

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Política Comparada

Hacia una caracterización del uso de la acción unilateral del presidencialismo en Ecuador

Juan David Martínez Díaz

Asesora: Carolina Curvale

Lectores: Karen Garzón Sherdek

Juan Manuel Caicedo Atehortúa

Quito, abril de 2023

Epígrafe

Storming a breach, conducting an embassy, ruling a nation are glittering deeds. Rebuking, laughing, buying, selling, loving, hating, and living together gently and justly with your household – and with yourself – not getting slack nor being false to yourself, is something more remarkable, more rare, and more difficult.

Michel de Montaigne (1553-1592)

How vain it is to sit down to write when you have not stood up to live.

Henry David Thoreau (1817-1862)

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Introducción y planteamiento general	9
Capítulo 1. Conceptualizando la acción unilateral del presidencialismo	11
1.1. Estudios del presidencialismo: más allá de la “presidencia estratégica”	11
1.2. La acción unilateral: Una revisión a la literatura	12
1.2.1. Estudios del poder unilateral del Ejecutivo en relación con otros poderes del Estado	13
1.2.2. Estudio del poder unilateral bajo situaciones coyunturales o emergentes.....	15
1.2.3. La acción unilateral desde la administración pública	15
1.3. Formulación de hipótesis	17
1.4. Actos administrativos, órdenes ejecutivas y decretos presidenciales: una conceptualización necesaria	21
1.5. Conclusiones del capítulo	23
Capítulo 2. Atribuciones y competencias presidenciales en Ecuador y la región	25
2.1. Atribuciones y competencias presidenciales en Ecuador según las constituciones	36
2.2. Temáticas abordadas en los decretos ejecutivos	39
2.3. ¿Es posible la extralimitación en el ejercicio de la autoridad unilateral?	41
2.3.1. Caso 1: Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).....	41
2.3.2. Caso 2: Decreto 16 – Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas	43
2.3.3. Caso 3: Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.....	45
2.3.4. Caso 4: Disolución de la Corte Suprema de Justicia.....	47
2.3.5. Caso 5: La hora Sixto.....	52
2.4. Mecanismos de impugnación en la normativa ecuatoriana.....	53
2.4.1. Impugnación a través de la vía constitucional	54
2.4.2. Impugnación a través de la vía contenciosa administrativa	56
2.5. Conclusiones del capítulo	57
Capítulo 3. Diseño metodológico y operacionalización de la acción unilateral.....	59
3.1. Levantamiento y sistematización de la evidencia empírica	59
3.1.1. Consideraciones durante el levantamiento y sistematización de datos	67
3.2. Conclusiones del capítulo	70
Capítulo 4. Una descripción del uso de la autoridad unilateral en el Ecuador – componente descriptivo	71
4.1. Un recorrido general por las cifras	71
4.2. Hacia una caracterización del uso del poder unilateral en Ecuador	77
4.2.1. Sobre la dirección de la administración pública	77
4.2.2. Sobre la expedición de reglamentación	78

4.2.3. Modificando instituciones: Un modelaje de la arquitectura institucional.....	79
4.2.4. Sobre los cambios en el talento humano.....	79
4.2.5. Hacia la adecuación de una política exterior.....	80
4.2.6. Comandantes en jefe: Sobre la dirección de las fuerzas del orden	80
4.2.7. Sobre la emisión de decretos ejecutivos en el marco de los años de emisión.....	81
4.3. Conclusiones del capítulo	82
Capítulo 5. Una evaluación de las variables predictivas sobre la autoridad unilateral –	
Componente inferencial	84
5.1. Operativización de variables	85
5.2. Evaluando modelos de regresión para el estudio de la autoridad unilateral 87	
5.2.1. Uso del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para el estudio de la autoridad unilateral	87
5.2.2. Modelo de Regresión de Poisson (MRP).....	93
5.2.3. Modelo de Regresión Binomial Negativa (MRBN)	94
5.3. Conclusión del capítulo.....	98
Conclusiones	99
Referencias	103

Lista de ilustraciones

Ilustraciones

Ilustración 4.1. Promedio mensual de decretos ejecutivos emitidos por cada período presidencial.....	74
Ilustración 4.2. Caracterización de los períodos presidenciales según uso de la autoridad unilateral.....	75

Tablas

Tabla 3.1.- Variables para la codificación de decretos	60
Tabla 3.2. Categorías generales de clasificación según atribuciones constitucionales de los presidentes.....	66
Tabla 4.1. Número de decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia en Ecuador según clasificación general	71
Tabla 4.2. Total de decretos ejecutivos firmados por cada presidente según su periodo.....	72
Tabla 4.3. Detalle de porcentajes de emisión de decretos ejecutivos según clasificación general	76
Tabla 4.4. Número total de decretos ejecutivos emitidos en cada período presidencial, según año	81
Tabla 5.1. Tabla resumen de los resultados obtenidos en los siete MCO	89
Tabla 5.2. Resultados de los modelos de regresión binomial negativa.....	96

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Juan David Martínez Díaz, autor de la tesis titulada "*Hacia una caracterización del uso de la autoridad unilateral del presidencialismo*", declaro que la obra es de mi exclusiva autoría y que la he elaborado para obtener el título de maestría en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador.

Cedo a dicha institución los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia *Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC)*, para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un rédito económico.

Quito, abril de 2023



Juan David Martínez Díaz

Resumen

En la presente investigación se realiza una caracterización del uso de la acción unilateral del presidencialismo en Ecuador. Se reconoce como autoridad unilateral a la prerrogativa asignada al titular de la Función Ejecutiva para el uso de las competencias y atribuciones que le reconocen la Constitución y la ley. Para este propósito, se ha construido una base de datos inédita en la que se sistematizan y analizan la totalidad de actos administrativos emitidos por el presidente de la república desde 1979 hasta 2021. Posterior a ello, se somete a evaluación el poder explicativo de un conjunto de variables, recogidas de la literatura especializada, como posibles predictores de un mayor o menor uso de dicha autoridad. Esta investigación se enmarca en los estudios del presidencialismo, específicamente en la literatura dedicada al estudio de la autoridad unilateral.

Hacia una caracterización del uso de la autoridad unilateral del presidencialismo en Ecuador ofrece respuestas a una serie de preguntas alrededor de la gestión presidencial: ¿Cómo usan los presidentes sus prerrogativas constitucionales? ¿Cuáles han sido las materias específicas bajo las cuales se ha ejercido esta autoridad? ¿Existe un uso diferenciado según quien ocupe el despacho presidencial? O, por el contrario, esta autoridad se usa de manera similar sin hacer distinción de quien la ostenta. En su componente inferencial, la presente investigación ofrece respuestas a la pregunta: ¿bajo qué circunstancias los presidentes recurren con mayor frecuencia al ejercicio de la acción unilateral?

Agradecimientos

Quien me conoce sabe lo mucho que disfruto leer la sección de agradecimiento de los libros. Por lo general, este espacio es un reconocimiento explícito de que muchas de las líneas del texto no habrían sido posibles sin la ayuda de un conjunto de personas, condiciones, deidades o de afortunadas casualidades. En este breve apartado me gustaría hacer un homenaje a quienes contribuyeron para que esta empresa llegue a buen término.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia: mamá, papá y mi hermana. Paula, mi compañera de aventuras y desvelos. Agradezco a los amigos y amigas que acompañaron la redacción de este documento, especialmente a quienes contribuyeron con sus gentiles comentarios, sugerencias y lecturas.

Ofrezco un agradecimiento especial a mi asesora de tesis, Carolina Curvale, sin su ayuda y ánimo este documento continuaría siendo una idea. Agradezco, además, el aporte que diferentes profesores y amigos realizaron durante el planteamiento de este proyecto: María Gabriela León, María Paula Romo Rodríguez, Silvia Vásquez Villareal, Sergio Huertas–Hernández, Jorge Jirón, Andrea Andrade Carrera, Santiago Basabe–Serrano y Salatihel Toral Hesny.

Muchas gracias.

Introducción

Introducción y planteamiento general

El retorno a la democracia de Ecuador en 1979 representó el acontecimiento histórico a partir del cual la ciudadanía recuperó la opción de decidir, a través de elecciones libres, el nombre de la persona que ocuparía la Presidencia de la República. Desde entonces, Ecuador ha tenido quince presidentes, en medio de periodos de mayor y menor estabilidad. En el ejercicio de sus mandatos recayó un conjunto de atribuciones y competencias legales reconocidas en la Constitución y la ley, en un sistema de división de poderes. Si bien estas competencias y atribuciones se han mantenido como una constante en las Constituciones¹ del Ecuador desde el retorno a la democracia, su ejercicio no se ha descrito de manera amplia, hasta la actualidad.

En la presente investigación se realiza una caracterización de la forma en la que se ha usado la autoridad unilateral de la Presidencia en el Ecuador desde el retorno a la democracia. Como segundo punto se realizará una evaluación respecto del poder explicativo de diferentes variables analizadas en la literatura especializada como posibles predictores de un mayor o menor uso de dicha autoridad. Este trabajo se enmarca en los estudios del presidencialismo, específicamente en aquellos dedicados al estudio de la autoridad unilateral, entendiéndola por ella al conjunto de actos administrativos emitidos por el titular del Ejecutivo en cumplimiento de objetivos estratégicos (Deering y Maltzman 1999; W. Howell 2005; Krause y Cohen 2000; K. Mayer 2009; Sellers 2016), y como herramientas necesarias para la implementación de políticas nacionales y extranjeras significativas (K. Mayer y Price 2002).

Los actos administrativos presidenciales no son equivalentes a leyes, por lo que no deberían ser conceptualizadas como tal, pero por su carácter reglamentario y estatutario pueden llevar a que a menudo se las considere pasos graduales -directos o indirectos- hacia la adopción de la legislación (Sellers 2016). La literatura es extensa al mencionar que los presidentes prefieren la legislación para la implementación de sus agendas. Sin embargo, existen situaciones bajo las cuales los presidentes tienden a usar con mayor frecuencia los actos administrativos para este propósito (Mayer 2009), es por esta razón que una caracterización se vuelve necesaria.

¹ Desde 1979, Ecuador ha tenido tres textos constitucionales y en total veinte desde su historia republicana. Esta investigación circunscribe a las últimas tres, es decir las Constituciones de 1979, 1998 y 2008.

Es oportuno entonces plantearse varias preguntas alrededor del tema: ¿cómo se ha utilizado la acción unilateral de los presidentes en Ecuador? ¿Cuáles han sido las materias específicas bajo las cuales los presidentes han ejercido esta acción? ¿Existe un uso diferenciado según quien ocupe el despacho presidencial? O, por el contrario, el uso de esta acción se mantiene como una constante al igual y no hace distinción entre quienes la ejercen.

La presente investigación se propone ir más allá de una descripción profunda del ejercicio del poder unilateral, somete a evaluación la efectividad de las variables utilizadas, sobre todo en estudios del presidencialismo para explicar los factores que pueden llevar a un uso diferenciado de esta autoridad en Ecuador (Sala 1998; Bailey y Rottinghaus 2013). De esta manera se buscará responder a la pregunta: ¿bajo qué circunstancias los presidentes recurren con mayor frecuencia al ejercicio de la acción unilateral?

Capítulo 1. Conceptualizando la acción unilateral del presidencialismo

Ese poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescripción de la ley y aun a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa; pues ya que en ciertos gobiernos el poder legislativo es intermitente, y por lo común demasiado numeroso y lento para la celeridad que la ejecución requiere. Además, es imposible prever y estar preparado con leyes particulares para todo accidente y cada necesidad que pudieren concernir al público, o hacer leyes que jamás causaren daño aun ejecutadas con inflexible rigor en todas las ocasiones y sobre todas las personas incurridas en su alcance, existe pues, una latitud al poder ejecutivo consentida para hacer mucho de libre elección
(Locke 1821).

