

Los órganos de la Función Legislativa

Rafael Oyarte Martínez

Introducción

Este ensayo se destina al estudio de la organización de la Función Legislativa, que actualmente se integra por dos órganos: el Congreso Nacional y la Comisión de Legislación y Codificación, el primero de carácter político y el segundo de una naturaleza netamente técnico – jurídica, en ambos casos, tanto por su integración como por sus funciones.

Tradicionalmente en el Ecuador el Congreso Nacional se organizó de forma bicameral a través de sus diecisiete constituciones, con las solas excepciones de los textos constitucionales de 1830, 1851 y 1945, además de la Carta vigente, en los que se adoptó la forma monocameral. Como lo señala Hernán Salgado, por lo efímero de esas Constituciones *sólo en nuestra época se ha podido experimentar las ventajas y desventajas que puede tener la unicameralidad*,¹ la cual se ha mantenido ya por veinticinco años. No tengo por objetivo reseñar las ventajas y desventajas de uno u otro sistema, sino sólo hacer presente la regulación dogmática vigente tomando en consideración las más importantes variaciones que se han dado en el transcurso de la historia constitucional ecuatoriana, vista la marea de textos constitucionales que han regido la vida republicana del Estado.

En la actualidad la Función Legislativa se regula por la Constitución (CE), la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), el Reglamento Interno de la Función Legislativa (RIFL) y el Código de Ética de la Legislatura (CEL).

El Congreso Nacional

El Congreso Nacional tiene su sede en Quito, lugar donde sesiona, previéndose la posibilidad de que se reúna de forma excepcional en cualquier parte del territorio nacional (Art. 126 CE), decisión que se adopta por mayoría absoluta (Art. 13 LOFL). La Constitución de 1830 no señalaba la sede de la Legislatura, al igual que la de 1851. En las Cartas Fundamentales de 1835 a la de 1869 sólo se establecía que las dos cámaras del Congreso debían residir en la misma población. A partir de la Constitución de 1878 (Art. 25) se estableció que el Congreso debía sesionar en la capital de la República.

Integración: los diputados

Actualmente, el Congreso Nacional se integra sólo por diputados provinciales, esto es, por congresistas elegidos dentro de esas circunscripciones territoriales. Lo mismo ocurría con las legislaturas monocamerales establecidas en las Constituciones de 1830 (Art. 21) y 1851 (Art. 19), en que todos los congresistas eran elegidos por departamentos;

al igual que en la Constitución de 1945, en que si bien se establecen representantes funcionales,² los diputados elegidos por sufragio lo eran sólo por provincias (Art. 23).

En el texto original de la Constitución de 1978-79 la entonces denominada Cámara Nacional de Representantes se integraba por legisladores elegidos por votación nacional y representantes elegidos por cada provincia. (Art. 56) La distinción entre diputados nacionales y provinciales se mantuvo hasta la vigencia de la codificación constitucional aprobada por la Asamblea Nacional, que rige desde el 10 de agosto de 1998.

La única distinción entre los legisladores nacionales y provinciales, además de la fuente de su elección, fue el período de sus funciones, tal como se determinó desde la primera codificación de 1984: los diputados nacionales duraban cuatro años en sus funciones y los legisladores provinciales tenían un período de dos años (Art. 57). Ninguna diferencia en cuanto a atribuciones se previeron en esa y en las tres codificaciones constitucionales posteriores.

En virtud de la eliminación de los legisladores elegidos por votación nacional de la codificación constitucional que entraría en vigencia el 10 de agosto de 1998, la Asamblea Nacional cesó en sus funciones a los diputados nacionales que ejercían esa dignidad desde 1996 y que debían concluir sus períodos en 2000. Llamó la atención que dicho cese de funciones fue fundamentado en la eliminación de esa categoría, mas la misma Asamblea Nacional, en el Estatuto Electoral Transitorio que dictó, previó la elección de diputados nacionales por última vez para el período 1998-2003, lo que resultaba contradictorio.

En la actualidad, los diputados son elegidos exclusivamente por provincias, dos por cada una, a lo que se agrega una especie de representación en relación a la población: uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil. El número de habitantes se establece de conformidad con el último censo nacional de población.

Período y reelección

Los diputados ejercen sus funciones por cuatro años, período que coincide con el de los demás dignatarios elegidos por votación popular (Art. 127, inc. 2º, CE), tal como se previó en las Constituciones de 1830 (Art. 23) y 1851 (Art. 27). La Constitución de 1945 estableció un período de dos años (Art. 24) y el texto original del Código Político de 1978-79 determinó uno de cinco años tanto para los representantes nacionales como para los provinciales (Art. 57).

En materia de reelección de congresistas han existido variantes: las Constituciones de 1830, 1861, 1869, 1945 y 1967 no señalaban este evento, pero tampoco lo impedían al no constar como prohibiciones para ocupar este cargo el hecho de haber sido legislador con anterioridad. Por otra par-

te, los textos constitucionales de 1835 (Art. 41), 1843 (Art. 35), 1845 (Art. 37), 1851 (Art. 27), 1852 (Art. 35), 1878 (Art. 42), 1884 (Art. 59), 1897 (Art. 60), 1906 (Arts. 46 y 52), 1929 (Arts. 38 y 44) y 1946 (Arts. 43 y 49) establecían expresamente la posibilidad de reelección.

Es la Constitución de 1978-79 la que introduce limitaciones en la materia, pues condicionaba la reelección a que haya transcurrido un período completo. Como existía la distinción entre la forma de elegir diputados nacionales y provinciales, en 1983 el Congreso Nacional interpretó de forma auténtica la Constitución *en el sentido de que un Legislador electo por votación nacional, en la elección inmediata, puede ser elegido Diputado Provincial; y, viceversa, un Legislador Provincial puede ser electo como Diputado Nacional para el período legislativo inmediato*,³ lo que se denominó como *reelección cruzada*.

La prohibición de reelección inmediata se eliminó con la reforma constitucional de 1995,⁴ lo que se mantiene en la vigente codificación constitucional, en la que expresamente se señala que ésta puede ser indefinida (Art. 98, inc. 3º, CE). Al respecto, el Código Político dispone que el dignatario de elección popular que se candidate a la reelección gozará de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura (Art. 100, inc. 1º, CE), esto es, no ejerce su cargo, debiendo retornar a él luego de la proclamación de resultados, como lo determina el artículo 53, inciso segundo, de la Ley de Elecciones (LE). El señalamiento constitucional es importante por dos razones: la primera es que el diputado que se postula para su reelección puede dedicarse a su campaña sin afectar la actividad legislativa, siendo reemplazado por su suplente. La segunda razón tiene connotación jurídica: la Constitución condiciona la presentación de la candidatura por parte de un funcionario de período fijo, que es el caso de los diputados (Art. 135, inc. 2º, CE), a que presente la renuncia a su cargo (Art. 101, N° 2, CE), norma que sería aplicable si no se previera la anteriormente señalada.

Requisitos

De conformidad con la Constitución, para ser diputado se requiere *ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos, tener al menos veinticinco años al momento de la inscripción de su candidatura*.

La *ciudadanía de origen* es un requisito constitucional común para las dignidades de elección popular, razón por la que las personas que han adquirido la nacionalidad por naturalización no pueden presentar su candidatura a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, y de diputado. No ocurre lo mismo para las dignidades de prefecto, alcalde, consejero, concejal y miembro de juntas parroquiales, en que sólo se exige ser ecuatoriano (Art. 56 LE).

Más allá del debate sobre la discriminación que ha realizado el constituyente entre ciudadanos de origen y ciudadanos por adopción, vedando a los segundos el ejercicio del derecho político a ser elegidos (Art. 26 CE), se debe hacer presente que en otros ordenamientos constitucionales no se impide la presentación de candidaturas por parte de ciudadanos por naturalización. De este modo, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos se limita a exigir la ciudadanía, sea por nacimiento o por naturalización, para el ocupar el cargo de representante o de senador, aunque en el

último caso existen tiempos mínimos de ciudadanía (siete y nueve años, respectivamente) tal como se establece en el artículo 1, secciones segunda y tercera. Ahora bien, dicha apertura no es absoluta, desde que se exige la ciudadanía por nacimiento para ocupar la presidencia (Art. 2, sección primera, apartado 4). De similar forma, la vigente Constitución de Venezuela dispone que sólo los nacionales por nacimiento pueden ejercer el cargo de Presidente de la República, pero se permite el acceso al cargo de diputado a los venezolanos por naturalización que tengan domicilio ininterrumpido por quince años en la república (Art. 41).

Así mismo, en relación a las Cortes Generales, la Constitución española señala que son electores y elegibles todos los españoles (Art. 68.5), lo que se reitera en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Art. 6.1); lo mismo ocurre con la Constitución de Nicaragua (Art. 134). La Constitución de Costa Rica, expresamente señala que para ser diputado se requiere la nacionalidad por nacimiento o por naturalización (Art. 108), al igual que en la Carta panameña, aunque en ésta se exige quince años de residencia *después de haber obtenido la nacionalización* (Art. 147).

En todo caso, entre otras y al igual que la ecuatoriana, las Constituciones de Bolivia (Arts. 61 y 64), El Salvador (Art. 126), Guatemala (Art. 162), México (Art. 55), Paraguay (Arts. 221 y 223) y Perú (Art. 90) exigen la nacionalidad por nacimiento para ser legislador. La Constitución de Colombia, en cambio, establece la nacionalidad por nacimiento para el caso de los senadores mas para ser representante solo se requiere ser ciudadano en ejercicio (Arts. 172 y 177).

