado la creación de múltiples instrumentos normativos e institucionales de coordinación intergubernamental, entre los que destacan:

- **Consejo Nacional de Competencias (CNC):** encargado de regular el proceso de transferencia de competencias del nivel central a los GADs, garantizando su progresividad y sustentabilidad.
- **Secretarías técnicas y ministerios sectoriales:** que deben trabajar de manera conjunta con los gobiernos seccionales en el diseño e implementación de políticas públicas territoriales.
- **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT):** elaborados por los GADs pero alineados al Plan Nacional de Desarrollo.
- **Asociaciones de gobiernos locales (AME, CONAGOPARE, CONGOPE):** que actúan como espacios de articulación horizontal entre municipios, juntas parroquiales y prefecturas, y de diálogo vertical con el Ejecutivo.

A pesar del marco legal, la coordinación entre niveles de gobierno enfrenta varios obstáculos como la superposición de competencias o falta de claridad

en su delimitación, especialmente en servicios como agua potable, residuos, movilidad y vivienda. Otro obstáculo es el centralismo fiscal donde la concentración de ingresos en el gobierno central limita la autonomía financiera real de los GADs. Además, la falta de capacidades técnicas locales para asumir nuevas competencias sin apoyo suficiente, sobre todo en aquellos Gobiernos Autónomos de territorios y recursos muy pequeños.

Una descentralización efectiva requiere superar estas barreras mediante una verdadera cultura de gobernanza multinivel, con mecanismos permanentes de diálogo, planificación conjunta y control recíproco.

Desafíos actuales y perspectivas de la descentralización en Ecuador

La descentralización en Ecuador, consagrada constitucionalmente desde 2008, ha sido reconocida como una apuesta para acercar el poder a los territorios y promover un desarrollo más justo y equitativo. De hecho, se considera que “el gran objetivo que planteó la Asamblea de Montecristi de impulsar un nuevo proceso de descentralización dentro de un marco de equidad social, económica y territorial es valorado por muchos como una devolución de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados que en su momento les fueron arrebatadas por la estructura política del centralismo”⁷³.

Sin embargo, en su aplicación práctica persisten retos estructurales y coyunturales que deben ser abordados para consolidar un modelo territorial más eficiente, justo y democrático.

Uno de los principales desafíos radica en la enorme brecha de capacidades entre los distintos niveles de gobierno. Juntas parroquiales y municipios de cantones de poca extensión territorial tienen presupuestos limitados y escaso personal técnico, lo que les impide ejercer de forma plena las competencias asignadas.

Además, la disparidad en la calidad de servicios públicos entre regiones urbanas y rurales genera tensiones sociales y reproduce la marginalidad territorial. Esto pone en evidencia la necesidad de implementar criterios de equidad y solidaridad en la asignación de recursos.

Para ello, es indispensable fortalecer la autonomía financiera de cada territorio. Aunque los GADs son autónomos por mandato constitucional, en la práctica muchos dependen casi exclusivamente de las transferencias del Estado central, lo que limita su capacidad para planificar a largo plazo o innovar en la prestación de servicios públicos. El déficit de ingresos propios (como

⁷³ BATALLAS GÓMEZ, Hernán. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizado”, en *Foro, Revista de Derecho*, núm. 20, 2013, pág. 20

impuestos o tasas locales) y la falta de incentivos para fomentar la recaudación local agravan esta dependencia.

Otro problema lo encontramos en la transferencia de competencias. Si bien la Constitución establece que las competencias deben ser transferidas de manera progresiva y con los recursos correspondientes, este proceso ha sido lento y desigual. El Consejo Nacional de Competencias ha enfrentado dificultades para garantizar la calidad técnica de las transferencias, el monitoreo efectivo de su cumplimiento y la actualización del catastro nacional de competencias. Además, muchas competencias han sido transferidas sin el financiamiento adecuado, obligando a los GADs a asumir responsabilidades sin medios reales para ejecutarlas.

Otro reto importante es consolidar la participación ciudadana en la planificación y control de la gestión pública local. Aunque existen herramientas como los presupuestos participativos, estos no siempre son aplicados de forma efectiva, y en muchos casos se convierten en ejercicios formales sin incidencia real.