Transcurría el año 1689 cuando uno de los personajes más influyentes del empirismo inglés, John Locke, en sus *Dos tratados sobre el gobierno civil* se refirió a la prerrogativa que goza el titular del Ejecutivo para tomar ciertas elecciones no necesariamente prescritas en sus facultades y atribuciones. A lo largo de este capítulo se realizará una aproximación al concepto de acción unilateral, para dicho propósito se dispondrá de tres apartados, cada uno de ellos dedicado a los diferentes abordajes del estudio del poder presidencial. Posterior a ello se presentará, a manera de conclusión, el vacío encontrado después de haber revisado la literatura especializada disponible sobre el tema.

1.1. Estudios del presidencialismo: más allá de la “presidencia estratégica”

El estudio de acción unilateral de los presidentes es una rama nutrida de los estudios del presidencialismo, ampliamente estudiada en los Estados Unidos. El poder unilateral se ha convertido en una importante agenda de investigación que plantea preguntas respecto del balance de poder entre las instituciones del gobierno nacional y la efectividad de las acciones del poder Judicial y del Legislativo para constreñirlas (K. Mayer 2009). En este punto resulta necesario definir a qué se hará referencia cuando se hace referencia a la “acción unilateral” del presidente. Mayer (2009) ofrece una definición:

La acción unilateral se refiere a los diferentes tipos de cambios administrativos y de política que el presidente puede iniciar por sí solo sin la cooperación, y en ocasiones con las objeciones, del Congreso o del poder judicial. Los instrumentos de política unilateral incluyen órdenes ejecutivas, proclamaciones, directivas administrativas y de seguridad nacional,

órdenes militares, indultos, citas de receso, declaraciones de firma y acuerdo ejecutivo (K. Mayer 2009, 428)

La investigación sobre la acción unilateral -desde sus orígenes- se ofreció como una extensión del enfoque dominante de "presidencia estratégica" propuesta por Richard Neustadt (1980; 1990). Según este enfoque los presidentes tenían que negociar los elementos principales de sus agendas con diferentes actores de la política a cambio de cierto grado de gobernabilidad. Según Neustadt (1990), los presidentes desarrollan sus actividades en sistemas políticos fragmentados, en donde cada uno de los actores posee sus propias bases de poder y reclamos de legitimidad. En este abordaje la autoridad presidencial formal es insuficiente, por lo cual un presidente debe destacarse por su capacidad de usar su poder como herramienta de negociación, persuasión y disuasión, para la implementación de políticas. El recurrir a acciones unilaterales -según Neustadt (1990)- debería ser un recurso de último alcance cuando la negociación no prospere.

Marcando distancia del enfoque de "presidencia estratégica" se debe reconocer que hay un conjunto de acciones que los presidentes emprenden únicamente sobre la base de su autoridad formal -incluso en casos en la que esta es ambigua- que no (necesariamente) responden a resultados de procesos de negociación (K. Mayer 2009). Es a partir de observaciones como esta que el modelo de "presidencia estratégica" fue reemplazado progresivamente por el estudio de los actos unilaterales realizados por el titular del Poder Ejecutivo. Posteriormente, la literatura cristalizaría las críticas de la "presidencia estratégica" de Neustadt (1990) al presentar recurrentes observaciones al enfoque académico orientado al estudio de presidentes individuales, argumentando su incapacidad de medir conceptos y probar teorías (Moe 1993). Por el contrario, el estudio de la acción unilateral resulta ideal para este tipo de trabajo al centrarse en instancias múltiples, específicas y fácilmente inidentificables en las que los presidentes usan su autoridad constitucional y reglamentaria (K. Mayer 2009).

El concepto de "acción unilateral" constituye una herramienta necesaria para la entender la forma en la que los presidentes hacen uso de sus atribuciones y competencias constitucionales. En este marco se busca establecer una caracterización general en función de los patrones que reflejan su uso y contextos. En el siguiente apartado se discutirá el concepto bajo la luz de lo estudiado en la literatura especializada.

1.2. La acción unilateral: Una revisión a la literatura

Desde una visión panorámica, la teoría de la acción unilateral está construida bajo dos supuestos fundamentales. Como primer punto, el comportamiento presidencial se encuentra determinado por las reglas formales (Moe 1993; Moe y Wilson 1994). Como segundo supuesto se reconoce que la acción presidencial se encuentra impulsada, reconocida y legitimada por las atribuciones presidenciales, en lugar de factores puramente estratégicos. Las atribuciones legales conferidas al presidente le otorgan una autoridad formal sustancial, no solo porque son amplias, sino porque a menudo son ambiguas (Mayer 2009). Es la misma estructura institucional la que motiva a los presidentes a buscar el control del proceso de toma de decisiones. Moe y Wilson (1994), en uno de los primeros acercamientos a este concepto, se refirieron de la siguiente manera:

[...] A diferencia de los legisladores, los presidentes son responsables ante el público de prácticamente todos los aspectos del desempeño nacional. Cuando la economía declina, una agencia vacila o no se resuelve un problema social, es el presidente quien tiene la culpa, y cuya popularidad y legado histórico están en juego. Todos los presidentes son conscientes de esto, y responden tratando de construir una capacidad institucional para una gobernanza efectiva. (Moe y Wilson 1994, 11)

Por lo tanto, los presidentes tienen innumerables incentivos para dar forma unilateralmente a la política conforme a sus preferencias. La implicación más obvia de la teoría es que los presidentes dependerán de la acción unilateral para implementar cambios importantes en las políticas y alterar los arreglos institucionales preexistentes para asegurarse cierto grado de gobernanza. Entonces, los actos administrativos presidenciales responden a algo más que simples rutinas o ruido aleatorio, estos pueden utilizarse -y a menudo lo son- para: “[...] formular políticas sustantivas, ejercer poderes de emergencia, fortalecer su control sobre las agencias del poder ejecutivo y los procesos administrativos, enfatizar posiciones simbólicas importantes y mantener sus coaliciones electorales y de gobierno” (Moe 1993, 462).

Se reconoce el amplio espectro de cambios que pueden ser iniciados únicamente por los presidentes, dentro de las competencias que les reconoce la ley. Estos actos unilaterales han sido ampliamente estudiados bajo diversos criterios, factores institucionales, estructurales y coyunturales. Entre los principales abordajes teóricos bajo los cuales se ha estudiado la acción unilateral de los presidentes se podría determinar la existencia de al menos tres grandes categorías de estudios, se hace referencia a ellos en los siguientes apartados.

1.2.1. Estudios del poder unilateral del Ejecutivo en relación con otros poderes del Estado

La primera categoría está integrada por los estudios que han centrado el análisis de los poderes presidenciales en el marco de su relación con otros poderes del Estado. Es importante hacer referencia al trabajo de Haggard y McCubbins (2001), quienes introdujeron la necesaria distinción de “poderes proactivos” y “poderes reactivos”. Los primeros entendidos como la autoridad presidencial para tomar medidas unilateralmente a través de órdenes y decretos, mientras que los segundos son reacciones ante la toma de decisiones de otros poderes del Estado, vetos parciales o totales. Dichos poderes están articulados desde la interacción del Ejecutivo con otros poderes del Estado en un sistema con división de poderes.

Respecto de la interacción entre Ejecutivo y Judicial, autores como Christenson y Kriner (2017) sostienen que durante las últimas dos décadas los tribunales han adoptado un papel más activo en el control del ejercicio del poder presidencial (Christenson y Kriner 2017). Esto puede evidenciarse en un uso mayor de la capacidad de revocar acciones que, según su criterio, excedan la autoridad inherente al titular del Ejecutivo.

Por otro lado, es abundante la literatura que aborda los poderes presidenciales desde una lógica de la relación ejecutivo – legislativo. En este caso, la literatura ha hecho un especial énfasis en el poder de negociación del Ejecutivo para la implementación de agendas y las atribuciones constitucionales de los presidentes para legislar de formas relativamente autónomas al parlamento (Carey 1998; Sala 1998; Carey y Shugart 1998; W. Howell 2005a; Negretto 2006a; Pereira, Power, y Remó 2008a; Morgenstern, Polga-Hecimovich, y Shair-Rosenfield 2013). Es así como se plantea que los presidentes han logrado usar una variada gama de instrumentos de acción unilateral para lograr la implementación de agendas políticas ante escenarios de bloqueo por parte del legislativo (Rottinghaus y Maier 2007; Kelley y Marshall 2010; Lowande 2014).

La literatura especializada sobre la materia aborda, desde lo teórico y empírico, cómo el uso de poderes de veto, decreto y poderes presupuestarios, pueden inclinar la balanza hacia determinado sentido en la relación Ejecutivo y Legislativo (Garretón 1989; Baldez y Carey 1999; Mustapic 2002; C. Pereira, Power, y Remó 2008). Son innumerables los trabajos que proponen modelos estratégicos respecto de los determinantes que influyen para que un presidente considere usar su poder para legislar fuera de los parlamentos (Deering y Maltzman 1999; Schwindt-Bayer 2010). Por otro lado, es necesario mencionar que también es abundante la literatura que refuta dichos modelos. Se puede evidenciar entonces un amplio desarrollo de estudios de este tipo, caracterizando la volatilidad de sus resultados en función del uso de conceptos de alcance medio, número de observaciones, selección de evidencia

empírica y diseño metodológico (Cohen y Krause 1997b; 1997a; Gómez y Shull 1995; K. Mayer 1999; Shull 1997).

Finalmente, las herramientas de relacionamiento del Ejecutivo con el Legislativo no son exclusivamente formales. En este sentido la obra de Morgenstern, Polga-Hecimovich, y Shair-Rosenfield (2013) resulta pionera en la comprensión de los poderes informales que puede ejercer el presidente en el marco de su relación con el Legislativo. En esta obra se incluyó la relevancia de los poderes “reforzados” que pueden ser determinantes para que un presidente pueda implementar su agenda, más allá de las atribuciones formales que se le confieren a través de la Ley.

1.2.2. Estudio del poder unilateral bajo situaciones coyunturales o emergentes

La segunda gran categoría del estudio de los poderes presidenciales tiene que ver con el uso del poder unilateral bajo situaciones coyunturales y emergentes, como son los estados de conmoción y emergencia. Entre ellos puede mencionarse el trabajo de Howell y Pevehouse (2005) y Krause y Cohen (2000). En esta categoría es abundante la literatura que desde el derecho plantea cuestionamientos al uso de los regímenes de excepcionalidad para la implementación de decisiones desde la Presidencia (Wright 2012; 2014), al punto de representar en sí mismo un desafío al constitucionalismo (G. Negretto 2001). En esta categoría pueden ser incluidos los trabajos como los de Young (2013), quien a través de un conjunto de modelos evidenció hallazgos que sugieren que un presidente que sufre de limitaciones institucionales o que carece de habilidad y aprobación tiene la capacidad de aumentar su poder cada vez que ocurre una crisis de política exterior.

Young (2013) determina que existe evidencia de que las crisis de política exterior brindan la ventana más grande para que un presidente aumente su autoridad. Las crisis económicas y la mayoría de los desastres naturales tienen poco o ningún impacto sobre el poder unilateral. Los brotes epidémicos son la excepción, aunque en comparación con una crisis de política exterior, el impacto es relativamente pequeño.

1.2.3. La acción unilateral desde la administración pública

Finalmente, una tercera dimensión de los estudios de la autoridad unilateral del presidencialismo tiene que ver con análisis provenientes de la administración pública. Esta literatura recoge para la observación de la acción unilateral de los presidentes al conjunto de

actos administrativos. Los actos administrativos emitidos por los presidentes son relevantes, según Cooper (1986), por dos razones: la amplitud de temas que abordan y el hecho de que representan el cómo se articulan y ponen en vigencia las leyes. A manera de caracterización, este tipo de estudios ha establecido importantes hallazgos respecto a la existencia de una zona gris ubicada entre las atribuciones formales de los presidentes y la estrategia.