En relación al *goce de derechos políticos* el requisito se torna evidente desde que uno de esos derechos, como se ha señalado, es precisamente el de ser elegido. La Constitución determina, en su artículo 28, las razones por las que estos derechos son suspendidos.

Respecto de la *edad*, se hace presente que la exigencia de veinticinco años se determina al momento de la inscripción de la candidatura y no al momento de la elección, como se establecía en el texto original de la Constitución de 1978-79 (Art. 57). Similar exigencia de edad se contiene en las Constituciones de Colombia y Estados Unidos para el caso de los representantes.

Importante es señalar que, desde la reforma constitucional de 1995, *no se exige la afiliación* a partido político para presentar candidaturas a dignidades de elección popular, como se exigía en la Constitución de 1978-79, rompiéndose el monopolio partidista o partitocracia que se había iniciado en la Carta de 1967 (Art. 74).⁵ En la actualidad los ciudadanos no afiliados a partidos políticos pueden presentar sus candidaturas auspiciados por partidos políticos, es decir, pueden integrar las listas de estas organizaciones políticas, o bien pueden formar parte de las listas que presenten movimientos políticos, ora pueden presentarse en listas de independientes (Art. 98, inc. 1º y 2º, CE). En caso de presentar la candidatura sin estar afiliado o patrocinado por un partido político, se exige un respaldo de firmas equivalente al uno por ciento del respectivo padrón electoral, con excepción de los movimientos que hubieren alcanzado en las dos últimas elecciones pluripersonales el cociente electoral del 0,05% de los votos válidos (Art. 72 LE). La lista de candi-

datos (con principales y suplentes) debe ser completa para su admisión, permitiéndose las alianzas entre organizaciones políticas (Arts. 63 y 65 LE)

El lugar de la candidatura

A diferencia de otros sistemas constitucionales, en el Ecuador no se pueden presentar candidaturas al cargo de legislador por cualquier circunscripción territorial. Esta se limita a la provincia en la que nació el candidato previéndose también la candidatura en la provincia en que aquél haya residido de forma ininterrumpida *por los menos durante los tres años inmediatamente anteriores a la elección*. Como se observa, el constituyente no impuso como requisito el domicilio sino la residencia simplemente, es decir, no se debe establecer el ánimo real o presuntivo de permanecer en el lugar de residencia a través de los criterios para determinarlo, de conformidad con el artículo 48 y siguientes del Código Civil, y que han sido tachadas como inexactas por algunos civilistas.⁶

En definitiva, en algunos casos el candidato podrá optar por dos circunscripciones electorales para presentar su candidatura: la provincia de la que es oriundo y en la que reside por más de tres años ininterrumpidos. En este caso, se hace presente que un mismo ciudadano no puede optar por dos o más candidaturas simultáneamente, so pena de que estas sean anuladas (Art. 69 LE)

Se hace presente que este no es un requisito para ser diputado, sino uno para determinar la o las provincias en las cuales puede presentar su candidatura. Asimismo, el hecho de ser elegido por votación provincial no implica que el congresista así electo represente a esa sección territorial o localidad, pues su actuación siempre debe realizarse con sentido nacional (Arts. 135 CE y 56 LOFL), tanto más cuanto sus atribuciones como diputado (legislar y fiscalizar) tienen, en principio, un evidente alcance nacional y no seccional, para el cual existen otros órganos de representación popular.

Inhabilidades

Comprobado el cumplimiento de requisitos para ostentar la calidad de diputado, se debe verificar que el candidato no se encuentre incurrido en las causales de inhabilitación que se establecen en el Código Político. El artículo 101 de la Constitución concentra estas causales al establecer que quien incurra en alguna de ellas no podrá ser *candidato a dignidad alguna de elección popular*.

a. La condena y el enjuiciamiento penal

El número 1 del artículo 101 de la Constitución inhabilita a quienes, *dentro de juicio penal por delitos sancionados con reclusión, hayan sido condenados o llamados a la etapa plenaria, salvo que en este segundo caso se haya dictado sentencia absolutoria*.

En caso de haber recibido *pena de reclusión* el ciudadano estará absolutamente inhabilitado para presentar su candidatura, incapacidad que es perpetua, es decir, no se sana con el cumplimiento de la condena. Ello nada tiene que ver con el principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 24, número 16, de la Constitución, pues al afectado no se le estará juzgando otra vez por la misma causa. En primer lugar no existe nuevo proceso o juzgamiento y, en segundo lu-

gar, no se le estarán estableciendo nuevas consecuencias que impliquen responsabilidad penal, es decir, no existiría identidad de causa pretendida (*eadem causa petendi*). Un mismo hecho (*causa imputandi*) puede producir la responsabilidad civil, administrativa, penal y/o política del mismo sujeto, sin que se viole el *non bis in idem*.

Estimo que esta inhabilitación no se puede aplicar a quienes hayan sido condenados a penas de reclusión con anterioridad a la vigencia de esta disposición constitucional, esto es, antes del 10 de agosto de 1998. En todo caso, en la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 1997 se introdujo a la cuarta codificación una inhabilitación similar, aunque restringida a los delitos de peculado, concusión o cohecho *aunque la pena haya sido cumplida o haya prescrito* (Art. 74-A, letra a). De este modo, si se recibió condena por el delito de concusión, luego de la vigencia de esa reforma constitucional y antes del 10 de agosto de 1998, la inhabilitación no permanece en la actualidad, pues este delito se encuentra sancionado con pena de prisión, de conformidad con el artículo 264 del Código Penal (CP) a diferencia de lo que sucede con el peculado (Art. 257 CP) que es sancionado con reclusión, al igual que ocurre, de modo general, con el cohecho (Art. 285 y siguientes CP).

Distinto es el caso de quien, en la actualidad, se encuentra cumpliendo condena por delito sancionado con prisión: si bien no se encuentra inhabilitado no podrá presentar su candidatura por no cumplir el requisito de gozar de los derechos políticos (Art. 28, N° 2, CE), mas, luego de cumplirla, no tendrá obstáculo para hacerlo en razón de esta circunstancia.

Ahora bien, si el condenado se beneficia de una *amnistía general* otorgada por el Congreso Nacional (Art. 130, N° 15, CE), la inhabilitación dejará de existir, toda vez que los hechos que motivaron la sanción penal han sido, jurídicamente, *olvidados*, es decir, no existen en el mundo del Derecho para efectos de la responsabilidad penal, aunque se debe tener en cuenta que la legislatura no puede ejercer esta atribución en caso de delitos contra la administración pública, ni por los mencionados en el inciso tercero del número 2 del artículo 23 de la Constitución, esto es, *por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia*. No ocurre lo mismo con el caso del *indulto particular*, sea éste concedido por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República (Arts. 130, N° 15, y 171, N° 20, CE), en virtud del cual sólo se le estará condonando o perdonando al condenado el cumplimiento de la pena, mas ello no implica que los hechos cometidos y que motivaron la sanción sean considerados como jurídicamente inexistentes.

Por otra parte, se inhabilita a quien, dentro de un proceso penal por delito sancionado con reclusión, se encuentra dentro de la *etapa plenaria*. Lo primero que se debe considerar es que esta inhabilitación es relativa: en caso de absolución la incapacidad se sana y en caso de condena ésta se torna perpetua.

La dificultad con esta causal de inhabilitación estriba en el cambio de sistema procesal penal: la etapa plenaria no existe en el vigente Código de Procedimiento Penal (CPP), cuerpo normativo que prevé la etapa del juicio.

Al efecto, se hace presente que la etapa plenaria tenía por objeto practicar *los actos procesales necesarios para*

comprobar la responsabilidad del procesado a fin de condenarlo o absolverlo (Art. 261 del derogado CPP) y la finalidad de la etapa del juicio consiste en practicar los actos procesales necesarios para comprobar conforme a derecho la existencia de la infracción y la responsabilidad del acusado para, según corresponda, condenarlo o absolverlo (Art. 250 CPP), en ambos casos a cargo de los tribunales penales. Como se observa, las finalidades son similares pero no idénticas.

Aquí caben dos interpretaciones, la primera tendente a señalar que quienes han sido llamados a etapa de juicio por delitos sancionados con reclusión se encuentran inhabilitados, y la segunda descartando este evento.

La primera interpretación se podría basar en el principio de la fuerza normativa de la Constitución: señalar que quienes están llamados a etapa de juicio por delitos sancionados con reclusión no están inhabilitados por haberse cambiado el sistema procesal penal pues implicaría dejar sin vigencia una disposición del Código Político dictada cuando no era previsible esa reforma al cuerpo adjetivo. En este mismo sentido, el principio de adaptación de las normas de la Constitución a las circunstancias existentes al momento de realizarse la interpretación, teniendo en cuenta la finalidad del constituyente a la hora de establecer esta incapacidad, señalaría el camino para determinar que la inhabilitación también se aplica para quienes han sido llamados a etapa de juicio por delitos sancionados con reclusión.

La segunda interpretación fundamentaría la no inclusión de los llamados a juicio por delitos sancionados con reclusión a base del principio interpretativo consagrado en el mismo texto constitucional: *En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos* (Art. 18, inc. 2°, CE) En este caso, interpretar que el llamado a juicio inhabilita no sólo que no favorece más la vigencia del derecho a ser elegido (Art. 26 CE) sino que implicaría imponer una restricción al ejercicio de este derecho político que el constituyente no ha establecido de forma expresa.