Fortalecer la democracia local requiere capacitar a la ciudadanía, garantizar transparencia en la información y establecer mecanismos vinculantes de consulta y rendición de cuentas. Además, requiere un alto grado de compromiso ciudadano, lo que cada vez es más difícil de conseguir.

En todo caso, entre las perspectivas más relevantes para el futuro de la descentralización ecuatoriana podemos destacar las siguientes:

- Reforma fiscal territorial, que permita aumentar los ingresos propios de los GADs y distribuir con mayor justicia los recursos del Estado.*
- Modernización de los GADs, mediante la digitalización de servicios, formación de personal técnico y mecanismos de planificación basada en datos.*
- Desarrollo de políticas diferenciadas, adaptadas a las realidades de la Amazonía, zonas de frontera, Galápagos y territorios indígenas.*
- Avance hacia un modelo de gobernanza multinivel, con instancias permanentes de diálogo, planificación y evaluación conjunta entre niveles de gobierno.*

Reflexiones Finales

La organización territorial del Estado ecuatoriano, definida por la Constitución de 2008, expresa una ruptura con el modelo centralista que predominó históricamente. El tránsito hacia un Estado descentralizado con gobiernos autónomos en todos sus niveles –parroquial, municipal, provincial y regional–

representa una apuesta por democratizar la gestión pública, hacerla más eficiente y adaptada a las realidades territoriales.

La descentralización no solo implica la transferencia de competencias, sino también el reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, bajo un esquema de corresponsabilidad con el Estado central. En este contexto, los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial e interculturalidad se convierten en ejes rectores de la acción pública territorial.

Sin embargo, el proceso de descentralización enfrenta importantes desafíos estructurales: desigualdades territoriales, dependencia financiera de los GADs, ambigüedades en la transferencia de competencias, y limitada participación ciudadana. La existencia de regímenes especiales para territorios indígenas, la Amazonía, Galápagos y zonas fronterizas evidencia que la diversidad del Ecuador exige soluciones diferenciadas y adaptadas a cada contexto.

Para el futuro, es indispensable fortalecer los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, impulsar una reforma fiscal que potencie la autonomía financiera local, profesionalizar la gestión en los GADs y fomentar una ciudadanía activa que participe en la planificación, control y evaluación de la política pública local.

Comprender este entramado jurídico, político y administrativo es fundamental para todo estudiante de Derecho, ya que el ejercicio profesional –sea en el ámbito público o privado– requerirá de una lectura crítica del funcionamiento del Estado en sus diversos niveles y territorios.

Actividades de cierre

Al finalizar esta octava lección, se recomienda realizar alguna de las siguientes preguntas de reflexión, justificando su respuesta con argumentos dando ejemplos en el caso ecuatoriano:

- *¿Qué diferencia existe entre descentralización y desconcentración?*
- *¿Cómo se expresa la autonomía de los gobiernos parroquiales rurales en la práctica?*
- *¿Qué obstáculos impiden que las regiones autónomas sean una realidad en el Ecuador?*
- *¿Por qué es importante considerar regímenes especiales para territorios como Galápagos o la Amazonía?*
- *¿Crees que la descentralización en Ecuador ha fortalecido la democracia?*

Esta actividad busca consolidar el aprendizaje de esta lección mediante el análisis crítico, el desarrollo de habilidades argumentativas y el ejercicio de la participación activa y reflexiva.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos científicos

- ABAL MEDINA, Juan Manuel. *Manual de Ciencia Política*, Eudeba (2da edición), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020
- ÁVILA, Ramiro. *Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos*, Corte Constitucional para el Período de Transición & Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), Quito, 2012
- BATALLAS GÓMEZ, Hernán. "El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados", en *Foro, Revista de Derecho*, núm. 20, 2013, págs. 5-22
- BUSHNELL, David. "Las independencias comparadas: las Américas del Norte y del Sur", en *Historia Crítica*, núm. 41, 2010, págs. 20-37
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo 6, Heliasta (30ava edición), Buenos Aires, 2008
- CARPIZO, Jorge. "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIX, núm. 115, enero - abril, 2006, págs. 57-91
- CARRERA CALDERÓN, Frankz Alberto. "La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador", en *Uniandes Episteme. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, vol. 2, núm. 1, enero-marzo, 2015, págs. 47-65

