

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS

FORMACIÓN DE LEYES

Galo Chiriboga Zambrano

Bases teóricas. Existe una estrecha relación entre poder y Derecho, que debe analizarse desde el punto de vista de la filosofía política y desde el de la filosofía del Derecho. La primera marca la distinción entre el poder de hecho y el poder legítimo y la segunda establece la diferencia entre norma válida y norma eficaz. Max Weber y Hans Kelsen, que han hecho grandes contribuciones a esas disciplinas, llegan a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en la medida en que está regulado por normas, aunque para Weber el criterio fundamental es la existencia de la norma y para Kelsen la eficacia del ordenamiento jurídico para lo cual el poder se vale de la fuerza. Desde esta perspectiva el poder es legítimo mientras es efectivo y semejante eficacia demuestra, explica y justifica la legitimidad del poder. Semejante ordenamiento jurídico, que tiene una característica de continuidad, es el que otorga al Estado el monopolio de la fuerza legítima para exigir obediencia a los destinatarios del poder.

En sus estudios sobre el poder y la legitimidad Niklas Luhmann señala que en esa relación el problema no radica en la presencia de un poder excesivo sino, por el contrario, en la insuficiencia del poder que, al no satisfacer las expectativas sociales, conduce a una deslegitimación, sobre la cual se han realizado recientemente diversos sondeos de opinión.

Para Norberto Bobbio la legitimidad es el título del poder mientras que la legalidad es su ejercicio adecuado a las normas legales que precisan los deberes del mandatario —sometido a la ley en virtud del principio de legalidad que lo hace detentar un poder legítimo— y el cumplimiento de la ley como una garantía del respeto de los derechos ciudadanos.

Existen en la actualidad otras corrientes que aportan nuevos elementos de legitimación del poder. El propio Bobbio descubre que, para tal legitimación, el gobernante recurre, además, a la invocación de ciertos valores éticos, tales como la libertad y el bienestar. Neil Mac Cormick propone, en cambio, como elemento articulador de la legitimidad los ámbitos normativos del Estado.

Si bien, como se ha visto, se han formulado diversas teorías para resolver el problema de la legitimidad del poder actual del gobernante, no se ha podido aún elaborar una propuesta teórica para legitimar ese "poder remoto" propuesto por Bobbio, que jamás tuvo un antecedente jurídico pero generó toda la estructura legal vigente hasta nuestros días.

Ambito de la regulación legal.— Si la legitimidad del ejercicio del poder se sustenta en un ordenamiento legal normativo —que, en cuanto tal, contiene diferentes reglas y principios que rigen la conducta social y establece criterios para juzgar su corrección—, el problema se plantea al establecer en qué medida es legítimo crear un sistema jurídico para la consecución de valores morales que pueden coincidir o no con los de la sociedad o con los de una parte de ella. Mac Cormick señala que el punto de partida para la discusión es reconocer que se trata de una cuestión de moralidad política y sugiere analizar el correcto ejercicio del poder público a base de la definición de principios para quienes lo ejercen. De ahí que el problema no radica en analizar si debe utilizarse el poder del Estado de acuerdo con principios morales sino qué principios deben observarse en el ejercicio del poder para resolver la cuestión, y propone dos: el de ausencia de fundamento moral y el de fundamentación moral limitada.

El principio de ausencia de fundamento moral, aunque es en sí mismo un principio moral relativo al ejercicio correcto del poder del Estado, prescribe que no se lo utilice para implantar valores morales. No se propone con ello un desconocimiento de la moral sino, por el contrario, el reconocimiento de que la moralidad es tan importante para los seres humanos que llega, incluso, a ser demasiado importante para el Estado, puesto que las exigencias de moralidad, que incumben a cada ser humano autónomo, se originan en decisiones libres y exentas de coacción y el hombre se somete voluntariamente a ellas. La base del argumento es, por ende, que la independencia de la persona humana se limita, y en ocasiones se suprime totalmente, si se ejerce el poder con la intención de formular mediante leyes normas morales.

Puede advertirse, sin embargo, que el principio de ausencia de fundamento legal indica cómo no debería ejercerse el poder del Estado pero no resuelve el problema relativo a cuáles deben ser las bases permisibles para su ejercicio.