Me inclino por la primera fórmula interpretativa, además de las razones ahí expuestas, toda vez que el constituyente sí impuso la limitación a la presentación de candidaturas con el objeto de garantizar, de cierto modo, la idoneidad del candidato, lo que debe mantenerse mientras esta disposición constitucional no sea derogada.

b. Los funcionarios y servidores públicos, y los docentes universitarios

El número 2 del artículo 101 de la Constitución contiene tres formulas distintas para cada caso, esto es, para los funcionarios públicos, los servidores públicos y los docentes universitarios.

En el caso de los *funcionarios públicos*, sean éstos de libre nombramiento y remoción o de período fijo, la Constitución condiciona la presentación de la candidatura al hecho de haber renunciado al cargo con anterioridad a la fecha en que ésta sea inscrita. El funcionario público, a diferencia del servidor público, tiene un margen de decisión ejerciendo potestades y atribuciones dentro del ámbito de su competencia. Existen funcionarios de libre nombramiento y re-

moción, a quienes se les considera como *de confianza* de la autoridad nominadora. Ahora bien, el régimen de libre remoción es excepcional (Art. 124 CE) debiendo ser establecido, de forma expresa, por la Constitución o la ley. De este modo, la Constitución establece funcionarios de libre remoción, como es el caso de los ministros de Estado (Art. 176 CE), y también lo hacen cuerpos normativos de rango legal, como es el caso de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 93 LSCCA) Del mismo modo, en el texto constitucional existen diversos funcionarios de período fijo, como es el caso del Defensor del Pueblo (Art. 96), el Contralor General del Estado (Art. 211), el Procurador General del Estado (Art. 214), el Ministro Fiscal General (Art. 218), los superintendentes (Art. 223); y, miembros de cuerpos colegiados como los vocales del Tribunal Supremo Electoral (Art. 209), los miembros del directorio del Banco Central (Art. 262) y los magistrados del Tribunal Constitucional (Art. 275). Las leyes también disponen períodos fijos para el ejercicio del cargo de diversos funcionarios, como ocurre, por ejemplo, con los vocales de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, de conformidad con el artículo 3 de su Ley Orgánica.

Respecto de los *servidores públicos* el régimen constitucional varía: *gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas; y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones*. En virtud de la licencia, el servidor deja de ejercer el cargo sin incurrir en causal de abandono como fórmula de cesación de funciones. La finalidad del constituyente es doble a través de esta disposición constitucional: que el servidor pueda presentar su candidatura y dedicarse a su campaña sin afectar sus labores y a la institución pública en que los presta, y, además, impedir que el servidor incurra en la prohibición de realizar proselitismo político en el lugar de trabajo (Art. 27, letra f, LSCCA). Tal como se revisó anteriormente, esta licencia se extiende hasta la fecha de proclamación de resultados, ampliándose al tiempo de ejercicio de la dignidad en caso de ser electo. Sobre este último aspecto, se debe considerar que el Código Político prohíbe el desempeño de más de un cargo público por una misma persona (Art. 125 CE), lo que se reitera en la ley, incluyendo expresamente en este caso a quienes se encuentran *ejerciendo alguna dignidad por votación popular o cualquier función pública* (Art. 12 LSCCA) Dos bondades adicionales se desprenden de esta norma: el servidor público no se verá disuadido de participar en la vida política de la nación, toda vez que la presentación de su candidatura no afectará su estabilidad laboral, dejándole la posibilidad de retornar al cargo cuando corresponda (proclamados los resultados si no es electo y luego de cumplir con el período para el que fue elegido en el evento contrario), e impedir que las autoridades nominadoras afecten ilegítimamente en el derecho de participación política, pues la licencia no puede ser negada: inscrita la candidatura bastará que el servidor haga presente el hecho en su institución para que, de pleno derecho, goce de licencia sin remuneración.

La previsión de la *docencia universitaria* tiene un objeto distinto: es una norma de excepción a la ya reseñada pues se dispone que los catedráticos universitarios *no requerirán de licencia para ser candidatos y ejercer la dignidad*. Existen profesores de instituciones de educación superior estatales que cuentan con nombramiento, razón por la cual, si no

existiera esta norma, gozarían de licencia sin sueldo como cualquier servidor público y no podrían ejercer el doble cargo público. La razón de esta norma permisiva se contiene en el mismo texto constitucional: la docencia universitaria no es incompatible con ningún cargo público (Art. 125 CE) y, específicamente, tampoco con la diputación (Art. 135, inc. 2º, CE)

c. *Los magistrados y jueces de la Función Judicial*

Al igual que en el caso de los funcionarios públicos en general, a los magistrados y jueces de la Función Judicial se les exige la renuncia como condición para la presentación de candidaturas, pero con una restricción adicional: esa renuncia debe anticiparse con seis meses, por lo menos, a la fecha de inscripción de la candidatura. La finalidad evidente de esta disposición es fortalecer la independencia de esta Función del Estado: no se puede ejercer, a la vez, la judicatura y una dignidad de elección popular. La misma Ley Orgánica de la Función Judicial, en la situación inversa, dispone que no pueden ser jueces quienes desempeñen otros empleos y cargos incompatibles (Art. 4, N° 11, LOFJ) La anticipación de seis meses de la renuncia tiene por objeto garantizar la transparencia de quien habiendo ejercido la judicatura opte por una dignidad de elección popular.

Ahora bien, esta disposición no es aplicable a quienes ejerciendo la jurisdicción no forman parte de la Función Judicial, como es el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional o de los magistrados y jueces que aún se encuentran incluidos dentro de la vigésima sexta disposición transitoria, a quienes se les debe hacer efectiva la norma que se contiene en el número 2 del artículo 101 del Código Político.

d. *Participación en gobiernos de facto*

La norma contenida en el número 3 del artículo 101 de la Constitución contiene una cláusula de salvaguardia democrática: a quienes han participado en gobiernos de facto, es decir, rompiendo el régimen constitucional, se les prohíbe la presentación de candidaturas para cargos de elección popular. La inhabilitación en estos casos es perpetua.

Esta prohibición es perfeccionada en la actual codificación constitucional, toda vez que, con anterioridad, se establecía la inhabilitación para *quien haya ejercido el gobierno de facto*, tal como se incorporó a la primera codificación de 1984 (Art. 79, N° 2) y que se mantuvo así hasta la cuarta codificación de 1997 (Art. 104, N° 1). Lo primero que se debe señalar es que esta incapacidad no se previó en el texto original de la Constitución de 1978-79 y que, en las restantes codificaciones, sólo se estableció para el caso del Presidente de la República. Es la codificación de 1998 la que introduce este caso como causal de inhabilitación general para presentar candidaturas a dignidades de elección popular, tal como se dispuso en la Constitución de 1967 (Art. 259)

Por otra parte, como lo señalaba Hernán Salgado, la inhabilitación a *quien haya ejercido el gobierno de facto* era vaga pues no se especificaba a que funciones o cargos se refería.⁷ Era clara la referencia a quienes dirigían el gobierno, pero no se determinaba con precisión el límite de la norma, es decir, si se incluía a otros funcionarios del régimen. La actual disposición, con claridad, establece la inhabilitación a quienes *hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos*

de facto, esto es, al dictador, al miembro de la junta o del consejo de gobierno, o como se denomine al órgano correspondiente, no así a quienes hayan participado, por ejemplo, en órganos legislativos.

e. *Los miembros de la fuerza pública*

El artículo 101, número 5, de la Constitución inhabilita a los miembros de la fuerza pública en servicio activo, razón por la cual, si uno de estos ciudadanos desea presentar su candidatura deberá solicitar y obtener la respectiva baja de la institución. La fuerza pública está integrada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Art. 183 CE), y la primera se forma por la Fuerza Terrestre, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea. Esta inhabilitación se motiva en el carácter obediente y no deliberante de estas instituciones (Art. 184 CE), ocurriendo que la Ley de Personal de la Policía Nacional prohíbe, de forma expresa, que sus miembros en servicio activo participen directa o indirectamente en actividades políticas (Art.8)

Por otra parte, esta inhabilitación no es aplicable para los miembros de otras instituciones que ejercen similares funciones a las de la fuerza pública, específicamente a las de la Policía Nacional, pero que no la integran, como es el caso de la Comisión de Tránsito del Guayas, de las policías metropolitanas de Quito y Guayaquil y el resto de policías municipales. En estos casos las disposiciones aplicables son las contenidas en el número 2 del artículo 101 de la Constitución, al tratarse de servidores públicos.

f. *Contratos con el Estado*

El número 6 del artículo 101 de la Constitución inhabilita a aquellos *que tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, siempre que el contrato haya sido celebrado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual.*

Esta causal de inhabilitación perfecciona las contenidas en la Constitución de 1978-79, en las que se impedía que integren la legislatura o que sea elegido Presidente de la República a quienes *personalmente o como representantes de personas jurídicas tengan contratos con el Estado* (Arts. 58, letra e, y 79, N° 7). La Constitución en su texto original, por otra parte, inhabilitaba para el cargo de legislador *a los presidentes, gerentes y representantes legales de bancos y demás instituciones de crédito establecidos en el Ecuador, así como los de sucursales o agencias* (Art. 58, letra d); y, para presidente de la república, a *quien sea representante legal de compañías extranjeras* (Art. 79, N° 8), lo que se extiende también para los congresistas en la primera codificación de 1984 (Art. 58, letra h).