- CASTRO, Edher. "La justicia, el orden social y la seguridad jurídica", en *Métodos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*, núm.14, 2018, págs. 55-76
- CHINGA, Yandri. *La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado?*, en *Iuris Dictio*, núm. 30, 2022, págs. 25-39
- CORVALÁN, Juan Gustavo. "Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho", en *Revista de Investigaciones Constitucionales* 2, núm. 1, 2015, págs. 225-256
- CORREA CALDERÓN, José. "Estado de excepción en pandemia: reflexiones y críticas al caso ecuatoriano", en *STORINI, Claudia & QUIZHPE, Fausto (eds.), Retos constitucionales de la pospandemia en América Latina*, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito, 2023, págs. 49-66
- COSTA CEVALLOS, Marcelo; BLACIO AGUIRRE, Galo & MALDONADO ORDÓÑEZ, Jorge. "Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador", en *Revista Derecho del Estado*, núm. 51, enero-abril, 2022, págs. 167-195
- DIZ OTERO, Isabel. *Ciencia política contemporánea*, Editorial UOC, Barcelona, 2013
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR. "Derechos humanos y Defensoría del Pueblo de Ecuador", en *Informe sobre derechos humanos Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, 2011, págs. 129-135
- FERNÁNDEZ FONTENOY, Carlos. "El significado de la democracia", en *Panorama*, vol. 6, núm. 11, 2012, págs. 165-175
- GARCÍA, Diego. *Estado de derecho y principio de legalidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2da reimpresión), México D.F., 2015
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "El sistema descentralizador de las comunidades autónomas tras la Constitución de 1978", en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, 2008
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Dir). *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- GARCÍA MONTERNO, Mercedes. "El parlamento", en *MARTÍ I PUIG, Salvador; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario & SÁNCHEZ, Francisco (Eds.), Curso de Ciencia Política*, Senado De La República Lxiii Legislatura, México D.F., 2017, págs. 449-490
- GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Corte Constitucional para el Período de Transición*, Quito, 2011
- GARGARELLA, Roberto. "El «nuevo constitucionalismo latinoamericano»", en *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, vol. 48, núm. 1, 2015, págs. 169-174

- GÓMEZ-REINO, Marga & LINARES, Sebastián. "La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales", en MARTÍ I PUIG, Salvador; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario & SÁNCHEZ, Francisco (Eds.), *Curso de Ciencia Política, Senado De La República Lxiii Legislatura, México D.F., 2017*, págs. 449-490
- GONZÁLEZ, Gabriela; MIRANDA, María & PÉREZ, Paulina. "Perspectivas y Análisis sobre el Conflicto entre Pakistán e India por la región de Cachemira", en *Seminario de Relaciones Internacionales Dra. Marta Ochman Ikanowicz, 2005*
- GONZÁLEZ POGO, David Israel. "El Principio de los "Pesos y Contrapesos" en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo", en *Revista de la Facultad de Jurisprudencia, núm. 2, 2017*, págs. 1-31
- HERRERA, Alejandra; CÓRDOVA, Ariel; CORREA, José (2021). "Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional", en *Balances Constitucionales: edición 2021, Editorial UTMACH, Machala, 2021*, págs. 135-153
- JADÁN, Diego. *Independencia judicial y poder político en Ecuador*, Casa Andina, Quito, 2019
- LASKI, Harold. *Derecho y política*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2019
- LLUMIPANTA, Aleska et al. "Los efectos Jurídicos del Juicio Político al Presidente y Vicepresidente de la República en el Ecuador", en *Dominio de las Ciencias*, vol. 10, núm. 3, 2024, págs. 622-643
- MEDINA, Roberto; MEDINA, Evelyn & ORDINOLA, Delia. "Evaluación de la percepción educativa en estudiantes de la carrera de derecho", en *Universidad, Ciencia y Tecnología*, vol. 28, núm. 124, 2025, págs. 76-87
- MAÚRTUA, Oscar. "25 años de los acuerdos de paz de Brasilia", en *Revista Peruana de Derecho Internacional*, núm. 175, 2023, págs. 17-30
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant. *El espíritu de las leyes*, 1748
- NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Editorial TEMIS (11 edición), Bogotá, 2010
- OYARTE MARTÍNEZ, Rafael. *Curso de Derecho Constitucional. Tomo II: La Función Legislativa*, Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito, 2005
- PARRA VERA, Oscar. "La Independencia Judicial en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Evolución, debates y diálogos", en Alejandro Saiz Arnaiz (Dir.), Joan Solanes Mullor y Jorge Ernesto Roa Roa (coords.), *Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, págs. 485-530
- PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons (12 edición), Madrid, 2010