El principio de fundamentación moral limitada tiene como antecedente lo que en el siglo XVIII se denominó "deberes de justicia", en virtud del cual se consideraba que en el conjunto de deberes morales había que distinguir aquellos cuyo cumplimiento podía ser exigido coactivamente, mientras que otros más elevados, que demandan una virtud superior que va más allá del deber, no pueden exigirse por coacción. Semejante principio prescribe una doble limitación del ejercicio correcto del poder: éste puede y debe implantar únicamente las exigencias morales de respeto a la persona humana y a todos los ciudadanos en cuanto seres autónomos, mas para garantizarlo se requiere de la presencia del Estado que, mediante medidas de bienestar general, crea las condiciones básicas de ese respeto pero interviene también para prevenir daños de índole privada.

La cohesión social depende de ciertos preceptos comunes en torno a los cuales se constituye o puede constituirse un consenso moral que, idealmente, desapruueba los actos que van contra el respeto de sí mismo, de los demás y de su seguridad física o que hacen daño a las instituciones públicas necesarias para asegurar tales condiciones de respeto. A partir de ese punto las cuestiones morales incumbirían a las personas cuya autonomía y respeto de sí mismas están protegidos por la ley.

Formación de leyes.- En el ordenamiento constitucional ecuatoriano el legislador es un órgano colegiado denominado Congreso, que en los regímenes parlamentarios toma el nombre de Parlamento. El Congreso ejerce la Función Legislativa, que es una de las actividades del Estado. Según la Constitución Política de 1978 el órgano legislativo es unicameral.

La tramitación de una ley atraviesa diferentes momentos: iniciativa, discusión, votación, sanción y promulgación.

Iniciativa.- Consiste en la capacidad de proponer leyes. Esta facultad la tienen: a. El Congreso, a través de los legisladores y las Comisiones Legislativas; b. El presidente de la República; c. La Corte Suprema de Justicia. Aunque se ha previsto la iniciativa popular, no existe ley alguna que reglamente ese derecho. Toda iniciativa debe ser presentada al presidente del Congreso.

Discusión.- Propuesto un proyecto de ley, éste debe ser entregado a cada legislador con

quince días de anticipación, con excepción de las leyes de carácter económico urgentes, para que se inicie la discusión en el Congreso o en las Comisiones Legislativas.

La discusión de un proyecto de ley debe hacerse en dos debates en días distintos. Tras la lectura del proyecto se inicia el primer debate en el cual los legisladores presentan sus observaciones, luego de lo cual se remite el proyecto, según el tema de que trate, a la Comisión Legislativa pertinente, para que dé su informe. Este se somete al Congreso o al Plenario para el segundo debate en el cual se espera no haya observaciones, pero, de haberlas, deberán contar con el voto de los dos tercios de los legisladores asistentes.

Si el presidente de la República ha hecho uso de su facultad de iniciativa puede intervenir en la discusión del proyecto pero sin derecho a voto. Tal participación puede delegarse a otros funcionarios del Ejecutivo.

La discusión de los proyectos de ley sobre cuestiones económicas que el presidente de la República envía con carácter de urgente debe realizarse en el plazo máximo de quince días.

Votación.- Tras las dos discusiones los legisladores expresan su voluntad mediante la votación, con la cual se aprueba o niega el proyecto por mayoría absoluta, o sea la mitad más uno de los votos de los diputados presentes al momento de votar.

La aprobación de un proyecto por el Congreso no lo convierte automáticamente en Ley sino que debe contar con la cooperación del presidente de la República (véase la Ley Orgánica de la Función Legislativa).

Cuando el proyecto de ley entraña una reforma constitucional se requiere del voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

Sanción.- La aprobación de una ley por parte del Congreso sería también un acto incompleto puesto que para ello interviene otro, denominado sanción, que es su aprobación por el presidente de la República, quien puede oponerse a que el texto enviado por el Congreso se convierta en ley negando su sanción. Para ello dispone de diez días transcurridos los cuales, si no ha habido sanción ni veto, la ley debe ser promulgada.