A pesar de la importancia del análisis de las órdenes administrativas, la literatura constantemente ha ignorado estos instrumentos (Cooper 1986) y por el contrario, se ha centrado en contextos particulares. La forma en la que los estudios de la autoridad unilateral han seleccionado los contextos específicos se encuentra ligada a un conjunto de decisiones metodológicas justificadas en argumentos como la falta de información disponible o la necesidad de profundizar con mayor énfasis en los efectos de cierto tipo de actos administrativos sobre el tiempo y espacio determinado.

Es en este contexto bajo el cual autores como Corwin (1957) y Shubert (1957) propusieron centrar el análisis de la acción unilateral específicamente en situaciones guerra o relacionadas a política exterior. Por otro lado, Sala (1998) enfoca su análisis en establecer cómo ciertos actos administrativos como el nombramiento de funcionarios, la emisión de normativas no reglamentarias y la reglamentación de leyes aprobadas por el parlamento pueden ser utilizados estratégicamente para agradecer a sus electores, reprender opositores o aumentar su popularidad en circunscripciones determinadas. Además, reconoce que la capacidad reglamentaria de los presidentes puede asegurarles la capacidad de influir directamente sobre los burócratas del ejecutivo e incluso de otros poderes del Estado (Sala 1998).

Desde otro punto de vista, Waterman (2009) centra su análisis en cómo los actos administrativos presidenciales, particularmente los relacionados a la creación, modificación y eliminación de instituciones públicas puede contribuir en que los presidentes puedan fortalecerse en diferentes espacios de la política, relegar su participación o incluso garantizarse cierto grado de gobernabilidad.

Como se mencionó anteriormente, la delimitación del análisis de la autoridad unilateral responde a una decisión metodológica del investigador según aquello que contribuya a responder de mejor manera los interrogantes que motivan la investigación. En el caso de esta investigación se ha tomado la decisión de ampliar el campo de análisis, considerando la inexistencia de caracterizaciones del uso de la acción unilateral en el Ecuador. Una observación integral del ejercicio de esta autoridad permitirá ofrecer al lector una descripción sobre la forma en la que los presidentes del Ecuador han ejercido las competencias y

atribuciones reconocidas en la ley. Una vez que se haya profundizado en el uso de los actos administrativos presidenciales se ofrece un conjunto de respuestas a la pregunta: ¿bajo qué circunstancias los presidentes recurren con mayor frecuencia al uso de la autoridad unilateral?

Con la presente investigación se busca comprender el alcance del poder presidencial, centrando el análisis en la totalidad de actos administrativos que cristalizan las amplias prerrogativas que la Constitución y la ley le otorgan a quien ocupa el sillón presidencial. Es en este contexto en el que se busca que *Hacia una caracterización del uso de la autoridad unilateral del presidencialismo en Ecuador* represente un punto de partida para aquellos investigadores que se encuentren interesados en comprender el uso prerrogativas presidenciales en Ecuador.

1.3. Formulación de hipótesis

Para el desarrollo de esta investigación, en su componente inferencial, y en búsqueda de determinar bajo qué contextos los presidentes recurren con mayor frecuencia al uso de su autoridad unilateral se explorarán cuatro hipótesis surgidas después de la revisión de la literatura realizada en apartados anteriores.

H1: Los presidentes tienden a usar con mayor frecuencia la autoridad unilateral en contextos de emergencia (como guerras y desastres naturales).

En trabajos como los de Wildavsky (1966) y Canes-Wrone, Howell y Lewis (2008) se logró establecer una importante relación entre la existencia de contextos de emergencia como lo son guerras, catástrofes y desastres naturales con la emisión de un mayor número de actos administrativos presidenciales. Este fenómeno, según los autores, corresponde a la necesidad del titular del Ejecutivo de tomar medidas, regulaciones y actos de forma emergente que, en contextos diferentes de emergencias son mucho más visibles que en condiciones ordinarias.

El poder presidencial puede ser comprendido desde una noción multidimensional, en sistemas presidenciales el rol del presidente no solo se enmarca en las funciones como jefe de gobierno, sino también como jefe de Estado (Gabriel Negretto 2018). Por lo tanto, en el cumplimiento de estas funciones, en contextos de urgencia o disturbios, es mucho más probable que se deleguen y se concentren ciertos poderes por un tiempo específico y en ciertas áreas, por ejemplo, se otorguen atribuciones para restringir libertades civiles y tomar el mando directo de las fuerzas del orden y la conducción del Estado (Shugart y Carey 1992).

Con esta acumulación momentánea de poderes, los presidentes son más proclives a aumentar el uso de la autoridad unilateral.

Carey y Shugart (1998b) precisamente distinguen dos tipos de autoridad de decreto constitucional, uno de ellos hace referencia a los poderes de emergencia para restaurar el orden, pero no para establecer políticas generales. Los eventos inesperados tienen efectos políticos (Martínez-Gallardo 2014) y la autoridad de decretos puede ser utilizada para enfrentar sucesos inusitados que generan conmoción e implementar medidas excepcionales.

El planteamiento de esta hipótesis se encuentra alineado con la noción de Linz (1990), quien menciona que los contextos de crisis y emergencia permiten que el Ejecutivo efectúe grandes cambios amparados en la legitimidad contingente que poseen para enfrentar circunstancias adversas. En este sentido, el costo de optar por instrumentos unilaterales como los decretos se reduce considerablemente dada una situación que exige una acción inmediata por parte del Ejecutivo (Amorim Neto 2006).

H2: Los presidentes están más propensos a emitir mayor cantidad de órdenes unilaterales cuando el partido oficial tiene mayorías grandes en el legislativo.

La influencia del ejecutivo sobre el legislativo, en términos prácticos, puede evidenciarse a través de la participación del partido oficialista en el parlamento. De esta manera, Howell (2005) estableció la existencia de una relación directamente proporcional entre el incremento del uso de la acción unilateral presidencial y la cantidad de escaños capturados por el oficialismo en el legislativo. Los presidentes pueden ampliar sus poderes en la medida que poseen una amplia representación en la legislatura, si pueden mantener el control centralizado sobre sus partidos y poseen mayores capacidades de negociación (Gabriel Negretto 2018).

Los gobiernos de minoría, al encontrarse limitados, suelen ocupar sus prerrogativas como la reserva privada para conformación de gabinetes, con el fin de formar gobiernos de coalición y ampliar el respaldo en el legislativo. Sin embargo, un presidente con mayoría en el legislativo, con posibilidad de emitir decretos y amplio poder de veto, es más probable que opte por una solución minoritaria para la formación de un “gobierno por decreto”, en donde los gabinetes estén conformados por menos políticos partidistas (Amorim Neto 2006).

Para Altman y Castiglioni (2008), la conformación de coaliciones de gobierno influye en el potencial del presidente para implementar los programas de gobierno y limitan su capacidad de actuar unilateralmente. Cuanto mayor autonomía del presidente respecto del legislativo y de los partidos políticos, y amplios poderes formales del ejecutivo, menores incentivos para negociar y mayor probabilidad de gobernar solo (Albala 2016).

Carey y Shugart (1998a) consideran la pérdida de agencia por parte del legislativo como un factor relevante. Si las preferencias del ejecutivo y de los legisladores convergen mayoritariamente, la posibilidad de decreto es mayor. Si se ven perjudicados los intereses de los legisladores, la pérdida de agencia representa un riesgo para el legislativo, lo que puede implicar una mayor resistencia ante las acciones unilaterales del presidente. Además, los autores destacan que las asimetrías que enfrentan los legisladores ante el presidente pueden derivar en ventajas de información para que el ejecutivo emita mayor cantidad de decretos. En sistemas electorales de listas cerradas, al ser menos personalistas los líderes de partidos tienen mayor capacidad de nominación de candidaturas, por lo cual, el poder disciplinario de los jefes de bancadas es alto, reduciendo no solo la resistencia de la oposición sino también puede ayudar a evitar que los presidentes enfrenten la falta de disciplina partidaria dentro de sus propios partidos (Gabriel Negretto 2018).

H3: Los presidentes tienden a emitir más órdenes ejecutivas cuando su popularidad disminuye.

La literatura especializada ha hecho especial énfasis en la relación popularidad – emisión de órdenes ejecutivas, como uno de los principales criterios para el análisis del planteamiento de “presidencia estratégica” de Neustadt. Bajo este postulado, las calificaciones de aprobación deberían estar inversamente relacionadas con el número de órdenes ejecutivas emitidas en un año determinado (Neustadt 1990). Los resultados obtenidos demuestran un hallazgo consistente con un proceso estratégico en el que los presidentes compensan la debilidad ante la opinión pública con el incremento de acciones administrativas (Kenneth Mayer 1999; Kenneth Mayer y Price 2002).

Los cambios alrededor de la popularidad del presidente pueden modificar las estrategias políticas y la distribución de poder entre los partidos políticos (Martínez-Gallardo 2014) y, por lo tanto, la configuración del legislativo. Bajos niveles de aprobación presidencial pueden conducir a la conformación de un gobierno de minoría, registrando mayores enfrentamientos con los partidos de oposición e inclusive con el partido o coalición de gobierno, en especial, dadas las expectativas ante un proceso electoral, ya sea local o nacional.

Los presidentes electoralmente más débiles y con bajos niveles de respaldo por parte de la opinión pública tienen menos capacidad de influencia respecto a sus homólogos con mayor popularidad (L. González 2016). Esto repercute sobre el potencial para negociación del

Ejecutivo, reduciendo el margen de acción para implementar políticas con el respaldo mayoritario de las fuerzas políticas, optando por acciones unilaterales.

Asimismo, genera mayores incentivos para que el presidente busque cubrir la debilidad de sus poderes contextuales con los poderes formales como, por ejemplo, haciendo uso de la autoridad de decreto. Esta es una de las características de lo que Basabe-Serrano (2017) ha denominado “presidencialismo condicionado”. Además, el autor destaca la importancia de factores contingentes como la popularidad del presidente como fuente de apoyo para efectuar grandes cambios. Los presidentes pueden legitimar su accionar a partir del amplio respaldo popular con el que cuentan o, caso contrario, al contar con un bajo respaldo tendrán que optar por la fuerza institucional que caracteriza al Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales.

H4: Si los presidentes se encuentran con partidos de oposición recalcitrantes en el parlamento tienden a una mayor emisión de órdenes ejecutivas.

La literatura especializada ha documentado cuánto influye la existencia de partidos de oposición recalcitrantes en el legislativo sobre la emisión de órdenes administrativas. De esta manera se ha evidenciado que los presidentes tienden a usar con mayor frecuencia órdenes administrativas como método para implementar agendas que, en caso de ser conocidas por el parlamento, no contarían con el apoyo suficiente (Fleishman y Aufses 1976; Kenneth Mayer y Price 2002).

Como se ha argumentado, la falta de disciplina partidaria impacta negativamente en el presidencialismo; no obstante, si bien es deseable tener partidos disciplinados, los altos niveles de disciplina partidaria también puede generar conflictos y estancar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Mainwaring y Shugart (1996) sostienen que la excesiva disciplina de los legisladores al partido y sus líderes pueden incrementar los costos de negociación entre el presidente y la legislatura.

Los partidos de oposición recalcitrantes tienden a estar menos dispuestos a negociar y los legisladores se encuentran mayormente constreñidos por los líderes de partidos y los costos de negociar de manera individual con el presidente o partido de gobierno son más altos, pues los legisladores pueden terminar siendo aislados o separados de sus partidos. Se ha planteado como argumento que las mayorías son difíciles de conformar en sistemas con partidos poco disciplinados dada la falta de estabilidad y confianza en el cumplimiento de los acuerdos por parte de los legisladores; empero, es más fácil conseguir el apoyo de los legisladores de partidos poco disciplinados para formar mayorías (Amorim Neto 2006).

Para Linz (1990), en un sistema presidencial con partidos altamente disciplinados y cohesionados, con claras divisiones y alternativas ideológicas, si el partido de gobierno no logra una mayoría parlamentaria es más probable que este poder reclame la legitimidad de origen que posee para estancar las iniciativas del presidente. Esto genera mayores incentivos para que el presidente opte por emitir mayores órdenes administrativas.