No sólo que el primer mérito de la actual codificación constitucional es concentrar en un solo artículo las inhabilitaciones generales (para toda dignidad de elección popular), sino que elimina odiosas discriminaciones: ¿por qué el representante legal de una compañía ecuatoriana sí podía ser candidato a la presidencia de la república y no el de compañía extranjera? Del mismo modo, el vigente texto constitucional perfecciona la inhabilitación del contratista del Estado: ¿qué influencia o que beneficios ilegítimos puede ejercer u obtener como presidente de la república o congresista

una persona que tiene un contrato con el Estado, por ejemplo, para la venta de comida a los servidores de un ministerio, o que arriende un bien a alguna institución del Estado? Por otra parte, se podía sostener que un concesionario minero no se encontraba inhabilitado alegando que la concesión es un acto administrativo y no un contrato, por ejemplo, asunto que es punto de discusión dentro del Derecho Administrativo.

La actual codificación constitucional tiene el mérito, insisto, en perfilar una causal de inhabilitación basada en el objetivo de evitar el conflicto de intereses (el público frente a la obtención de beneficios personales) pretendiendo ejercer influencias como dignatario público.

En la actualidad, el solo hecho de ser contratista del Estado no inhabilita a quienes sean representantes de personas morales, nacionales o extranjeras. Se deben reunir una serie de elementos que deben presentarse de manera simultánea y unívoca para que opere la causal: 1° Se debe ser contratista o concesionario del Estado; 2° esa vinculación puede ser tanto por los propios derechos del candidato, o como representante o apoderado de una persona jurídica, sea ésta nacional o extranjera; 3° el contrato o concesión debe tener por objeto la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios públicos (vgr. Art. 249 CE) o la explotación de recursos naturales (vgr. Art. 247 CE).

Si bien ello cumple con la finalidad de evitar el conflicto de intereses o el ejercicio de influencias de modo ilegítimo, se debió mantener la inhabilitación *a los presidentes, gerentes y representantes legales de bancos y demás instituciones de crédito establecidos en el Ecuador, así como los de sucursales o agencias*, como se establecía en el texto original de la Constitución de 1978-79, aunque ampliándola a todos los cargos de elección popular.

Las facultades de la Función Electoral en la materia

Al Tribunal Supremo Electoral le corresponde convocar a elecciones, con una anticipación mínima de noventa días al acto electoral,⁸ y dentro de ésta debe señalar las dignidades a elegirse y la fecha de cierre de inscripción de candidaturas, el que será cuando menos sesenta y un días antes del día de las elecciones (Arts. 45 y 62 LE) La inscripción debe realizarse ante el órgano electoral competente (Arts. 64 y 65 LE) y una vez efectuada es irrenunciable (Art. 48 LE)

Si uno o más candidatos no reúnen los requisitos para ocupar la dignidad de elección popular, la candidatura o la lista es rechazada por el órgano electoral respectivo, debiéndose presentar nuevamente cambiando solo los candidatos rechazados dentro del plazo de tres días. Sólo en el caso de no cumplirse los requisitos se puede negar la inscripción de candidaturas por parte del Tribunal Supremo Electoral o los tribunales provinciales electorales, según sea el caso; en el evento de existir una inhabilitación debe presentarse una impugnación por parte de los representantes de los partidos u organizaciones políticas o bien de los otros candidatos, es decir, los órganos electorales no pueden actuar de oficio en esta materia, por lo que las inhabilitaciones no operan de pleno derecho (Arts. 66 y 68 LE)

Incompatibilidades

La Constitución, en el inciso segundo de su artículo 135, determina una serie de labores que son incompatibles con el ejercicio de la diputación, al señalar que *no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación*, con excepción de la docencia universitaria.

Respecto del desempeño de otra **función pública**, se debe tener presente que la vigente codificación constitucional establece que la dignidad de diputado implica ya el ejercicio de una función pública, todo lo contrario a lo que se determinó a partir de la primera codificación constitucional de 1984 (Art. 58, inc. final). De este modo, se reitera el principio general de que nadie puede desempeñar más de un cargo público (Art. 125, inc. 1°, CE).

Sobre el ejercicio de otra **función privada y la actividad profesional**, se debe hacer una distinción: el texto constitucional prohíbe, absolutamente, el ejercicio de función privada a un diputado, mientras que condiciona su actividad profesional a que no sea incompatible con la diputación.⁹ La primera incompatibilidad pretende evitar que existan conflictos de intereses a la hora de ejercer la actividad legislativa respecto de la función privada, toda vez que la misma Constitución señala que los diputados deben actuar con sentido nacional (Art. 135, inc. 1°, CE), esto es, velando por el interés público y no por intereses particulares o personales. En el segundo caso, respecto del ejercicio de la profesión, se pretenden dos cosas: que el legislador no ejerza influencias para obtener provecho ilegítimo de su cargo dentro del ejercicio profesional y, por otra parte, que la actividad profesional no afecte el ejercicio de la legislatura. Ni la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento Interno del Congreso determinan las profesiones que son incompatibles con la diputación, pues, obviamente, tal establecimiento resultaría prácticamente imposible y, a no dudarlo, pecaría de serios vacíos e imprecisiones. En todo caso, a partir de la misma legislación se pueden identificar profesiones incompatibles con la diputación, como ocurre, en el evento contrario, con el número 3 del artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Judicial que prohíbe ejercer la abogacía a los legisladores. En definitiva, la determinación del ejercicio profesional incompatible corresponde, en cada caso, al mismo Congreso Nacional.

Por último, se hace presente que el ejercicio de la **cátedra universitaria** no sólo que está permitida a los legisladores sino, en general, a todos los servidores y funcionarios públicos, aunque siempre condicionada a que el horario lo permita (Art. 125, inc. 1°, CE).

Prohibiciones

La Constitución de 1978-79, en su texto original y hasta su segunda codificación, inclusive, no contenía prohibiciones para los diputados. Es en la reforma constitucional publicada en enero de 1995 en que se introduce la primera, respecto de la prohibición de manejar fondos del presupuesto del Estado. En los incisos tercero y cuarto del artículo 135 de la vigente codificación constitucional se establecen cuatro prohibiciones para los congresistas:

a. *Sobre los recursos del presupuesto general del Estado*

La Constitución prohíbe que los legisladores ofrezcan, tramiten, reciban o administren recursos del presupuesto general del Estado, *salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional*. La prohibición es concordante con las atribuciones principales de los congresistas: legislar y fiscalizar, en lo que nada tiene que ver el manejo de recursos estatales, los que se destinan, fundamentalmente, a la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas y a la administración de bienes afectados al dominio público, funciones que corresponden a otros órganos del poder público. Con ello no sólo que se tiende a evitar que los candidatos ofrezcan realizar labores que no les competarán en el ejercicio de su función, dentro de la campaña electoral o en su plan de trabajo (Art. 109, inc. 2°, CE), además de prevenir la comisión de actos alejados al principio de probidad (Arts. 120, inc. 2°, CE y 1, letra c, CEL).

b. *Gestionar nombramientos de cargos públicos*

Como se ha señalado, el ejercicio de la diputación debe responder a los intereses nacionales y no a intereses individuales, sean éstos personales o de terceros. Lejos de la actividad de legislador se encuentra ejercer influencias ilegítimas de toda clase, incluida la presente. Lo dicho, estimo, no puede ser llevado al extremo de pretender que un congresista, como cualquier persona, otorgue una carta de recomendación a favor de una persona; esta prohibición tiene que ver con la influencia que se ejerce para que a favor de una persona se extienda un nombramiento.

c. *Percibir ingresos que no corresponden al cargo*

Los diputados perciben a cambio del ejercicio de su función una prestación económica bajo la fórmula de la dieta, cuyo montante es determinado por el mismo Congreso y que se somete al presupuesto institucional que elabora y aprueba del Consejo Administrativo de la Legislatura (segundo artículo innumerado incorporado por el Art. 5 de la Ley N° 98-114 reformativa a la LOFL y Art. 168 RIFL).

La Constitución prohíbe al diputado *percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado*. Esta situación va más allá de la comisión de delitos contra la administración pública como son el peculado, la concusión, el cohecho y el enriquecimiento ilícito. En este caso no es que no será necesario probar la comisión de una infracción, sino que el congresista no podría superar la prohibición aduciendo el ingreso lícito de esos haberes. Esta prohibición, fundamentalmente, tiene por objeto la actuación independiente y autónoma de los diputados.

d. *Ejercicio de otras funciones, cargos o dignidades*

Los diputados no pueden *integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado*. Esta prohibición se aplica en el evento de no incurrir en la incompatibilidad de ejercer otra función pública, toda vez que la integración en determinados cuerpos colegiados no necesariamente implica nombramiento ni la percepción de una remuneración.

Estimo, en cambio, que la prohibición de aceptar *nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva* sí incurre en una reiteración innecesaria. Si el legislador acepta un nombramiento de la Función Ejecutiva incurrirá en la incompatibilidad señalada en el inciso segundo del artículo 135 del Cód-

igo Político, pues estará ejerciendo otro cargo público. En el caso de las delegaciones, comisiones o representaciones de la Función Ejecutiva se debe tener presente que la prohibición se refiere exclusivamente en el caso de que éstas sean remuneradas.