- REYES MOREALES, Nicolás; TORRES CASTRO, Enrique & TRUJILLO MONTALVO, Patricio. "Las nuevas bancadas legislativas en Ecuador (2017)", en *Democracias*, vol. 5, 2017, págs. 101-118
- RUANO MIRANDA, Alberto. "La independencia judicial y las democracias", en *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IV, núm. 7, enero-junio, 2009, págs. 123-155
- RUIZ GIRALDO, Carlo. La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008, en KRAINER, Anita & MORA, María Fernanda, *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*, FLACSO, Sede Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Quito, 2013, págs. 95-136
- SÁNCHEZ, Ricardo. "El sentido de la Revolución y sus utopías", en *Praxis Filosófica*, núm. 20, 2005, págs. 87-112
- SIEYÈS, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado?, 1789
- TELLO TORAL, Karina & LUCIO VÁSQUEZ, Angel. Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?, en *Revista CAP Jurídica Central*, vol. 4, núm. 4, 2019, págs. 297-342
- VALDIVIA, Juan Carlos. "Derecho y Política", en *THEMIS: Revista de Derecho*, núm. 16, 1990, págs. 14-17
- Veintemilla, Thalia; Aguilera, María; Correa, José. "El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi", en *Balances Constitucionales: edición 2021*, Editorial UTMACH, Machala, 2021, págs. 107-134
- VICIANO PASTOR, Roberto. "El modelo de estado autonómico español", en *Experiencias constitucionales en el Ecuador y el mundo. Memorias del Seminario Internacional de Derecho Constitucional Comparado*, PROJUSTICIA y CORIEM, Quito, 1998
- VICIANO PASTOR, Roberto & MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. "El nuevo constitucionalismo democrático: fundamentos para una construcción doctrinal", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 9, 2011
- VITERI NARANJO, Beatriz, et al. "El poder político en el Ecuador y su injerencia en la independencia judicial", en *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, vol. 7, 2020, págs. 1-16

Sentencias citadas

- Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas
- Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-EE/19
- Corte Constitucional, Dictamen No. 5-19-EE/19
- Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20

- Corte Constitucional, Dictamen No. 3-20-EE/20
- Corte Constitucional, Dictamen No. 1-23-DJ/23
- Corte Constitucional, Dictamen No. 1-24-EE/24

Normativa citada

- Constitución de la República
- Código Orgánico Administrativo
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Código Orgánico de la Función Judicial
- Ley Orgánica de la Función Legislativa
- Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 571 de fecha 9 de diciembre de 2010 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 618 de fecha 10 de enero de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 692 de fecha 11 de marzo de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 872 de fecha 5 de septiembre de 2011 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1001 de fecha 17 de abril de 2016 suscrito por el presidente Rafael Correa Delgado.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 884 de fecha 03 de octubre de 2019 suscrito por el presidente Lenin Moreno Garcés.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020 suscrito por el presidente Lenin Moreno Garcés.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 741 de fecha 17 de mayo de 2023 suscrito por el presidente Guillermo Lasso Mendoza.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 111 de fecha 9 de enero de 2024 suscrito por el presidente Daniel Noboa Azín.

Normas de derecho comparado

- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución Española
- Constitución Política de Colombia
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- *Constitución Política del Perú*
- *United States Constitution*

ISBN: 978-9942-53-073-8



Compás
capacitación e investigación