1.4. Actos administrativos, órdenes ejecutivas y decretos presidenciales: una conceptualización necesaria

Conforme a lo revisado en la literatura, la observación del ejercicio del poder unilateral -en los estudios empíricos- de los presidentes se ha realizado a través de la observación de la emisión de actos administrativos -para el caso ecuatoriano, Decretos ejecutivos-. Como concepto de alcance medio, los actos administrativos han sido ampliamente estudiados en países en donde los presidentes tienen escasas -o nulas- atribuciones de legislación, como es el caso de los Estados Unidos (Morgenstern, Polga-Hecimovich, y Shair- Rosenfield 2013); a diferencia de países como Brasil (C. Pereira, Power, y Remó 2008).

Es así como la definición de “decretos” se hace necesaria, ya que el concepto en sí mismo ha sido cuestión de debate en la literatura. En su momento, Shugart y Carey (1998) fueron pioneros a la hora de presentar una definición. Según los autores, existen diferentes fenómenos que tradicionalmente se han descrito como “decretos”, entre ellos se pueden enlistar a las normas ejecutivas en la implementación de legislación, los decretos de delegación de las legislaturas, actos administrativos, normas implementadas en contextos de emergencia, indultos y amnistías, entre otros. La palabra “decreto” en América Latina es usada de manera alternada con lo que en los Estados Unidos se conoce como órdenes administrativas. En Ecuador, los decretos ejecutivos emitidos por su titular pueden versar sobre un amplio catálogo de temáticas, esta temática se desarrollará a profundidad en el capítulo 2.

A pesar de que en la normativa no se establece la definición ni alcance de los decretos ejecutivos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) establece entre las atribuciones del Presidente de la República el “[...] Adoptar sus decisiones de carácter general o específico, según corresponda, mediante decretos ejecutivos y acuerdos presidenciales” (Decreto Ejecutivo No. 2428 2002, art. 11). Bajo esta lógica, se reconoce a los decretos ejecutivos como actos administrativos cuya expedición únicamente corresponde al presidente de la República. En concordancia con lo anterior, el Código Orgánico Administrativo (COA) define al “acto administrativo” como:

[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico, o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (Código Orgánico Administrativo 2017, art. 98).

Es necesario hacer referencia a la función administrativa reconocida en la Constitución de la República y otras normativas al presidente de la República. El artículo 11 del ERJAFE establece entre las atribuciones y deberes del primer mandatario:

- a) Dirigir y resolver sobre los asuntos superiores fundamentales de la Función Ejecutiva y del Estado Ecuatoriano, de acuerdo con la Constitución y la ley;
- b) Orientar los aspectos fundamentales de las actividades de los organismos, entidades y empresas públicas que conforman la Función Ejecutiva;
- c) Controlar y evaluar los logros y resultados de carácter fundamental alcanzados por los organismos, entidades y empresas de la Función Ejecutiva;
- ch) Dirigir los aspectos sustanciales de la administración, la economía, la defensa nacional, el desarrollo social comunitario, y las relaciones exteriores del Estado Ecuatoriano;
- d) Designar a las autoridades conforme las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes;
- e) Aprobar los planes de desarrollo económico y social del país;
- f) Adoptar sus decisiones de carácter general o específico, según corresponda, mediante decretos ejecutivos y acuerdos presidenciales;
- g) Crear organismos, comisiones y entidades dependientes de la Función Ejecutiva y asignarles competencias específicas;
- h) Suprimir, fusionar y reorganizar organismos de la Función Ejecutiva;
- i) Suprimir, fusionar o reorganizar entidades públicas pertenecientes a la Función Ejecutiva, así como dictar las regulaciones bajo las cuales los funcionarios y entidades de la Administración Pública Central e Institucional podrán intervenir en la conformación de fundaciones o corporaciones, las cuales no podrán ser conformadas con el único propósito de evitar la aplicación de la Ley de Contratación Pública.
- j) Transferir a los organismos del régimen seccional o a las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos de organismos o entidades con jurisdicción nacional, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico;
- k) Delegar a los ministros, de acuerdo con la materia de que se trate, la aprobación de los estatutos de las fundaciones o corporaciones, y el otorgamiento de personalidad jurídica, según lo previsto en el Art. 584 del Código Civil;
- l) Respetar y hacer respetar la Constitución, leyes, decretos y convenios internacionales; y,

m) Designar y remover al Secretario/a Nacional de la Administración Pública, Secretario/a Nacional Jurídico, Secretario/a Nacional de Comunicación, Secretario/a Particular, Secretario/a General de la Presidencia de la República y demás servidores del nivel jerárquico superior del Despacho Presidencial.

Para el desarrollo de la presente investigación, se entenderá por decretos ejecutivos al instrumento a través del cual el presidente de la República oficializa un acto administrativo según lo prescrito en sus competencias y atribuciones constitucionales. En virtud de lo expuesto, esta investigación analizará las órdenes administrativas emitidas por el presidente de la República desde el 1979, por lo que se usará la nomenclatura “decreto ejecutivo”.

1.5. Conclusiones del capítulo

Durante en el desarrollo del presente capítulo se exploró el concepto de acción unilateral, su alcance y amplitud. Se realizó un breve recorrido por la literatura especializada que estudia el poder presidencial en general y específicamente a la acción unilateral. Como resultado de dicha observación se pudo determinar la existencia de una amplia literatura que estudia las prerrogativas presidenciales. En un ejercicio de clasificación se ha categorizado a la literatura especializada a partir del abordaje que realizan para su análisis: los estudios de la autoridad unilateral enmarcados en la relación del Ejecutivo con otros poderes del Estado, el uso de la autoridad unilateral bajo situaciones emergentes y el uso de la acción unilateral en el ejercicio de la administración pública.

Una vez analizada la literatura sobre cada uno de los diferentes abordajes se tomó la decisión de enmarcar la presente investigación en lo relacionado al ejercicio de la administración pública, tomando en consideración la necesidad de construir una caracterización rigurosa de la forma en la que las prerrogativas presidenciales son utilizadas en Ecuador. De la misma forma, fue posible determinar que, en América Latina, los estudios de política comparada que analizan la acción unilateral del presidencialismo de manera amplia, es decir sin una segmentación por temas, han sido residuales. Por otro lado, es necesario observar que parte de la literatura existente centra su análisis en países en los que existe la figura de “decretos de delegación legislativa”, este no es el caso de Ecuador. De esta manera se ha dejado sin exploración a un importante campo de la acción unilateral presidencial en países con un

presidencialismo marcado, como en el caso de Ecuador, en donde sus facultades excepcionales de legislación son, de cierta manera atenuadas.²

² En Ecuador el titular del Ejecutivo tiene iniciativa legislativa. La Constitución de la República además reconoce que únicamente el presidente de la República puede presentar proyectos de ley en materia tributaria, relacionados al gasto público y/o que modifiquen la división política administrativa del país (artículo 135). Además, el presidente de la República tiene la facultad de enviar al Legislativo proyectos de ley de urgencia en materia económica (artículo 140). Estos proyectos tienen un procedimiento legislativo particular, tomando en cuenta que el Legislativo cuenta con treinta días para pronunciarse sobre este proyecto -aprobarlo o rechazarlo- caso contrario será aprobado por ministerio de ley.

Capítulo 2. Atribuciones y competencias presidenciales en Ecuador y la región

El presidencialismo en América Latina

Desde la denominada tercera ola de la democracia, en América Latina se han proliferado los estudios teóricos y empíricos acerca del impacto de las instituciones políticas en la estabilidad y consolidación de los regímenes democráticos en la región. Una parte importante de estas investigaciones se centra en el análisis comparado respecto al desarrollo del parlamentarismo, presidencialismo y sistemas mixtos de gobierno, y sus efectos sobre la democracia. Esto se produce tomando en consideración los arreglos institucionales, las atribuciones del poder ejecutivo y su relación con los demás poderes del Estado.

El presidencialismo “puro” puede ser definido como aquel sistema donde el jefe de Estado es al mismo tiempo el jefe de gobierno (Sartori 1992), el presidente y los legisladores son elegidos a través de voto popular, poseen mandatos fijos y no dependen de la confianza mutua. La composición del gobierno es nombrada y dirigida por el presidente como jefe del Ejecutivo, y a quien además se le otorga constitucionalmente cierta autoridad legislativa (Shugart y Carey 1992).

Arturo Valenzuela (1985) se centró particularmente en el caso chileno, en el que se destacan algunas problemáticas alrededor del desarrollo del presidencialismo en América Latina. El autor menciona que una de las principales deficiencias del presidencialismo es la posibilidad de conformación de “gobiernos de minoría”. Muchas veces para ganar la presidencia, las candidaturas y partidos políticos tienen que conformar alianzas pre-electorales que tienden a desintegrarse una vez conseguido los objetivos políticos contingentes alrededor de las elecciones. Como consecuencia, el presidente y partido de gobierno contaba con un escaso apoyo en el legislativo e incluso tenía que enfrentar a una oposición mayoritaria. Esto obligaba a los presidentes a realizar concesiones para conseguir el apoyo y evitar enfrentamientos con el legislativo. Una de estas concesiones, según el autor, tiene que ver con la conformación de gabinetes ministeriales, siendo estos extremadamente inestables, lo que puede limitar la ejecución de los planes de gobierno.

En relación a los “gobiernos de minoría” también se han resaltado otros tipo de conflictos que pueden permanecer en el tiempo, especialmente los que se denominan de “legitimidad dual” (Linz 1990). En un sistema presidencial, tanto el poder ejecutivo como el legislativo son electos de manera directa por voto popular, por lo cual, ambas son instituciones representativas que poseen legitimidad de origen. Ambos poderes representan las preferencias

políticas del electorado, que son válidas y que tienen como finalidad traducirse en políticas concretas, lo que puede derivar en enfrentamientos entre el presidente y los legisladores.

Las divergencias entre el ejecutivo y el legislativo son más probables en sistemas con un alto número efectivo de partidos y con poco grado de disciplina partidaria. Cuando muchos partidos logran acceder a escaños en el legislativo, se reduce la probabilidad de que algún partido político, especialmente el de gobierno, alcance a controlar la mayoría del parlamento e incluso formar coaliciones estables. Esto se debe a que el número de actores políticos con los que debe negociar el presidente es mayor, incluso por encima de las bancadas que pasan a cumplir un rol secundario al tener poco compromiso de los legisladores respecto a los partidos políticos (Mainwaring y Shugart 1996). Además, los altos niveles de fragmentación y la polarización ideológica dificultan la consecución de acuerdos a largo plazo y al existir menos puntos en común, los bloqueos a las iniciativas del presidente y del partido de gobierno por parte del legislativo pueden ser mayores.

El número efectivo de partidos está estrechamente ligado al ciclo electoral -elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas- y/o la elección del presidente en segunda vuelta por mayoría absoluta (Mainwaring y Shugart 1996). En América Latina, países como El Salvador, Guatemala, República Dominicana Brasil, Chile, Uruguay Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador contemplan la realización de una segunda vuelta, en caso de no obtener mayoría absoluta en la primera vuelta o bien 40 por ciento de votación con una diferencia de al menos 10 puntos porcentuales respecto al segundo como ocurre en el caso de Bolivia y Ecuador (Gallo 2017). En los casos de Argentina, Colombia, El Salvador y México las elecciones legislativas (renovación parcial o total) no coinciden con las elecciones presidenciales (Molina 2001). En Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela los presidentes son electos por mayoría relativa; y, únicamente en Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay las elecciones presidenciales coinciden con las elecciones legislativas (Gabriel Negretto 2018).

Estos indicios dan cuenta de los posibles problemas que enfrentan los sistemas presidenciales en una región que se ha caracterizado precisamente por la pugna de poderes e intromisiones entre las funciones del Estado. Para Pérez Liñán (2006), aunque la figura legal de la disolución entre los poderes no ha formado parte de la tradición constitucional en Latinoamérica, ha sido una práctica *de facto* instaurada y ejercida muchas veces como una institución informal para resolver las discrepancias, en especial, entre la legislatura y el

presidente. Precisamente, se ha destacado la rigidez del periodo presidencial fijo dentro de los inconvenientes que se generan en los sistemas presidenciales.