El hecho de incurrir en una de estas incompatibilidades o prohibiciones el congresista estaría incurso en causas de descalificación, que implican la pérdida de la calidad de diputado, las que son conocidas y juzgadas por el Congreso Nacional previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones (Arts. 65 y 66, letra b, LOFL y 30 RIFL). Sin embargo, en estos eventos el legislador puede presentar su excusa, la que debe ser aceptada sin trámite previo y sin discusión por parte del Congreso (Art. 67 LOFL)

Violaciones al Código de Ética de la legislatura

El artículo 136 de la Constitución determina que las violaciones al Código de Ética serán sancionadas por el Congreso Nacional con mayoría absoluta, la misma que puede ocasionar la pérdida de la calidad de diputado. En virtud de lo ordenado en la vigésima primera disposición transitoria del Código Político, el Congreso Nacional aprobó su Código de Ética que rige desde su publicación el 24 de noviembre de 1998. Este cuerpo normativo se dictó con la finalidad de que se recupere la confianza en esta institución política, precautelando y fortaleciendo la democracia de esta forma, promoviendo que los actores políticos que la integran actúen con *responsabilidad, honestidad, decoro y transparencia en todos los actos de su vida pública y privada*.

En este Código se tipifican una serie de infracciones, incluyendo algunas conductas que se sancionan con la pérdida de la calidad de diputado:

a. *Divulgar datos revelados en sesión reservada*

Se sanciona con suspensión temporal de un mes al *diputado que divulgare datos revelados en una sesión reservada* y con el doble de la pena en caso de reincidencia (Art. 13, incs. 1° y 2°, CEL). La regla general es que las sesiones sean públicas, tanto en período ordinario como extraordinario, mas el Congreso puede sesionar reservadamente cuando, en atención al asunto a ser tratado, así lo consideren el Presidente del Congreso o los diputados. La constitución en sesión reservada corresponde al Presidente del Congreso, previa decisión adoptada por simple mayoría por parte de la legislatura (Art. 17, N° 17, LOFL, el innumerado que se agrega luego del Art. 13 LOFL, en virtud del Art. 4 de la Ley N° 98-114, y Art. 48, inc. 3°, RIFL). En este caso sólo quedan en la sala *los legisladores, el Secretario, el Prosecretario, los edecanes y el taquígrafo que designe la Presidencia* (Art. 48, inc. 2°, RIFL).

Ahora bien, si la divulgación de datos revelados en la sesión revelada compromete *gravemente la seguridad interna o externa del país*, se sanciona al diputado con la pérdida de esa calidad (Art. 13, inc. 3°, CEL)

b. *Enriquecimiento ilícito*

Se sanciona con la pérdida de la calidad de diputado al legislador *que se le comprobare enriquecimiento ilícito*, decisión que debe ser adoptada por el Congreso Nacional previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones (Art. 20 CEL)

La duda que se plantea respecto de esta disposición es que, al ser el enriquecimiento ilícito un delito incorporado al Código Penal mediante ley reformativa de agosto de 1985, debería requerirse sentencia penal ejecutoriada para descalificar al legislador, en virtud del principio de presunción de inocencia consagrado en la Constitución (Art. 24, N° 7).

Lo dicho podría dejar sin vigencia la disposición contenida en el Código de Ética, no sólo por la demora en que se puede incurrir en el proceso penal, dictándose la sentencia correspondiente cuando el afectado ya ha concluido su período, sino porque en caso de emitirse sentencia condenatoria en contra del legislador, se le suspenderían sus derechos políticos en virtud de la pena privativa de libertad que se le impone (Art. 28, N° 2, CE) y que configura, además, otra causa de descalificación (Art. 66, N° 1, LOFL).

Por ello, estimo que el enriquecimiento ilícito que comprueba en contra del legislador el Congreso Nacional es independiente de la eventual responsabilidad penal que deberá hacerse efectiva en su contra previo el proceso correspondiente. De este modo, si la legislatura descalifica al diputado por esta causa deberá remitir los antecedentes que motivaron esta decisión al Ministerio Público.

c. *Inasistencia a sesiones*

Dos consecuencias distintas en caso de inasistencia a sesiones se prevén en el Código de ética, sea que ésta se verifique en período ordinario o en período extraordinario.

Cesa en funciones, previo dictamen del Comité de Excusas y Calificaciones, el *diputado que dejase de asistir durante diez sesiones consecutivas, en el período de un mes, sin haber solicitado licencia o presentado justificación*, siendo reemplazado definitivamente por su suplente (Art. 22, inc. 1°, CEL). La norma no resulta del todo exigente, pues, si se considera el número de sesiones semanales que efectivamente se realizan, el legislador debería faltar injustificada e ininterrumpidamente más de tres semanas dentro del período de un mes para cesar en funciones, bastándole asistir a una sesión para que se deban contar nuevamente sus inasistencias. Si un ciudadano ha sido elegido para representar al pueblo en la legislatura, lo mínimo que se le puede exigir es que asista a sesiones y, de este modo, cumpla con el mandato otorgado y las funciones encomendadas a través del Código Político.

Por otra parte, si el diputado dejase de asistir injustificadamente a tres sesiones de un período extraordinario, previo dictamen del Comité de Excusas y Calificaciones, se llamará al suplente o alterno, quien le sustituirá por el tiempo que falte hasta la conclusión del período (Art. 22, inc. 2°, CEL). Como se observa, el número de inasistencias injustificadas se reduce y la consecuencia jurídica es distinta, todo ello en consideración a la naturaleza del período extraordinario, que puede ser convocado durante los recesos que se extienden durante un mes (Art. 132 CE). De este modo, si se convoca a período extraordinario de sesiones sólo se puede tratar el o los asuntos materia de la convocatoria y si el legislador ha faltado a tres sesiones, lo más probable es que no tendrá el conocimiento necesario para decidir el asunto que se está tratando, por lo que resulta conveniente que el tema lo siga debatiendo su suplente.

d. *Desafiliación o expulsión*

En nuestro ordenamiento constitucional, la desafiliación o expulsión de un diputado de su partido político no implica que pierda la calidad de legislador, sino, exclusivamente, en los siguientes eventos:

1° Obtención ilegítima de beneficios, sean éstos económicos o políticos, en su provecho o a favor de terceros (Art. 23, letra a, CEL). Como se ha señalado de forma reiterada, el diputado debe actuar con sentido nacional (Arts. 135 CE y 56 LOFL) esto es, en pro del interés público: no ha sido elegido por el pueblo para que satisfaga sus propias expectativas, sino para que actúe en beneficio del soberano. Si el diputado se ha desafiliado para obtener esos beneficios ilegítimos o ilícitos, o si ha sido expulsado por actuar de ese modo, ello acarrearía su descalificación.

2° Desacato a resoluciones de la organización política (Art. 23, letra b, CEL). Al interior de los partidos y movimientos políticos, y en los bloques legislativos, se suelen tomar decisiones sobre cómo votar en asuntos determinados. El acatamiento de esas disposiciones se fundamenta, comúnmente, en la disciplina partidista, llegando los congresistas, inclusive, a votar en contra de sus propias convicciones. En ocasiones, hay legisladores que se apartan de esas decisiones internas, pero ello no implica que se configure esta causal de descalificación, sino cuando ese desacato contradiga los principios doctrinarios o el programa de acción política de la organización, a las resoluciones declaradas trascendentales o al compromiso electoral del partido o movimiento.

Respecto de los principios doctrinarios, el programa de acción política y el compromiso electoral de la organización política no existe mayor dificultad, no sólo porque éstos pueden ser identificados sino porque con esta norma se evita que se afilien a estas organizaciones personas que sólo tienen afán electoral, sin que coincidan con el lineamiento ideológico del partido, lo que, además, produce un engaño al electorado que bien puede votar por la persona, pero que también se deja guiar por el partido en cuya lista participa el candidato. En cambio, estimo que resulta extremo dejar al arbitrio de las organizaciones políticas declarar trascendente una resolución interna y, de este modo, condicionar la actuación de sus congresistas incluso contra sus convicciones. Las mismas normas se aplican para quienes hayan sido auspiciados por el partido o movimiento político y a los legisladores independientes que, en las condiciones señaladas, se separen del bloque. En estos casos, la descalificación puede ser solicitada por la mayoría de los diputados pertenecientes a la organización política.

Ahora bien, la pérdida de la calidad de diputado es decidida por el Congreso nacional por mayoría absoluta, previo informe del Comité de excusas y calificaciones en donde el diputado hace efectivo su derecho de defensa. La organización política deberá demostrar que la expulsión se produjo respetando el debido proceso.

Inmunidad parlamentaria

Dos clases de inmunidad se consagran en el artículo 137 de la Constitución: una de fondo y otra de forma.

Inmunidad de fondo

A través de la inmunidad de fondo se protege al legislador desde el punto de vista de su función, haciéndolo civil y penalmente no responsable por los votos u opiniones que emite en el ejercicio del cargo (Arts. 137, inc. 1º, CE, 61 LOFL). Esta clase de inmunidad ya se prevé en el Bill of Rights inglés de 13 de febrero de 1689, en el que se declara *Que la libertad de palabra y los debates o procedimientos en el Parlamento no deben ser acusados o cuestionados en ninguna Corte o lugar, fuera del Parlamento.*

En virtud de esta inmunidad el congresista puede ejercer sus funciones con absoluta libertad, las que consisten fundamentalmente en legislar y fiscalizar. Cuando se aprueba una ley se pretende beneficiar al interés general, pero pueden existir sectores que se sientan afectados incluso en el ámbito patrimonial. Si el legislador no tuviera esta inmunidad, eventualmente, se vería avocado a procesos civiles por daños y perjuicios, por ejemplo. Del mismo modo, cuando se ejerce la potestad fiscalizadora, a través de la información documentaria y fundamentalmente a través del juicio político (Art. 130, Nº 8 y 9, CE), podría verse sometido a querrelas por injurias, por ejemplo, en virtud de las acusaciones que realiza el diputado. En ambos casos la ausencia de esta inmunidad le impediría al congresista ejercer su función con independencia y autonomía.