Cuando el presidente de la República objeta un proyecto lo devuelve al Congreso con las observaciones que considere pertinentes y que pueden ser de carácter parcial o total. Hay objeción total cuando el veto afecta a todo el proyecto, que sólo podrá ser considerado por el Congreso en pleno un año después, aunque al

Legislativo le asiste la facultad de pedir que sea sometido a consulta popular a fin de que sea el pueblo quien decida sobre la ley desechada por el veto absoluto.

La oposición parcial versa sobre una parte de las disposiciones contenidas en el proyecto. En tal caso, el Congreso tiene una alternativa: aceptar la objeción aprobando, mediante la rectificación correspondiente, las observaciones del Ejecutivo, remitiéndolas nuevamente al presidente para su sanción; o insistir en el proyecto original, mediante el voto favorable de los dos tercios del Congreso. Cuando esto ocurre pueden promulgarse tanto la parte de la ley que no fue vetada como los artículos objetadas.

Cuando la objeción del presidente de la República se basa en que, a su juicio, el proyecto es inconstitucional o cuando el Congreso insiste en su propio criterio, debería remitirse el texto al Tribunal de Garantías Constitucionales para que se pronuncie sobre él. Aunque semejante arbitrio no figura de modo expreso en la Constitución vigente, se han resuelto conflictos de esta índole gracias a las disposiciones de las Constituciones de 1878, 1929, 1945 y 1946.

Promulgación.- Una vez aprobada la ley debe ser promulgada para que sea conocida y tenga vigencia con lo cual adquiere el carácter de obligatoria. Según nuestro sistema constitucional la promulgación compete, de manera general, al presidente de la República, pero el Legislativo puede hacerlo cuando se produce la insistencia de los dos tercios de los legisladores respecto de las leyes parcialmente objetadas.

La promulgación es obligación constitucional del presidente de la República (Art. 79, letra b) de la Constitución) y requisito indispensable para su vigencia (Art. 5 del Código Civil Ecuatoriano). Según el tratadista Luis Felipe Borja, mediante la promulgación la Función Ejecutiva reconoce que la ley que promulga contiene los requisitos exigidos por la Constitución y ordena que se la ejecute.

Aunque a menudo se confunde promulgación con publicación, ésta es una consecuencia de aquélla y debe hacerse en el órgano oficial del Estado, que es el *Registro Oficial*, con lo cual se notifica la ley a los habitantes del país. La ley puede ser objeto de publicidad en diversos otros medios de comunicación social. Antiguamente se difundía el contenido de la disposición legal mediante el *bando*, que era el anuncio público hecho por una persona autorizada o por voz de un pregonero. Sin embargo, no todas las leyes son publicadas: algunas, relativas a las Fuerzas Armadas, están autorizadas por la Ley de Régi-

men Administrativo a mantener la reserva pertinente.

Concepto de ley.- Por definición legal "La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Según el tratadista Juan Larrea Holguín la ley debe ser justa, posible, conocible, obligatoria y general. Por otra parte, la ley crea o modifica derechos, interpreta y hasta deroga la propia ley.

Las disposiciones contenidas en las leyes deben estar en conformidad con las que prescribe la Constitución y ninguna ley puede ser contraria a ellas puesto que son la norma suprema de la República. De ahí que no tengan valor jurídico alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones, pactos o contratos que estén en contradicción con la Constitución.

La ley debe ser constitucional en el sentido de que no se oponga a las disposiciones de la Constitución y también en lo formal, esto es que su proceso de formación haya seguido los pasos determinados y las solemnidades prescritas en la Constitución. Según la Carta Política vigente y sus últimas reformas el control de la constitucionalidad de las leyes está a cargo de dos órganos distintos: el Tribunal de Garantías Constitucionales y, en apelación para la resolución de éste, la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia. La declaración de inconstitucionalidad de una ley suspende la vigencia de ella, o sea que no produce efectos jurídicos.

La base para conceptuar una norma como ley es atendiendo a su contenido. Así, son leyes las disposiciones generales que provienen de la Función Legislativa y que dentro del orden jerárquico de las normas están en el grado más alto, inmediatamente después de la Constitución, y tienen carácter universal.