El cargo del presidente se encuentra enmarcado en el cumplimiento de un mandato fijo, esto puede limitar la consecución de alianzas, la expansión de la base de apoyo, la implementación de políticas y los cambios en contextos políticos, económicos y sociales determinados. A diferencia del sistema parlamentario en donde la posibilidad de cambio del primer ministro no implica una crisis *per se* (Linz 1990). Muchas de las crisis de los sistemas políticos en la región han concluido con el cierre de los parlamentos o destitución del presidente.

Aunque América Latina ha sido caracterizada como una región donde ha primado la tradición “hiperpresidencialista” y el presidente domina la formulación de políticas públicas, lo que podría suponer una preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, las crisis de gobernabilidad se han transformado en crisis presidenciales, donde la resolución de conflictos puede derivar en la destitución del presidente y un predominio del legislativo (Pérez-Liñán 2003). Luego de la tercera ola de la democratización, se evidenció una supremacía de las legislaturas en la remoción de los presidentes latinoamericanos (Pérez-Liñán 2006). Como ejemplos vale traer a colación los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Abdalá Bucaram Ortiz en Ecuador (1997) o Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999) y Martín Vizcarra en Perú (2020).

Aunque en el sistema presidencial la división de poderes es aún más marcada en comparación al sistema parlamentario, lo cual puede resultar siendo una ventaja al tener un poder ejecutivo autónomo del parlamento, los poderes no se encuentran totalmente separados. Al contrario, bajo el sistema presidencial la interacción entre las funciones no solo es una condición deseada o esperada, sino que es una condición necesaria. El diseño presidencialista busca asegurar que, pese a la separación de funciones, exista una interdependencia con el fin de generar controles mutuos, por lo que los poderes se pueden superponer considerablemente. Un ejemplo de ello es el dotar de poderes para legislar al presidente con la finalidad de lograr el cumplimiento de los planes de gobierno, legitimados por el respaldo popular en las urnas (Shugart y Carey 1992).

Esto ha conllevado a una tendencia regional, robusteciendo el poder ejecutivo y dotándolo de herramientas institucionales para evitar la usurpación del poder por parte del legislativo. Sin embargo, las reformas han desencadenado efectos contraproducentes al debilitar las facultades del parlamento y reforzar la autoridad unilateral del ejecutivo. Esta situación ha evocado la necesidad de liderazgos fuertes, especialmente en contextos de crisis, lo que ha

derivado en mayores enfrentamientos con los demás poderes del Estado (Valenzuela 1985), una mayor personificación de la política y, consecuentemente, en el resurgimiento del populismo en varios países de América Latina.

No obstante, como evidencia Negretto (2018), los poderes presidenciales varían entre países, distinguiendo entre poderes partidarios electorales, poderes de gobierno y poderes legislativos. El autor destaca que a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, los presidentes en Latinoamérica se caracterizaban por tener amplias prerrogativas como líderes del partido gobernante, para la condición y formación de gabinetes, y manejo en situaciones de emergencia, pero poseían pocas facultades legislativas. Desde mediados del siglo XX la tendencia ha ido cambiando. Al legislativo se le ha otorgado mayores capacidades, no solo para interpelar a los ministros, sino también se ha incorporado mecanismos de censura. Mientras que los presidentes se han visto más restringidos al momento de influir en el nombramiento de otras autoridades de control o del poder judicial.

Es necesario mencionar que incluso cuando un presidente está dotado de fuertes atribuciones la capacidad de gobernar unilateralmente es limitada (Gabriel Negretto 2018). Trabajos como el de Santos, Pérez-Liñán y García Montero (2014) demuestran que el legislativo aún mantiene un rol central en el proceso político y no solo el de ratificador de decisiones que cumplen funciones reactivas, principalmente, porque los legisladores son tomadores de decisiones e inclusive pueden actuar como jugadores con poder de veto en los procesos de negociación.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales suelen alterar a las aspiraciones presidenciales de generar impacto durante su mandato. El desarrollo de su gestión puede cambiar en función de los cálculos políticos de otros actores, como los legisladores, los partidos políticos, la oposición, los parámetros de negociación y las estrategias políticas. Por esta razón el alcance de la autoridad institucional del presidente suele ser mayor, por ejemplo, con la posibilidad de negociación que le da la conformación del gabinete o el alcance de los decretos ejecutivos (Martínez-Gallardo 2014).

Bajo esta contexto, Basabe-Serrano (2017) propone una tipología en donde, además de considerar los poderes formales del presidente, incluye lo que denomina “poderes contextuales o fácticos” del presidente. Desde esta perspectiva, variables como el estado de la economía y la aprobación presidencial pueden generar diversos tipos de presidencialismo. El presidencialismo imperial, caracterizado por tener presidentes con amplios poderes formales, que pueden implementar políticas sin mayores obstáculos al contar con recursos económicos

y amplia popularidad. Por otro lado, el presidencialismo condicionado se caracteriza por tener presidentes con amplios poderes formales, pero que se encuentran limitados por las condiciones económicas y los bajos niveles de popularidad. Por su parte, en el presidencialismo de transición, los poderes formales del presidente son limitados; no obstante, el contexto económico favorable y los altos niveles de popularidad pueden ayudar al presidente a efectuar cambios políticos importantes. Por último, está el presidencialismo mínimo, caracterizado por tener presidentes con poderes formales limitados y poderes contextuales poco favorables.

En lo que se refiere a los poderes formales, tanto el presidente como el legislativo tienen, por mandato constitucional, capacidades proactivas y reactivas. Las primeras hacen referencia a la capacidad de dar inicio a una acción o recurso para efectuar un cambio a partir de las facultades que se les otorga de acuerdo con las funciones del Estado. Las segundas hacen referencia a la capacidad de reaccionar sobre acciones específicas para evitar cambios, como puede ser el veto. Por ejemplo, por la naturaleza de la legislatura, su capacidad de acción está relacionada con la producción de legislación, mientras al ejecutivo se le puede otorgar la capacidad de reaccionar a las propuestas legislativas por medio del veto total o parcial.

Por su parte, los poderes constitucionales formales pueden establecer una relación inversa, otorgando al ejecutivo la capacidad de presentar un proyecto de ley, marcando la agenda legislativa que debe dar el tratamiento ordinario para la aprobación o archivo de la ley, así como la posibilidad de realizar cambios al proyecto que será devuelto al ejecutivo. En este sentido, en América Latina las constituciones presidenciales contemplan dos mecanismos institucionales para la implementación de los planes de gobierno o ciertos cambios en la normativa vigente por parte del presidente de acuerdo con las preferencias de los electores (poder ejecutivo) y en la conformación del legislativo.

En el siglo XX, los poderes legislativos proactivos de los presidentes se han ido incrementando, otorgándoles la facultad exclusiva para presentar proyectos de ley relativos a la economía y las finanzas del país, proyectos de ley de urgencia donde se fija plazos limitados o proyectos que pueden ser aprobados por referéndum, así como también, potestad para fijar el presupuesto y emitir decretos de carácter legislativo en ciertas circunstancias (Gabriel Negretto 2018).

Los presidentes, con el objetivo de cumplir con sus objetivos políticos, pueden optar por la implementación de leyes o reformas que requieren el respaldo y aprobación del legislativo cumpliendo con el procedimiento contemplado en la constitución. Como se ha mencionado,

esto requiere de un proceso de negociación y contempla la consecución de acuerdos. El otro mecanismo es recurrir a las prerrogativas que se le otorga al ejecutivo como son la emisión de decretos, aunque es importante mencionar que el alcance de este tipo de decisiones no puede ser igual al de una ley. La elección de uno u otro mecanismo como estrategias para la elaboración o implementación de políticas está estrechamente relacionado con los poderes presidenciales y su relación con la legislatura (Amorim Neto 2006).

Entre los poderes proactivos que se puede otorgar al ejecutivo está el decreto presidencial que, si bien está relacionado a la capacidad de introducir legislación reglamentaria, va más allá. El poder constitucional del decreto se caracteriza por, al menos, tres elementos. Primero está el reconocimiento explícito del decreto ya sea por norma constitucional o doctrina judicial; segundo, las facultades y limitaciones que otorga la capacidad de decreto; y tercero, que se diferencia del proceso ordinario de aprobación de leyes en el marco de la deliberación legislativa (2004). Estas características son fundamentales para comprender lo que Carey y Shugart (1998a) denominan como “autoridad de decreto constitucional”, que es la facultad de la cual están dotados constitucionalmente algunos presidentes para implementar políticas, tomar decisiones o efectuar cambios por decreto de manera unilateral más allá de la acción legislativa, al menos, en primera instancia.

La facultad de decreto puede ser entendida de diferente manera como: a) la elaboración de reglamentos para la implementación de leyes y demás actos de la administración pública; b) la autoridad de decreto delegada por las legislaturas; d) la autoridad de legislar por decreto establecida en las constituciones; e) la autoridad otorgada constitucionalmente en casos de emergencia o excepción. Cada facultad de decreto puede estar constreñida o no, a la aprobación o supervisión por parte de la legislatura o de las altas Cortes (Shugart y Carey 1992).

El grado de discrecionalidad que se le otorga al presidente para emitir decretos es fundamental, por ejemplo, al momento de interpretar y justificar la declaratoria de estado de emergencia o excepción. Mayores niveles de discrecionalidad pueden aumentar los incentivos para la conformación de un “gobierno por decreto” como sucedió en varios países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú a mediados de los años ochenta, en contextos de transición a la democracia y de implementación de reformas estructurales por medio de decretos (Gabriel Negretto 2004).

Aunque la investigación se centra en los decretos presidenciales, otro mecanismo incorporado en algunos países de la región como Ecuador es la posibilidad de apelar directamente a los

votantes, haciendo uso de los mecanismos de democracia directa, por medio de la implementación de consultas populares no vinculantes o referéndums de cumplimiento obligatorio.³ Es importante distinguir las facultades o prerrogativas contempladas constitucionalmente de otras prácticas denominadas “paraconstitucionales” o *de facto* (Carey y Shugart 1998a; Amorim Neto 2006; Negretto 2018). Más allá de atribuciones formales, el ejecutivo puede apelar a reglas informales no escritas o, a factores extrainstitucionales o contingentes que pueden permitir que el presidente actúe de manera unilateral o que puede otorgar ciertos grados de legitimidad. En este sentido Negretto menciona que:

El poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones. También importan factores extra-institucionales, como son las preferencias cambiantes de los actores políticos y las características del contexto social y económico (Gabriel Negretto 2018, 134).

Las ambivalencias alrededor del poder ejecutivo ya habían sido destacadas como un punto de conflicto dentro del presidencialismo por Linz (1994), quien mencionó el dilema de la creación de un ejecutivo fuerte y estable que limite los intereses particulares que pueden estar representados en un cuerpo colegiado como el legislativo, pero al mismo tiempo, convive con las configuraciones institucionales que limitan la concentración y personalización del poder en el presidente. En parte este dilema ha sido abordado dentro de los estudios sobre la democracia (Mainwaring y Shugart 1997; Chasquetti 2008; Levitsky y Ziblatt 2018), pues una abrumadora concentración de poder en el ejecutivo puede debilitar el sistema democrático y derivar en sistemas autoritarios.

Para los defensores del parlamentarismo, la concentración de poder en el legislativo es más deseable dado la propia estructura colegial, lo cual implica un poder compartido que fomenta la negociación y el consenso que se refleja en la conformación de coaliciones más duraderas, a diferencia del ejecutivo. En el presidencialismo, la figura sobresaliente del presidente puede mitigar el rol que desempeñan los ministros, constituyéndose en meros “seguidores”, “lacayos” o “secuaces” del jefe del ejecutivo. En general, por esta noción la función legislativa es designada como el primer poder del Estado, incluso en los sistemas presidenciales.

³ Artículo 147 de la Constitución del Ecuador, numeral 13.