Ahora bien, la inmunidad de fondo no cubre al legislador de delitos cometidos formalmente durante sus funciones, al interior del Congreso, pero que nada tienen que ver con el ejercicio de sus atribuciones. En este caso se aplicará la inmunidad de forma. Por otra parte, la inmunidad de fondo no se restringe a opiniones vertidas dentro del Parlamento, como en apariencia se señala en el reglamento interno de la Función Legislativa (Art. 154, inc. 2º). Si bien los votos deben emitirse dentro de la legislatura, es decir, en el pleno del Congreso o en las comisiones legislativas permanentes en las que actúa el congresista, las opiniones sobre asuntos de competencia del Congreso (Art. 130 CE) pueden realizarse fuera del Parlamento, vgr. a través de medios de comunicación social, encontrándose cubiertos por la inmunidad de fondo.

Se debe insistir en el hecho que la inmunidad de fondo protege la actividad del legislador, por lo que ésta es absoluta, es decir, no se puede enjuiciar ni civil ni penalmente por votos u opiniones emitidos en calidad de diputado, ni siquiera concluido su período de funciones o habiendo perdido esa calidad de forma posterior, pues, en caso contrario, el congresista se vería sometido a los mismos predicamentos que se han señalado, los que simplemente se prorrogarían en el tiempo, es decir, bastaría con esperar que el legislador pierda esa dignidad para enjuiciarlo por asuntos atinentes al estricto cumplimiento de sus atribuciones.

Inmunidad de forma

La inmunidad de procedimiento, también denominada inviolabilidad, protege al legislador de enjuiciamientos penales por asuntos ajenos al ejercicio de funciones y respecto de órdenes de detención con fines investigativos. De este modo, para que proceda el enjuiciamiento penal de un diputado debe lograrse la autorización de la legislatura, y su de-

tención con fines investigativos se limita a la comisión de delitos flagrantes (Art. 137, inc. 2º, CE).

En este sentido, la inmunidad de forma se presenta como un privilegio que la Constitución otorga a los diputados. Digo privilegio porque el diputado, como cualquier persona, puede cometer delitos, con la diferencia de que al común de los ciudadanos se le podrían dictar medidas preprocesales en su contra, como es la orden de detención, o se le pueden iniciar procesos penales sin ningún condicionamiento adicional, a diferencia de la inmunidad de fondo, en el que la diferencia estriba en la naturaleza de las funciones del diputado (legislar y fiscalizar) que no están en manos del común de los ciudadanos.

Inmunidad ante detenciones

Como se señaló, los diputados no pueden ser *privados de su libertad, salvo en el caso de delitos flagrantes*. En principio, para que opere la detención se requiere de orden escrita de juez competente, salvo delito flagrante (Art. 24, Nº 6, CE), esto es, el cometido *en presencia de una o más personas o cuando se lo descubre inmediatamente después de su comisión, si el autor es aprehendido con armas, instrumentos, huellas o documentos relativos al delito recién cometido* (Art. 162 CPP). La obligación de los agentes policiales es poner al detenido a órdenes de la autoridad judicial dentro de las siguientes veinticuatro horas, y si el aprehensor es un particular éste debe entregar al detenido a los agentes policiales para que se proceda conforme lo reseñado (Arts. 161 y 163 CPP). La flagrancia en la comisión de un delito es, entonces, una fórmula de excepción al requerimiento de orden judicial para proceder a la detención de una persona.

En definitiva, el diputado sólo puede ser aprehendido en caso de delito flagrante, por lo que no se pueden emitir órdenes de detención en su contra. En el evento de la detención por delito flagrante, el diputado es puesto a órdenes del juez competente, es decir, ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en arresto domiciliario (Arts. 62 LOFL, 13, Nº 2, y 28, Nº 3, LOFJ).

Antiguamente, la Constitución señalaba que los diputados son inmunes, salvo el caso de delito flagrante, el que debía *ser declarado por el Congreso*, condición que se agregó en la primera codificación de 1984 (Art. 62) y que se mantuvo hasta la cuarta codificación (Art. 84), la misma que no se contenía en el texto original de 1978-79 (Art. 62). A esas codificaciones constitucionales responde el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vigente desde 1992. La calificación legislativa de la flagrancia del delito resultaba curiosa (la detención ya había ocurrido) y pecaba de inútil, por los plazos de vigencia de la detención con fines investigativos y por la independencia de este acto con la autorización de enjuiciamiento, el que puede operar con o sin detención previa.

En caso de delito flagrante el diputado sigue siendo inmune, lo único que ocurre es que se la he privado de su libertad con fines investigativos. Tan inmune es que, incluso en el caso de detención y arresto domiciliario, se deberá requerir autorización legislativa para proceder a su enjuiciamiento, como se revisará.

Por último, distinto es el caso de la prisión preventiva, que es una medida cautelar que se dicta dentro de un proce-

so penal (Art. 160 CPP), y que puede ser dictado por el juez competente -en el caso de los diputados por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia-, por propia decisión o a petición del Fiscal. Como se verá, el procesamiento penal de un legislador sólo puede efectuarse previa autorización legislativa.

Inmunidad ante enjuiciamientos penales

Como se dijo, para iniciar un enjuiciamiento penal en contra de un diputado se debe contar con la respectiva autorización legislativa (Art. 137, inc. 2º, CE), la que debe ser solicitada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, remitiendo todos los antecedentes al Presidente del Congreso Nacional (Arts. 62 y 63, inc. 1º, LOFL), Remitida la solicitud, el Presidente del Congreso designa una comisión para que ésta emita el respectivo informe (Arts. 63, inc. 2º, LOFL y 156, inc. 2º, RIFL).

La inmunidad de fondo, en este aspecto, tiene por objetivo evitar que los congresistas sean sometidos a apremios ilegítimos por parte de otras personas basándose en la comisión supuesta o real de infracciones penales.¹⁰ Es por ello que el Congreso califica los hechos y analiza si existen méritos suficientes para enjuiciarlo, tal como se señalaba en la cuarta codificación de 1997, luego de la reforma constitucional publicada en mayo de ese año (Art. 84); cuyo texto sería conveniente retomar para que no se confunda inmunidad con impunidad.

En la codificación constitucional de 1998 se establece un plazo para que el Congreso Nacional se pronuncie sobre la solicitud de enjuiciamiento penal de un diputado y, en caso de omisión, se determina una consecuencia jurídica: se entiende concedida la autorización. La finalidad de esta disposición constitucional consiste en evitar que la Legislatura no discuta el tema y ello baste para impedir un enjuiciamiento penal. Pero de esa aparente ventaja se desprende una desventaja: bastará que el Congreso no discuta el tema para que el diputado sea sometido a un proceso, sin que se haya realizado el análisis de los hechos y del mérito de esos antecedentes, pudiéndose provocar así procesos tendentes a apremiar al legislador de forma ilegítima.

Durante los recesos el decurso del plazo de treinta días se suspende, en razón de que durante este tiempo la legislatura no ejerce sus funciones, por lo que mal se podría tratar y decidir sobre la solicitud de enjuiciamiento durante ese lapso de tiempo. Durante los recesos se puede convocar a período extraordinario de sesiones, por lo que la suspensión de plazo no se interrumpirá si es que entre los asuntos materia de la convocatoria no consta este punto de discusión, pues otro tema no puede ser tratado. (Art. 133 CE).

Esta inmunidad, insisto, protege a la persona del legislador y no a la actividad legislativa (para lo que se prevé la inmunidad de fondo), por lo que si el legislador comete un delito en asuntos ajenos al ejercicio de su cargo, una vez que concluye su período podría ser sometido a un proceso sin el requerimiento de autorización: el Congreso no puede autorizar o negar la autorización de procesamiento de una persona que no ostente en ese momento la calidad de legislador. En todo caso, en la actualidad incluso en el evento que el Congreso haya negado la autorización de enjuiciamiento de un diputado, ello no obsta a que se inicie el proceso una vez que concluya su período. En este sentido, conveniente sería

retomar la norma incorporada a la Constitución en la reforma de mayo de 1997 que establecía que *el tiempo de la inmunidad no se computará para los efectos de la prescripción o el abandono de las causas por delitos cometidos antes o durante el ejercicio de la legislatura*.

Por otra parte, si el delito fue cometido con anterioridad a su posesión y ya se inició la causa penal el proceso continuará tramitándose sin requerir autorización legislativa (Art. 137, Inc. 3º, CE), pero si se pretende iniciar el proceso cuando ya ostenta la dignidad, se deberá solicitar la autorización.

Por último, se hace presente que el hecho que se autorice el enjuiciamiento penal de un diputado, comúnmente llamado *levantamiento de inmunidad*, no implica que el legislador no sea inmune. Tan inmune es que si comete otro delito, para enjuiciarlo se deberá requerir una nueva autorización legislativa.

Funcionamiento del Congreso Nacional

Presidente y Vicepresidentes de la legislatura

Antes de la codificación de 1998 la Constitución no contenía normas sobre elección y período de los dignatarios del Congreso Nacional. En virtud del Reglamento Interno del Congreso Nacional, al interior de la legislatura se elegía un presidente y un vicepresidente por mayoría absoluta, cargos a los que podía ser mocionado cualquier congresista, con un período de funciones de un año y la posibilidad de reelección (Arts. 12 y 13 RIFL).

En la Asamblea Nacional de 1997-98 se decidió normar constitucionalmente esta materia, ampliando el período de duración de los cargos a dos años y aumentando la dignidad de segundo vicepresidente, además de establecer una condición para que los diputados accedan a esas funciones (Arts. 129 CE y 11 LOFL).