Defectos de la técnica legislativa.- Encontramos en la actualidad defectos legales que aumentan la confusión de la Función Legislativa y contribuyen a dificultar la aplicación de las leyes debido a la coexistencia de normas contradictorias que restan mérito no sólo al legislador sino, lo que es más grave, al sistema democrático en su conjunto. Diversas razones pueden explicar semejante situación.

a. **Falta de planificación legislativa.**- Se legisla con premura y a partir del criterio de que todo problema social puede resolverse con una norma legal, lo que no siempre ocurre, desconociéndose, por tanto, la posibilidad de una

concertación entre las funciones del Estado —Legislativa, Ejecutiva y Judicial— con miras a legislar a base de unos cuantos objetivos nacionales para un periodo determinado. Hasta ahora no se ha dado tal cooperación y, por lo general, se ha confundido lo urgente con lo importante, dictándose leyes que no se articulan en principios políticos y jurídicos y que son simples remiendos de leyes ya existentes.

b. *Inadecuado conocimiento de los problemas sociales.*— Los complejos problemas de la sociedad moderna exigen ser analizados con la debida profundidad por parte de los partidos políticos. A partir de allí, el Congreso debe buscar asesoramiento independiente en los centros de investigación social —tales como universidades, ONGs, gremios y otros— y, a base de sus estudios, deducir las soluciones técnicas que la ley debe impulsar. Las soluciones que provengan de la ley tienen que responder a los intereses de la colectividad en su conjunto y no a los de grupos de poder para los que derivan en la obtención de ventajas especiales que van contra el "bien común".

Las asesorías internas del Congreso responden más a la necesidad de atender a compromisos políticos antes que a obtener los conocimientos técnicos necesarios para una buena formulación de las leyes.

c. *Confusión de términos idiomáticos.*— La redacción de muchas leyes suele ser defectuosa, lo cual conspira contra la claridad y precisión de la norma. De ahí que, también en esta materia, es necesario que se recurra al asesoramiento especializado que permita una adecuada redacción que introduzca con rigor gramatical la exactitud en los términos legales que emplea.

d. *Excesivo apego a las tradiciones legales.*— El sistema normativo ecuatoriano es conservador de tradiciones y formalidades heredadas desde la época colonial y los inicios de la vida republicana, en virtud de las cuales se privilegia el ritual legislativo en desmedro del contenido, actitud que aumenta, en proporción geométrica, con los nuevos funcionarios de la Función Ejecutiva en cada dictadura y, por supuesto, también en cada ciclo legislativo. Ello ha producido

un enredo legal que vuelve lento al Estado en su conjunto y, más aún, ha creado sistemas paralelos que superan el ritualismo legal y que, en la práctica, contradicen todo ordenamiento "celosamente" guardado por quienes tienen acceso a esas funciones. La legislación, por tanto, ha dejado de ser la regla de conducta acatada, respetada y de cumplimiento obligatorio con que la democracia permite asegurar el orden y la paz en la vida social, para convertirse en un elemento que favorece la quiebra institucional y moral del sistema.

Un estudio realizado por el Dr. Luis Hidalgo López demuestra el indescifrable sistema jurídico del país, conformado no sólo por leyes y reglamentos sino también por una infinidad de decretos de todos los órganos administrativos de la Función Ejecutiva que generan un laberinto realmente insalvable, lo que ha determinado el colapso de la sociedad política y civil, y que debe, necesariamente, modernizarse. Quizás, para empezar, convenga emprender una "barrida legal" que permita desenredar el galimatías creado por 21.178 normas legales vigentes que, además, son interpretadas por personas e instituciones de acuerdo con su real saber y entender o, simplemente, a su antojo.

BIBLIOGRAFIA

- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo: *Origen y fundamento del Poder Político*, México, Colección Enlace/Grijalbo, 1985
- Chiriboga Zambrano, Galo: *Manual de derechos de la persona*, Quito, ILDIS, 1991.
- Hidalgo López, Luis: *La legislación informal en el Ecuador*, Quito, Lexis S.A., 1990.
- Larrea Holguín, Juan: *Derecho Civil Ecuatoriano*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1990.
- Mac Cormick, Neil: *Derecho Legal y socialdemocracia - Ensayos sobre filosofía jurídica y política*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Menéndez-Carrión, Amparo y otros: Ecuador: *La democracia esquivada*, Quito, ILDIS-Unesco-CER-G, 1991.