La tentación populista suele recaer sobre la figura del presidente, quien al verse limitado por los otros poderes puede desconocer los límites del mandato para la promulgación de sus propuestas de manera unilateral, definiendo sus políticas como un reflejo de la voluntad general, con el fin socavar con los obstáculos que se planteen desde la oposición, llegando incluso a una hostilidad declarada que puede producir intentos de disolución del legislativo o, caso contrario, que el legislativo opte por desconocer la autoridad del presidente (Linz 1990).

La autoridad de decreto puede tener ciertas repercusiones sobre el funcionamiento de la democracia, pues, si bien es una herramienta importante que permita al presidente implementar ciertas políticas en contextos donde el apoyo de los legisladores es escaso, cuando el poder que tiene el presidente es muy amplio las funciones del legislativo tienden a debilitarse (Mainwaring y Shugart 1996), especialmente cuando las capacidades del legislativo están limitadas y no le permiten reaccionar ante la emisión indiscriminada de decretos por parte del presidente. Esto implicaría establecer un mecanismo por el cual el ejecutivo puede saltarse la autoridad del legislativo e incluso transformar la prerrogativa formal del decreto en una práctica “paraconstitucional”.

Los presidentes dotados con amplio poder de decreto pueden actuar de manera unilateral con mayor facilidad, si el legislativo no puede revocar dichos decretos. Además de reglamentar leyes y los actos relacionados con la administración pública, la existencia de los denominados decretos-ley permiten al presidente cambiar el *statu quo* imperante por uno nuevo que se ajuste a sus preferencias (Amorim Neto 2006).

Asimismo, en varias ocasiones las facultades de decreto están contempladas como una iniciativa propia del presidente, pero carecen de un delineamiento constitucional claro. Esto sumado a la capacidad de veto del presidente puede derivar en mayores incentivos para que el presidente actúe unilateralmente y bajo un amplio margen legal. “Los poderes proactivos pueden ser formidables si el ejecutivo también tiene poderes reactivos en las mismas áreas de política. Con un veto, los ejecutivos pueden evitar que una legislatura revoque sus decretos o políticas” (Carey y Shugart 1998a, 8).

Esta zona gris en la que pueden gobernar los presidentes bajo la modalidad del decreto ha sido ampliamente discutida al considerarla como una de las características o consecuencias de lo que se define como “Democracia delegativa”. Cuando O’Donnell (1994) planteó esta variante de la democracia destacó la falta de institucionalización que impedía que este tipo de democracias se constituyan en democracias representativas plenas, fomentando una mayor concentración de poder en el presidente y menor capacidad de rendición de cuentas y

controles por parte del legislativo y del judicial. Desde esta perspectiva, quien gana las elecciones presidenciales se atribuye la facultad de gobernar a su antojo al posicionarse como el representante y custodio del interés común por encima de las organizaciones partidarias y, por lo tanto, de cualquier coalición de gobierno, así como también, de las demás instituciones del Estado (O'Donnell 1994).

La noción de democracia delegativa parece incompatible con el presidencialismo, como se ha resaltado, uno de los principales componentes conceptuales del sistema presidencial, y que ha sido criticado por los defensores del parlamentarismo, es la legitimidad dual. No obstante, desde esta forma disminuida de democracia (Coller y Levitsky 1997) la legitimidad del presidente prima sobre la legitimidad del legislativo (Collier y Levitsky 1997). Esta condición le faculta a ejecutar su plan de gobierno más allá de los intereses políticos, sociales y económicos que se encuentran representados en la legislatura al ser un cuerpo colegiado que puede tener una distribución de escaños heterogénea. La democracia delegativa tiende a la homogeneización de la sociedad -también conocida como “homogeneización de las opiniones”-, manteniendo restringida la oposición, lo que incrementa la polarización y el conflicto.

La democracia delegativa se contrapone a los beneficios que pueden otorgar los sistemas presidenciales. Se pierde la rendición de cuentas vertical frente al electorado y también la horizontal frente a los demás poderes autónomos del Estado (pesos y contrapesos). Los electores que delegan el poder únicamente se convierten en una audiencia pasiva después de las elecciones y, a diferencia de la democracia representativa que se caracteriza por la negociación y la toma de decisiones de manera consensuada, en la democracia delegativa las decisiones se convierten en mandatos unilaterales, emitidos por el ejecutivo de manera rápida, saltándose los procedimientos establecidos. Principalmente en contextos de crisis socioeconómicas y de inestabilidad política, donde la sensación de urgencia y necesidad amplía las tendencias delegativas para solucionar las problemáticas (O'Donnell 1994).

Las limitaciones temporales del mandato presidencial ha sido uno de los factores más relevantes contra la concentración de poder en los sistemas presidenciales y uno de los fundamentos que sostiene la alternabilidad como una condición necesaria dentro de la democracia representativa. Sin embargo, también se han debatido las problemáticas del mandato fijo. Por un lado, un mandato ilimitado, dada la posibilidad de la reelección indefinida del presidente, pone en riesgo los controles verticales y horizontales, pero al mismo tiempo, la premura del mandato fijo puede conllevar a que el presidente opte por una vía

rápida para la implementación de su programa de gobierno, dando paso a iniciativas precipitadas y erróneas, a la improvisación, a evitar las negociaciones y los acuerdos, a desplazar y dividir a la oposición, y a la polarización (Linz 1990, 66).

Esto puede incrementar los incentivos que tiene el presidente de optar por un “gobierno por decreto”, y que en democracias no consolidadas prime la noción delegativa. Una alternativa que se ha planteado en América Latina es la posibilidad de la reelección, o al menos hacia este punto se han encaminado las reformas. Las reglas de la reelección presidencial han pasado de la proscripción absoluta o después de un mandato a la reelección consecutiva por una sola ocasión, incrementando la probabilidad de ampliar el periodo presidencial a dos mandatos, además de ampliar el poder de negociación con respecto al legislativo (Negretto 2018).

La democratización de la región ha reducido las tendencias autoritarias. A mediados del siglo XX el ejecutivo tendía a prevalecer, como evidencia Pérez-Liñán (2003), las intervenciones presidenciales con el respaldo militar han perdido terreno en Latinoamérica y los resultados de las pugnas de poderes y crisis de gobernabilidad a favor del legislativo se han incrementado. No obstante, el ejecutivo ha optado por recurrir a la legitimidad de origen para eludir los límites legales e implementar profundas reformas constitucionales o incluso plantear procesos constituyentes con una fuerte influencia de los presidentes de turno; tales son los casos de Venezuela con Hugo Chávez, Bolivia con Evo Morales y Ecuador con Rafael Correa.

Brasil, El Salvador y Estado Unidos también han sido destacados como algunos intentos recientes por debilitar las instituciones democráticas, tratando de personalizar y personificar el poder político en la figura del presidente. Como muestran Levitsky y Ziblatt (2018), los autoritarismos contemporáneos no acceden al poder por medio de golpes de Estado con el apoyo de las fuerzas militares, sino utilizan los propios mecanismos democráticos, acceden al poder por medio de las elecciones y utilizan la legitimidad que otorgan estas victorias para debilitar las instituciones políticas desde adentro de manera paulatina y consistente.

En este sentido, recursos institucionales como el decreto pueden tener una mayor relevancia para este tipo de gobierno al usarse como un mecanismo arbitrario para delimitar, no solo la agenda política, sino también para poner en marcha programas y cambios institucionales más radicales a medida que van debilitando los contrapesos característicos del presidencialismo. En un régimen democrático, la capacidad de cambiar las normas y leyes no es el resultado de decisiones unilaterales, ni depende de una función unipersonal y no deliberativa como el

ejecutivo, por lo tanto, el uso de decretos puede incidir en la agenda, pero no controlar o interferir en las demás funciones del Estado (Gabriel Negretto 2006).

Carey y Shugart (1998) proponen que la autoridad de decreto no siempre suele utilizarse en contextos donde rige la democracia delegativa, ni implica una forma de usurpación de las atribuciones del poder legislativo. Los autores sugieren que existen factores que pueden causar que el legislativo prefiera la implementación de acciones unilaterales como el decreto por parte del presidente, por ejemplo: la falta de capacidad para establecer acuerdos y problemas de negociación entre los legisladores; la existencia de un poder judicial independiente que revise la legalidad y constitucionalidad de los decretos; o, ante la falta de afectaciones a los intereses de agencia del legislativo. Sobre esta última se destaca el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 fue redactada por una Asamblea Constituyente, mayoritariamente controlada, por el presidente en funciones, esto produjo que se incrementen las prerrogativas institucionales del ejecutivo por sobre el legislativo. Como se había destacado, el proceso de democratización fomentó una mayor capacidad de la legislatura para deponer a los presidentes, ante la inestabilidad política en el Ecuador entre 1997 y 2005 donde ningún presidente electo logró concluir su mandato. En este marco se implementó la “muerte cruzada” como un mecanismo que puede ser activado tanto por el legislativo como por el ejecutivo que implica la terminación anticipada de ambas funciones del Estado y la convocatoria inmediata a elecciones generales.⁴

A partir de la llegada de Correa a la presidencia en 2006 y la aprobación de la nueva Constitución en 2008, Conaghan (2016) considera que existe una consolidación de la democracia delegativa en el Ecuador donde el control y la rendición horizontal por parte del legislativo fue nula, caracterizándose por una etapa controlada por un partido hegemónico (Pachano 2010). Además, de darse serios cuestionamientos respecto a la independencia judicial que ha conllevado a que el Ecuador bajo el gobierno de Correa sea denominado como un “autoritarismo competitivo” (Santiago Basabe-Serrano y Martínez 2014).

Aunque la prerrogativa del decreto presidencial ha sido cuestionada por sus posibles repercusiones negativas sobre la democracia, al menos teóricamente, dentro del funcionamiento del sistema presidencial parece que el desarrollo de la democracia delegativa no solo es contraproducente sino también incompatible. Evidentemente, el problema no se centra en la figura del decreto como tal, sino en el poder que rodea a esta facultad del

⁴ La disolución de la Asamblea Nacional por parte del presidente se encuentra en el artículo 148 de la Constitución del Ecuador.

presidente con respecto a los controles que se estipulan por parte del poder legislativo y del poder judicial. Los límites formales del decreto cumplen un rol sustancial, en especial, con el fin de evitar que las reglas informales se impongan y el ejecutivo haga uso de este mecanismo más allá de la autoridad constitucional conferida. A continuación, en el siguiente apartado se analizará el conjunto de atribuciones y competencias formales reconocidos a los presidentes del Ecuador a lo largo de sus últimas tres cartas constitucionales.

2.1. Atribuciones y competencias presidenciales en Ecuador según las constituciones

Desde 1979, con el retorno a la democracia, Ecuador ha tenido veinte constituciones⁵, para el presente estudio se ha considerado a tres de ellas como herramienta para analizar tanto similitudes como diferencias en los gobiernos desde 1979 hasta la última constitución expedida en el 2008 y que rige hasta la actualidad. Es necesario aclarar que el contexto bajo el que se expidió la Constitución de 1979 no es el mismo bajo el cual se expidió la Constitución del 2008; el panorama ha cambiado severamente en cualquier ámbito que se quiera considerar. Sin embargo, existen disposiciones que se han mantenido como atribuciones y deberes de la máxima autoridad del Estado en las tres Constituciones -1979, 1998 y 2008- particularmente las relacionadas a la autoridad presidencial.

En primera instancia es necesario hacer referencia a los puntos comunes que tienen las tres Constituciones en cuanto a las atribuciones presidenciales. Una constante ha sido la obligación de cumplir y hacer cumplir la constitución, leyes, decretos, tratados y convenios internacionales, así como también las demás normas jurídicas conforme lo establece la ley. Las tres constituciones reconocen la capacidad presidencial para participar en la elaboración, formación, discusión, objeción y sanción de las leyes en conjunto con Función Legislativa, además de tener capacidad para expedir la reglamentación necesaria para su correcta aplicación. El titular del Ejecutivo, además, desde el retorno a la democracia, ha tenido la atribución de nombrar y remover ministros, jefes de misiones diplomáticas, gobernadores y demás funcionarios públicos nominados por su autoridad. En el ámbito de las relaciones internacionales y de la política exterior, la Constitución ha encargado al presidente el elaborar, definir y establecer la política exterior, firmar y ratificar tratados y convenios internacionales.