Para este efecto se dividió el período legislativo en dos, estableciendo que para los primeros dos años el Presidente debe ser elegido entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa; el primer vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría; y, el segundo vicepresidente de los partidos o movimientos minoritarios. En los siguientes dos años la forma de elección se invierte para el caso del presidente y primer vicepresidente: deben elegirse de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente, manteniéndose al segundo vicepresidente de entre las minorías.

La forma para establecer las mayorías se basa no en el electorado, asunto que se complica con el sistema de preferencias que se establece en la Constitución (Art. 99 CE),¹¹ sino en el número de diputados que el partido o movimiento tiene dentro del Congreso, tanto sus afiliados como los legisladores que fueron auspiciados por la organización política formando parte de sus listas (Art. 11, inc. 3º, LOFL). La Constitución no se refiere a bloques legislativos, que incluso se pueden formar por la unión de dos o más organizaciones políticas dentro del Congreso (Art. 128 CE), sino a los partidos o movimientos individualmente considerados. En todo caso, determinándose así las mayorías se producen dos problemas, fundamentalmente:

1° Este problema lo hizo presente en clase el alumno Nicolás Solines Moreno, y que se refiere al caso de empate en el número de diputados entre dos o más partidos o movimientos. El problema es de difícil resolución, toda vez que el Código Político no plantea esta posibilidad. Si se determina, de cualquier forma, que a una de esas organizaciones políticas le corresponde la Presidencia, el problema se repetiría en los siguientes dos años, pues ninguna de esas organizaciones ostentaría la segunda mayoría, sino la primera, por lo que no se les podría otorgar la Presidencia en ese segundo período.

2° Los partidos pueden participar en las elecciones con listas propias o bien conformando alianzas con otras organizaciones políticas (Art. 71, letra b, LE) En este caso ¿a qué partido o movimiento se le asignan los diputados elegidos en alianza? Si el diputado elegido en una lista conformada por alianza era afiliado a una de las organizaciones políticas aliadas se le debería asignar ese partido o movimiento y no al otro; pero el predicamento subsiste en el caso del candidato auspiciado por la alianza y que no es afiliado o miembro de ninguna de esas organizaciones. Nada dice al respecto nuestra legislación.

La forma de determinar la base representativa para los segundos dos años se mantiene, esto es, se consideran los diputados que el partido o movimiento logró en las elecciones sin importar si algunos legisladores han sido expulsados o se han desafiado de la organización política (Art. 11, inc. 2°, LOFL). Del mismo modo, la forma de proponer las candidaturas se establece en la Ley Orgánica: *El bloque del partido o movimiento político, propondrá al respectivo candidato en cada caso y elección* (Art. 11, inc. 1°, LOFL). Como se ve, la proposición se limita a un candidato. La misma ley prevé que estos dignatarios deben ser elegidos *por mayoría absoluta de votos de los concurrentes* (Art. 11, inc. 7°, LOFL). Lo primero que se hace presente es que la *mayoría absoluta de votos de los concurrentes* no es mayoría absoluta (mitad más uno del total) sino, en realidad, simple mayoría (mitad más uno de los presentes). En ambos casos, existe la posibilidad de votar en contra de la candidatura, por lo que ésta podría ser rechazada al no obtener la mayoría requerida; en este caso al partido le correspondería proponer otro candidato, el mismo que también podría ser rechazado, llegándose al extremo de rechazar a todos los candidatos del partido, dejando en la imposibilidad aplicar los requerimientos del artículo 129 de la Constitución, es decir, que de la mayoría que corresponda no se pueda obtener al presidente o al primer vicepresidente de la legislatura.

El primer vicepresidente tiene por función subrogar temporalmente al Presidente del congreso en caso de ausencia temporal o definitiva de éste (Arts. 129, inc. 3°, CE y 18 LOFL). Si la ausencia es temporal, el reemplazo concluye cuando el titular retorna; si la ausencia es definitiva, el reemplazo termina cuando el Congreso designa nuevamente al titular de la mayoría correspondiente.

El segundo vicepresidente subroga temporalmente al Presidente en caso de ausencia simultánea de aquél y del primer vicepresidente, en los mismos términos que se indican en el párrafo anterior (Art. 19 LOFL).

La práctica constitucional de esta norma ha determinado su quiebre sucesivo: elegir como Presidente del Congreso a un legislador que ya no se encontraba dentro del

partido correspondiente y que determinó una Resolución del Tribunal Constitucional; un candidato que se autoproclamó, sin ser propuesto por su bloque, y que fue elegido presidente; un partido que, ostentando la primera mayoría no propone candidato.

A estas irregularidades se suman otras: un primer vicepresidente que asume como titular la Presidencia del Congreso sin ser diputado de la mayoría correspondiente, ocurriendo que la subrogación es sólo temporal; a este caso se agrega la de un primer vicepresidente que es titularizado en la presidencia porque el partido al que le correspondía no presentó candidato, con lo que no se logra determinar a quién reemplaza este dignatario si nunca existió ausencia temporal (enfermedad, licencia u otra causa que le impide transitoriamente al Presidente del Congreso ejercer el cargo, pues nunca fue elegido) o definitiva (muerte, renuncia, abandono, incapacidad permanente, etcétera). Del mismo modo, han existido segundos vicepresidentes que han asumido la primera vicepresidencia cuando no es función del primero reemplazarle a este último, sino al Presidente en caso de que también falte el primer vicepresidente.

Esta práctica, a la que se pueden sumar otras irregularidades en el futuro, determina el abierto incumplimiento de la Constitución por parte de un órgano del poder público. En ese orden de cosas, ¿no sería conveniente derogar o reformar el Código Político en esta parte?

Las comisiones legislativas

Para el cumplimiento de las atribuciones del Congreso, se conforman comisiones especializadas permanentes (Art. 134 CE), las que tienen por función primordial *estudiar e informar sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de su especialización* (Art. 40 LOFL).

La Constitución deja a la ley la determinación del número, conformación y competencia de las comisiones, prohibiendo la creación de comisiones ocasionales. Ello porque con anterioridad era la Constitución la que señalaba las comisiones legislativas, que en principio fueron cuatro (Art. 60 CE 1978-79), llegando a cinco en la cuarta codificación (Art. 86). Al interior del Congreso se podían crear comisiones ocasionales, auxiliares y especiales.

En la vigente Ley Orgánica se prevén dieciocho Comisiones Especializadas Permanentes (Art. 30 LOFL),¹² a las que el Presidente del Congreso les remitirá los proyectos que les corresponda conocer, estudiar e informar, de acuerdo con la materia a la que se refiera cada uno de éstos (Art. 41 LOFL).

Las comisiones legislativas se integran por siete miembros principales y sus respectivos suplentes, que deben ser diputados principales, y que duran dos años en sus funciones con la posibilidad de ser reelegidos. Sólo las comisiones integradas por el presidente o los Vicepresidentes del Congreso se conforman de ocho miembros, pero estos dignatarios tienen voto dirimente en la respectiva comisión. (Art. 31 LOFL).

Al ser dieciocho las comisiones especializadas permanentes y al exigirse que sean conformadas por diputados principales, resulta que existirán diputados que serán, por lo menos, principales en una comisión y suplentes en dos, o bien titulares en dos y suplentes en una.

Los períodos de sesiones

El Congreso Nacional se reúne en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones (Art. 5, inc. 1º, LOFL). En la codificación constitucional vigente se estableció que el Congreso sesiona de forma ordinaria y permanente todo el año, con dos recesos de un mes cada uno (Art. 132 CE), varían sustancialmente el sistema establecido en el texto original de la Constitución de 1978-79, texto en el que se señalaba que la legislatura debía sesionar desde el 10 de agosto por sesenta días improrrogables, luego de lo cual entraba en receso, pudiéndose convocar a período extraordinario de sesiones para conocer exclusivamente de los asuntos materia de la convocatoria (Arts. 59 y 64).

Durante el período ordinario de sesiones el Congreso Nacional puede ejercer a plenitud todas sus atribuciones, de conformidad con el orden del día que se elabore para cada sesión ordinaria, mientras que en el período extraordinario, como se dijo, se conocen *exclusivamente los asuntos específicos señalados en la convocatoria* (Arts. 133 CE y 5, inc. 2º, LOFL)

A período extraordinario de sesiones pueden convocar tanto el Presidente de la República como el Presidente del Congreso Nacional. El Presidente del Congreso Nacional puede realizar la convocatoria por propia iniciativa o a petición de las dos terceras partes de los legisladores (Arts. 133 CE y 6 LOFL). La petición de las dos terceras partes de los legisladores no puede ser rechazada por el Presidente del Congreso, toda vez que si la solicitud así formulada no tuviera carácter vinculante se vaciaría de contenido a esta disposición constitucional: el Presidente del Congreso puede rechazar esa petición tanto si es formulada por las dos terceras partes de los diputados como si la realizara uno de ellos, entonces ¿para qué el texto constitucional requiere a esa mayoría de congresistas para formularla?

La convocatoria a período extraordinario debe realizarse a través de *una publicación en los periódicos de mayor circulación en el país, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos* (Art. 6, inc. 1º, LOFL).

No puede convocarse a otro período extraordinario mientras no concluya el que se está llevando a cabo, salvo que se presenten las causales para dictarse el estado de emergencia nacional (Art. 5, inc. 3º, LOFL), en este caso, previamente calificado por las dos terceras partes de los diputados, el Presidente del Congreso debe clausurar el período extraordinario y convocar a uno nuevo de forma inmediata, sin que se requiera cumplir el plazo de veinticuatro horas de anticipación para que se instale (Art. 7 LOFL). Como se observa, la ley no requiere que se haya dictado el estado de emergencia por parte del Presidente de la República, sino que se presenten las causales para que ello ocurra (Art. 180 CE).

En todo caso, el Presidente del Congreso, previa decisión adoptada por simple mayoría, puede resolver la suspensión o clausura del período extraordinario (Art. 8 LOFL).

La Comisión de Legislación y Codificación

Este órgano de la Función Legislativa fue creado en la codificación constitucional de 1998, teniendo un carácter netamente técnico y jurídico, tanto por su integración como

por sus atribuciones. De este modo, como se verá, la Comisión de Legislación y Codificación no se integra por diputados sino por miembros que deben tener formación jurídica, y si bien dentro de sus funciones está la de participar dentro del proceso de formación de la ley, no tiene competencia para decidir su aprobación.

Por tanto, nada tiene que ver la Comisión de Legislación y Codificación con otros órganos previstos en textos constitucionales pretéritos como son: la Comisión Permanente en la Constitución de 1843 (Art. 49 y siguientes) y la Comisión Legislativa Permanente en las Cartas de 1945 (Arts. 49 y siguientes) y 1967 (Arts. 139 y 141), asemejándose más a la Comisión Legislativa de la Constitución de 1946 (Arts. 77 y 78).

La única regulación que tiene este órgano es la que se prevé en la Constitución, ya que la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento Interno de la Función Legislativa no hacen mención de éste.

Integración

La Comisión de Legislación y Codificación se conforma por siete vocales, cada uno de los cuales cuenta con un comisionado suplente, los que son elegidos por el Congreso Nacional por mayoría absoluta de sus integrantes para un período de seis años con posibilidad de redesignación (Art. 138 CE).

Interesante resulta el establecimiento de renovaciones parciales, asunto conveniente y que no es común en las instituciones ecuatorianas: la Comisión de Legislación y Codificación se renueva cada tres años. Como los siete comisionados fueron elegidos en 1998 a todos les correspondía cumplir un período de seis años, por lo que, para hacer efectiva la norma constitucional, el constituyente incorporó al Código Político la vigésimo tercera disposición transitoria que ordenaba que: *Tres de los vocales de la Comisión de Legislación y Codificación, elegidos por primera vez luego de que entre en vigencia esta Constitución y escogidos por sorteo, cesarán en sus funciones al cumplirse tres años de su elección. El Congreso Nacional designará sus reemplazos por el período constitucional de seis años.* Con ello, en la actualidad, todos los comisionados deben cumplir su período completo de seis años permitiéndose la reseñada renovación parcial del órgano cada tres años.

Los requisitos para ser comisionado son los mismos que los previstos en la Constitución para magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art. 138, inc. 3º, CE), es decir: ecuatoriano de origen y en goce de derechos políticos; mayor de cuarenta y cinco años; con título de doctor en jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas; y que haya ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de quince años, además de otros requisitos de idoneidad que fije la ley y que, por la no regulación legal del órgano, no están previstos actualmente. Como se observa, los requisitos para ser comisionado son mucho más exigentes que para ser diputado, en vista de la naturaleza de ambos órganos y las funciones que se les han asignado constitucionalmente: político el Congreso, técnico – jurídico la Comisión de Legislación y Codificación.

Similares incompatibilidades que a los legisladores señaló el constituyente para el caso de los comisionados, pues

no pueden *desempeñar ninguna otra función pública, privada o profesional, que les impida ejercer el cargo o que sea incompatible con las actividades para las que fueron designados, a excepción de la docencia universitaria* (Art. 138, inc. 2º, CE).

Atribuciones

La Constitución señala tres atribuciones a la Comisión de Legislación y Codificación (Art. 139 CE):

Preparación de proyectos de ley

La Comisión de Legislación y Codificación tiene iniciativa legislativa, esto es, tiene competencia para presentar proyectos de ley (Art. 144, N° 4, CE), los que deben ser tramitados por el Congreso Nacional tal como ocurre con los que son propuestos por otros órganos del poder público que tienen iniciativa legislativa (Art. 159 CE). Por otra parte, el Congreso Nacional puede encargar a la Comisión de Legislación y Codificación la elaboración de proyectos de ley, caso en el cual su preparación no responde a una idea de legislar propia de la Comisión sino de la legislatura (Art. 157 CE). Además, la Comisión de Legislación y Codificación debe estudiar y conocer (tramitar) los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional cuando así lo decide la legislatura (Art. 157 y 158 CE). Estos asuntos han sido materia de otro ensayo, por lo que no se tratarán aquí.¹³

Codificar leyes

La labor de codificar leyes implica la depuración o refundición de cuerpos normativos, es decir, dejar en el texto sólo las disposiciones normativas vigentes, excluyendo las que han sido derogadas o suprimidas, o que han sido objeto de reforma o modificación. Esta tarea, compleja de por sí dada la *marea legislativa* que ha afectado a nuestro ordenamiento jurídico con sucesivas reformas, modificaciones de

los textos reformados y supresiones de las reformas, con lo que llega a resultar difícil, en algunos casos, determinar cuál es la norma vigente, es de suma trascendencia, pues una codificación mal realizada puede afectar al sistema legal, excluyendo normas vigentes o incluyendo preceptos derogados o que fueron objeto de una reforma que no se consideró en la depuración del cuerpo normativo.¹⁴

En todo caso, la Comisión de Legislación y Codificación no tiene la última palabra en esta materia, pues los proyectos de codificación que prepara deben ser remitidos al Congreso Nacional donde los diputados pueden formular observaciones dentro del plazo de treinta días. Sólo en el evento que no existan discrepancias, es decir, si los legisladores no observan el proyecto en el plazo señalado, o si éstas se solucionan, la Comisión puede remitir el texto al Registro Oficial para su publicación y entrada en vigencia. En caso contrario, es facultad del Congreso solucionar estas discrepancias.

Recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana

Complicada tarea encargó el constituyente a la Comisión de Legislación y Codificación: en primer lugar debe recopilar la legislación ecuatoriana, es decir, encontrar todas las normas que tienen rango de ley (leyes orgánicas y ordinarias, decretos supremos y decretos leyes, fundamentalmente). Luego se deben ordenar esos cuerpos normativos por materias. La *marea legislativa* ha originado que sobre una misma materia existan diversos cuerpos normativos. Su recopilación y ordenamiento sistemático permitirá establecer la preeminencia de unos sobre otros, sea por el principio de competencia o por el principio de especialidad, para luego aplicar el principio de *lex posteriori* y las demás reglas relativas al efecto de la ley en el tiempo.

Notas

1. Hernán Salgado Pesantes, *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*, Quito, Ilds, 1987, p. 48.
2. Los representantes funcionales eran designados por distintos estratos de la sociedad: universidades, profesores de los distintos niveles educativos, sociedades y academias científicas, trabajadores, comerciantes, campesinos, indígenas, fuerzas armadas, agricultores e industriales.
3. Vid. Registro Oficial N° 601 de 18 de octubre de 1983
4. Dicha reforma, publicada en el Registro Oficial N° 618 de 24 de enero de 1995 se motivó en el resultado de la consulta popular de 1994 en la que la ciudadanía se pronunció por la reelección de todas las dignidades de elección popular.
5. El monopolio partidista iniciado en la Constitución de 1967 se limitaba a establecer que solo los partidos políticos podían presentar candidaturas en elecciones pluripersonales. El monopolio absoluto se establece en el Código Político de 1978-79, en cuyo artículo 37 se señalaba que únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular.
6. Vid. vgr., Juan Larrea Holguín, *Derecho Civil del Ecuador*, tomo I, 5ª ed., Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1991, p. 371 y siguientes.
7. Hernán Salgado Pesantes, *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*, cit., p. 26-27
8. La determinación de fechas se señala en los artículos 46 y 48 de la Ley de Elecciones.
9. Ello no ocurría en el texto original de la Constitución de 1978-79 en que esta incompatibilidad era absoluta, aunque se aplicaba exclusivamente durante el período de sesiones del Congreso (Art. 62).

Notas

10. Cfr. Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Abya – Yala, 2003, p. 140
11. Cuando se vota entre listas no quiere decir que el ciudadano vote más de una vez o que su voto se multiplique por tantos como cuantos candidatos prefiera el elector. Una cosa es que dentro de un voto se puedan preferir candidatos y otra muy distinta que cada preferencia implique un voto, lo que no ocurre.
12. La de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal y Bancario; de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial; de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social; de Descentralización, Desconcentración y de Régimen Seccional; de Asuntos Constitucionales; de Fiscalización y Control Político; de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional; de Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y de Galápagos; de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente; de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia; de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica; de Educación, Cultura y Deportes; de Derechos Humanos; la de Asuntos Indígenas y otras Etnias; de Asuntos Manabitas y, la de Desarrollo Urbano y Vivienda de Interés Social.
13. Vid. Rafael Oyarte Martínez, *Formación de la Ley*, en *Revista Jurídica Ruptura*, No. 46, Quito, AED, 2003, p. 43-77. Este artículo también se encuentra publicado en *Temas Constitucionales*, *Revista del Tribunal Constitucional*, Año 1, N° 1, Quito, 2004, p. 35-58.
14. Tómese en cuenta que un error de codificación impidió la subrogación de la Vicepresidente de la República al Primer Mandatario que había sido cesado por el Congreso al ser declarado incapaz.