⁵ Hasta la fecha de redacción del presente proyecto de investigación, Ecuador ha tenido veinte cuerpos constitucionales, siendo el último el aprobado en 2008 en Montecristi, Manabí, durante el primer período presidencial de Rafael Correa Delgado.

El presidente de la república es la máxima autoridad de las fuerzas del orden -Fuerzas Armadas y Policía Nacional-. En la Constitución se le reconoce al presidente o presidenta la facultad de nombrar y remover a funcionarios de la fuerza pública, otorgar el grado militar, policial y ascender de los oficiales y disponer el empleo y uso de la fuerza cuando lo considere necesario. El presidente es el responsable de velar por la seguridad pública del país, contemplando la elaboración de la política de seguridad nacional y mantener el orden interno utilizando para todos los elementos que así lo disponga la constitución y leyes.

Después del primer año de gestión, cada mandatario debe realizar un informe anual de sus labores y del estado de la República incluyendo indicadores, objetivos y acciones para cumplirlos, incluso cuando termine su período gubernamental. Cada informe debe ser presentado ante el Legislativo. Finalmente, la consulta popular es una figura que sigue siendo utilizada por los altos mandatarios cuando hay asuntos de fundamental importancia para el Estado y que requieren el pronunciamiento de los habitantes de la nación. La consulta popular se establece en las tres Constituciones.

Para comprender las razones por las que se crearon dos nuevas constituciones después de 1979 es necesario describir las diferencias que cada una conlleva en relación con la anterior. En primer lugar, tanto en la Constitución de 1979 como en la 1998, se establece como atribución de la máxima autoridad del Estado, la contratación y autorización de adquisición de empréstitos conforme la ley. Sin embargo, en la actual constitución esta atribución es eliminada y pasa a ser competencia del actual Ministerio de Economía y Finanzas.

Las constituciones de 1979 y 1998 reconocen al presidente el deber de asumir la dirección política de la guerra, pero eso ya no se toma en cuenta en la actual Constitución; esto se debe a que el contexto político en el que las dos anteriores fueron elaboradas denotan una época en la que los conflictos bélicos sucedían con mayor frecuencia que en la actualidad, la mayoría por disputas territoriales entre el Ecuador y sus colindantes dando como resultado el factor de que una vez establecidos los límites definitivos de cada una de las partes, no era necesaria la lucha y disputa por los territorios de frontera. Actualmente, los límites del territorio nacional se encuentran establecidos y delimitados. Por otro lado, en las Constituciones de 1998 y del 2008 se dispone que el presidente o presidenta deberá presentar ante el Legislativo su plan de gobierno con los lineamientos políticos y acciones bajo las que actuará su administración. De igual manera podrá convocar al Legislativo a período extraordinario de sesiones si es que los temas específicos a tratar así lo demanden. Cabe destacar que esto no se contempló en la Constitución de 1979.

El término soberanía como parte de una atribución o deber del presidente es utilizado por primera vez en la constitución de 1998. La máxima autoridad es la encargada de velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y la constitución actual hace eco de ello complementando con la independencia del Estado, orden interno, seguridad pública y la dirección política de la defensa nacional. A pesar de que la autorización y proforma del presupuesto general del Estado es una atribución del presidente, no estuvo expresamente escrita en la primera constitución analizada; a diferencia de las dos predecesoras que estipulan que el órgano legislativo es el encargado de aprobar el presupuesto remitido por el presidente. Además de presentar ante el legislativo el presupuesto para su aprobación, actualmente la máxima autoridad deberá presentar su Plan Nacional de Desarrollo dado que la única Constitución que lo ha contemplado ha sido la de 2008.

La elaboración de la política de población, como atribución y deber, se expresa únicamente en la Constitución de 1998. La Constitución de 1979 no la contempla y la actual la recoge dentro de los planes de gobierno de los gobernantes como parte de los objetivos generales del Estado. Así mismo, la Constitución de 1998 es la única que reconoce expresamente la atribución de expedir en forma exclusiva pensiones y montepíos especiales de conformidad con la ley, omitiéndose esta atribución en las Constituciones de 1979 y en la vigente.

La administración pública es uno de los ámbitos más complejos, así lo ha demostrado la permanente dificultad para encontrar una ley que regule y determine su forma de organización y funcionamiento. Incluso, si se estableciera una norma eficiente y acertada de distribuirla durante un período de gobierno determinado, eventualmente la misma podrá resultar ineficiente para el siguiente. Esto se debe a la dinamización del contexto y circunstancias bajo las que se desenvuelve la administración pública. Lo establecido anteriormente se plantea sin perjuicio de que la dirección de la administración pública sea explícitamente una atribución presidencial, como se lo hace en las constituciones de 1998 y 2008, a diferencia de la constitución de 1979 que no toma en consideración este ámbito, pero en la práctica lo incorporó.

Las tres constituciones establecen como atribución presidencial el nombrar y remover a ministros, jefes de misión y demás servidores públicos cuya designación le corresponda. Sin embargo, es a partir de la actual Constitución (2008) que se incluye explícitamente la atribución de crear, modificar, suprimir y fusionar las entidades e instituciones de control y coordinación. Finalmente es oportuno mencionar que en la Constitución de 1979 no se contempla el indulto o rebaja de penas como una atribución, a diferencia de las dos siguientes

que establecen que el presidente tiene la potestad de modificar las sentencias ya ejecutoriadas por la Función Judicial, o bien dejar sin efecto las mismas.

2.2. Temáticas abordadas en los decretos ejecutivos

Una vez que se ha realizado un recorrido a través de las atribuciones y competencias constitucionales de los presidentes ecuatorianos, vale la pena realizar una delimitación sobre cómo el uso de dichas prerrogativas se cristaliza en actos administrativos, entendidos como

[...] la declaración[es] unilateral[es] de voluntad, efectuada[s] en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico, o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (Código Orgánico Administrativo 2017, art. 98).

En este sentido, los decretos ejecutivos constituyen la constancia física, documental o digital de una declaración unilateral atribuida exclusivamente al titular de la Función Ejecutiva. A través de una aproximación superficial a la totalidad de Decretos ejecutivos emitidos en Ecuador, es posible determinar la existencia de un espectro amplio de temáticas que pueden abordarse en estos instrumentos, entre los principales se pueden citar:

- Expedición de planes y políticas;
- Emisión de bonos y subsidios;
- Expropiaciones y fideicomisos;
- Regulaciones sobre deuda externa;
- Fijación de gravámenes, tasas y precios de productos;
- Establecimiento de presupuestos y traspasos de créditos;
- Establecimiento de remuneraciones, pensiones e incentivos;
- Concesión de nacionalidades y condecoraciones;
- Declaraciones de interés;
- Declaratorias de emergencia y estados de excepción;
- Autorizaciones y disposiciones de carácter administrativo;

- Nombramiento y remoción de servidores públicos a nivel nacional y para el servicio exterior;
- Suscripción y ratificación de acuerdos y convenios internacionales;
- Autorización de comisiones de servicios en el extranjero;
- Ejercicio de la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a través de: Ascensos, creación de cargos, nombramientos, modificaciones institucionales y de la condición de los servidores.
- Convocatorias a consulta popular;
- Delimitación territorial;
- Declaraciones de duelo y luto;
- Otorgamiento de indultos y rebajas de pena para personas sentenciadas por la justicia;
- Creación, modificación y eliminación de ministerios, secretarías, entidades e instancias de coordinación del Ejecutivo.
- Cualquier otra que se encuentre dentro de las atribuciones reconocidas al titular del Ejecutivo.

Como puede evidenciarse las temáticas son amplias y variadas; sin embargo, todas se encuentran enmarcadas en el amplio paraguas de las atribuciones reconocidas en la tanto en la constitución como en diversos cuerpos normativos de menor jerarquía. Es necesario tener presente que el titular del Ejecutivo, desde una observación panorámica, es el responsable de “[...] dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesario para su integración, organización, regulación y control” (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 147). Por otro lado, es necesario mencionar que al revisar el amplio catálogo de normativa que reconoce atribuciones y competencias a los presidentes no existe delimitación alguna que contenga definiciones concretas respecto a la definición, temáticas a abordar o limitar el alcance de los decretos ejecutivos. Únicamente la Constitución de la República (2008) los enmarca dentro del orden jerárquico de aplicación de

normas debajo de la Constitución, los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas y ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales.⁶

La amplitud de temáticas que pueden abordarse a través de los decretos ejecutivos resulta un campo interesante de investigación ya que la combinación de amplias prerrogativas constitucionales y la falta de claridad que especifique el cómo ejecutarlas deja espacios difusos para el ejercicio de la autoridad unilateral. A continuación, se presenta un conjunto de casos relevantes de extralimitación en el uso de las atribuciones presidenciales a través de los decretos ejecutivos por parte de diferentes presidentes de la república.

2.3. ¿Es posible la extralimitación en el ejercicio de la autoridad unilateral?

A través del presente apartado se realizará un acercamiento a casos en los que la autoridad unilateral de los presidentes ha ido más allá de lo que establece la Constitución y la ley, haciendo uso de las amplias atribuciones presidenciales de manera cuestionable. Es necesario determinar que estos actos administrativos se emitieron bajo contextos poco favorables para el titular del Ejecutivo, en búsqueda de lograr cierto grado de gobernabilidad. Por otro lado, se destaca el importante papel que juegan las otras funciones del Estado como garantía de un sistema de democrático basado en pesos y contrapesos.

2.3.1. Caso 1: Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE)

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva -ERJAFE- se emitió a través del decreto ejecutivo No. 1634, de 31 de marzo de 1994, durante el gobierno del presidente Sixto Durán-Ballén (1992-1996). Posteriormente, este documento fue reemplazado por otro emitido a través del decreto ejecutivo No. 2428, del presidente Gustavo Noboa (2000-2003), el 18 de marzo de 2002. Estos dos instrumentos jurídicos tuvieron como objeto el

[...] institu[ir] principalmente la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que

⁶ Artículo 425 de la Constitución del Ecuador: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”.

integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva (Decreto Ejecutivo No. 2428 2002, art. 1).

Como puede observarse, el ERJAFE tiene como finalidad regular el funcionamiento general de la administración del conjunto de instituciones que conforman y dependen de la Función Ejecutiva. Dicho instrumento fue emitido sobre la base de la capacidad reglamentaria del presidente y su atribución constitucional de dirigir la administración pública y expedir la normativa necesaria para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 171, num. 9). Actualmente, el ERJAFE se mantiene vigente y ha sido reformado en innumerables ocasiones según la necesidad de los diferentes presidentes que han pasado por Carondelet.

La legitimidad del origen de este reglamento, expedido por decreto, ha sido ampliamente cuestionada desde su emisión. Sin embargo, como lo menciona Zavala Egas (1996), la Constitución de 1998 y la entonces vigente Ley de Modernización del Estado le otorgaron esta capacidad extraordinaria al Presidente de la República para que se distribuyan adecuadamente y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de las entidades y organismos pertenecientes al Ejecutivo. Si bien el ERJAFE se emitió antes de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, su vigencia y constante reforma despierta dudas respecto de su aplicabilidad a partir de esa fecha. La Constitución de la República establece que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

[...] La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 425)

Es posible observar que debajo de la Constitución, los tratados y convenios internacionales se encuentran las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. De la misma forma, se puede evidenciar que los decretos ejecutivos y reglamentos se encuentran por debajo de las normas regionales y las ordenanzas distritales. En este punto vale la pena hacer referencia a lo que la Constitución establece respecto de las leyes orgánicas y ordinarias:

Art. 142.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución. 2. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral. 3. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su

protección. 4. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter. Las demás serán leyes ordinarias (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 142).

Como puede evidenciarse, las materias reguladas en el ERFAJE tienen reserva de ley según la Constitución. Bajo este criterio, su elaboración, discusión, aprobación y promulgación debe seguir el procedimiento relativo a la aprobación de una ley orgánica. El artículo 142 es claro al mencionar que se requiere la aprobación de una ley orgánica para regular la organización de una función del Estado, en este caso particular, el Ejecutivo.

2.3.2. Caso 2: Decreto 16 – Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas

El 4 de junio de 2013, a través de Decreto Ejecutivo No. 16, el entonces presidente Rafael Correa Delgado (2007-2017) emitió el *Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas*, documento conocido como el “Decreto 16”. Posteriormente, este decreto fue codificado y reformado a través del Decreto 739, firmado el 12 de agosto de 2015.

Este reglamento tenía como objetivo el

[...] establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales - SUIOS-, como garantía e incentivo del derechos de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad (Decreto Ejecutivo No. 16 2013, art. 1).

Las consideraciones de dicho instrumento apelan a las atribuciones presidenciales conferidas en los artículos 147, numeral 1, 5 y 13 de la Constitución; y, 11, letra k, del ERJAFE. Dichos artículos hacen referencia concretamente a la atribución presidencial de dirigir la administración pública en forma desconcentrada y la atribución de expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenirlas ni alterarlas.

El Decreto Ejecutivo No. 16, y su reforma, establecían nuevos procedimientos para que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ecuatorianas pudieran obtener su personalidad jurídica, para cual exige a dichas organizaciones un proceso de evaluación previo a la autorización de su funcionamiento en Ecuador (Haro 2017). A través de este instrumento, se creó el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, una plataforma electrónica a manera de repositorio en el que cada organización debía incluir toda la documentación relativa a sus actividades. El decreto estableció un plazo de un año para que

todas las organizaciones cumplieran con una serie de documentos previo al otorgamiento de su personería jurídica.

El proceso de otorgamiento de la personalidad jurídica a las organizaciones concedió a los funcionarios gubernamentales un amplio nivel de injerencia sobre ellas: la potestad de autorizar o negar sus estatutos, intervenir en el proceso de nombramiento de sus directores e inspeccionar el origen de los fondos para su financiamiento. Además, los funcionarios gubernamentales asignados para su regulación eran los encargados de velar que dichas organizaciones no incurran alguna de las causales de disolución establecidas en el artículo 26 del decreto:

- Falsedad o adulteración de la documentación e información proporcionada;
- Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue[ron] constituid[as];
- Contravenir reiteradamente disposiciones emanadas por las autoridades competentes para el otorgamiento de personalidad jurídica o por los entes de control y regulación;
- Por haberse declarado a la organización como inactiva por un período superior a un año;
- Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento;
- Finalización del plazo establecido en su estatuto;
- Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública;
- Incumplir con las obligaciones previstas en la Constitución, la ley (Decreto Ejecutivo No. 16 2013, art. 26).

Los Decretos Ejecutivos No. 16 y 739 fueron ampliamente cuestionados por diferentes organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional por su amplio grado de discrecionalidad y por representar una limitación del derecho a la libre asociación. Una investigación realizada por la Fundación Andina para la Observación y el Estudio de Medios (FUNDAMEDIOS) determinó que desde la emisión del Decreto No. 16, hasta su derogación en 2017, más de 440 organizaciones fueron disueltas (Fundamedios 2017). Durante la vigencia de este reglamento, diferentes organismos internacionales de derechos humanos se manifestaron ante lo que llamaron como un mecanismo de censura y amedrentamiento de organizaciones de la sociedad civil críticas al gobierno de Correa.

Uno de los principales cuestionamientos a la emisión de dichos decretos guarda relación con la limitación del derecho a la libertad de asociación. En este sentido, desde las ciencias jurídicas mucho se ha desarrollado la limitación de derechos como una práctica típica en la reglamentación. Sin embargo, existe un consenso generalizado en los test de

convencionalidad⁷ respecto de la necesidad de que toda limitación de derechos se encuentre amprada en el principio de reserva de ley (Vásquez 2016). Este principio implica que existen materias que deben tratarse exclusivamente en la ley y no en normas jerárquicamente inferiores. A través de este principio se busca garantizar la exigencia de que sean los ciudadanos -a través de sus representantes- quienes regulen dichas materias (González 2005) y su aprobación se encuentre sujeta los principios de publicidad y pluralidad, propios del procedimiento legislativo (De Otto 1988). Es así como la Constitución ecuatoriana, en su artículo 132 establece:

Art. 132.- [...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes. 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 132).

De esta forma se evidencia cómo la existencia de una extralimitación por parte del presidente de la república en el uso de su autoridad unilateral, arrogándose la facultad de regular el ejercicio de derechos a través de un acto administrativo no legislativo.

2.3.3. Caso 3: Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

En el año 2011, el entonces presidente Rafael Correa Delgado (2007-2017) emitió el Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011. A través de este instrumento se buscó regular la desvinculación de servidores públicos por medio de la compra de renuncias con indemnizaciones. Para el efecto, a través del Decreto Ejecutivo No. 489 se reformó el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público. Autores como Molina (2014) han manifestado que este acto administrativo representa una extralimitación de la atribuciones presidenciales. A continuación, se presenta un breve análisis de este caso.

La Constitución de la República, en su artículo 227, establece que la administración pública es un servicio a la comunidad que se encuentra regido por principios como la eficacia, la eficiencia, la jerarquía, la transparencia, entre otros (Constitución de la República del Ecuador

⁷ Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos el control de convencionalidad es la herramienta a través de la cual los Estados pueden concretar la obligación de garantía de derechos humanos en sus jurisdicciones internas. Este proceso se realiza a través de la verificación de la conformidad de las normas nacionales con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia (CorteIDH 2019).

2008, art. 227). Además, el artículo 228 dispone que “el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción de la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley” (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 228).

En este sentido, en 2010 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). Este instrumento jurídico contiene la regulación de la carrera administrativa, las remuneraciones del servicio público, regímenes disciplinarios, entre otros, con la finalidad de cumplir con los principios mencionados en la Constitución. Entre las disposiciones emitidas en la LOSEP se encuentran las relacionadas a la cesación definitiva de funcionarios públicos, siendo la compra de renuncias con indemnizaciones una de ellas, según lo dispuesto en su artículo 47, letra k.

El 1 de abril de 2011, a través de Decreto Ejecutivo No. 710, el expresidente Correa emitió el Reglamento General de Aplicación de la LOSEP. Dicho decreto se expidió sobre la base de las atribuciones reconocidas en la Constitución, particularmente con la establecida en numeral 13 del artículo 147, en el que se menciona: “13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración” (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 147).

A través del Decreto Ejecutivo No. 813, el presidente de la República emitió un conjunto de reformas al reglamento emitido en abril de ese mismo año. Referente a la temática desarrollada en este apartado, es pertinente mencionar que, por medio del artículo 8 del decreto de reforma se incluyó en el artículo 108 el siguiente articulado:

[...] Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnizaciones. - Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicios y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, en el cual se pagará en efectivo.

Las y los servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administrados (Decreto Ejecutivo No. 813 2011, art. 108).

De la reforma se puede evidenciar que, por medio de este cambio, se le reconoce a las instituciones del Estado realizar compras de renuncias con indemnización siempre que esto se encuentra debidamente presupuestado y que respondan a procesos de reestructuración u optimización institucional. Además, es necesario destacar que, al término original, "compra de renuncias con indemnización", se le agrega la palabra "obligatorias". Una consideración importante, tomando en cuenta que la compra de renuncias según lo estipulado en la ley no guardaba relación con sanciones administrativas o evaluaciones de desempeño. Este punto además es complementado con el apartado final del artículo, en el que se establece que estos procesos deben ser cumplidos obligatoriamente por los servidores públicos.

Las nuevas disposiciones emitidas a través de este artículo resultan atentatorias a los derechos de los trabajadores de carrera que integran el servicio público. Vale la pena recordar que la facultad reglamentaria del presidente no reconoce una atribución para innovar o controvertir lo dispuesto en las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. En este sentido, el nuevo articulado del Reglamento a la LOSEP contribuyó a que alrededor de 3.000 funcionarios fueran obligados a renunciar de sus trabajos y a no poder volver a prestar sus servicios en el sector público (La Hora 2019).

El 28 de octubre de 2020, diez años después de la emisión del Decreto 813, este fue declarado como parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional del Ecuador. Tras un conjunto de acciones de inconstitucionalidad presentadas por afectados de la reforma, se declaró que las frases "obligatorias" y "Las y los servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración" eran inconstitucionales, violatorias al derecho al trabajo y violatorias a la seguridad jurídica (Sentencia No. 26-18-IN/20 2020).

2.3.4. Caso 4: Disolución de la Corte Suprema de Justicia

La emisión del Decreto Ejecutivo No. 2752, de 15 de abril de 2005, representa una irrefutable extralimitación de la autoridad unilateral del presidencialismo en Ecuador. Para comprender el contexto y alcance del acto administrativo emitido por el entonces presidente Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005) es necesario el desarrollo de un conjunto de antecedentes históricos, a continuación, se realiza un breve recorrido a través de ellos.

El 6 de febrero de 1997, tras la destitución del expresidente Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) por parte del Congreso Nacional, y después de días de inestabilidad política y disputas sobre el nombre de quien ocuparía la presidencia de la república, el legislativo designó a

Fabian Alarcón Rivera (1997-1998). Alarcón Rivera, a través de Decreto Ejecutivo No. 201 convocó a una consulta popular para legitimar su designación como presidente. De la misma forma, la consulta popular autorizó el cambio de la Constitución, lo que dispuso las bases para una convocatoria a Asamblea Constituyente, fruto de la cual se aprobó la Constitución de 1998.

En cuanto a la temática de este apartado, es necesario hacer referencia a la pregunta número diez de la Consulta Popular, en la que se establecía:

¿Considera Usted necesario modernizar la Función Judicial; reformar el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que su origen sea la propia Función Judicial; nombramientos sin sujeción a periodo fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley? (Decreto Ejecutivo No. 201 1997, pregunta 11).

Esa pregunta fue aprobada con 1.651.162 votos afirmativos, resultado que significó un respaldo de aproximadamente el 61 por ciento de los votantes (Tribunal Supremo Electoral 1997). Desde este momento, los magistrados de Corte Suprema de Justicia serían designados por cooptación⁸ por un período de tiempo indefinido. En este sentido, las reformas a la Constitución, realizadas el 31 de julio de 1997, establecieron:

Artículo 9. Sustituyese el artículo 129, por el siguiente: Artículo 129.- Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no estarán sujetos a periodo fijo en la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución Política de la República y la Ley (Corte IDH 2013).

Además, la transitoria décimo sexta de la Constitución otorgó al Congreso Nacional la facultad de nombrar por una sola vez a los magistrados de la CSJ, con la finalidad de que las reformas constitucionales entren en vigor: “DECIMO SEXTA- El Congreso Nacional designará por esta vez, a los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de una lista integrada por no menos de cuatro ni más de diez candidatos propuestos” (Corte IDH 2013).

El 11 de agosto de 1998, se publicó la nueva Constitución del Ecuador, en ella, al igual que las anteriores se reconocía la garantía de la independencia judicial y el principio de división de poderes. En cuanto a la designación de magistrados de la CSJ, la nueva Constitución

⁸ El sistema de selección por cooptación es una modalidad de reclutamiento de nuevos miembros de un cuerpo colegiado a través de una selección por nominación interna de sus miembros antiguos.

volvió a incluir al sistema de cooptación para la renovación de sus miembros y se ratificó el plazo indefinido de sus nombramientos:

[...] Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no estarán sujetos a período fijo en relación con la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causas determinadas en la Constitución y la ley.

Producida una vacante, el pleno de la Corte Suprema de Justicia, designará al nuevo magistrado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, observando los criterios de profesionalidad y de carrera judicial, de conformidad con la ley. [...] En la designación se escogerá, alternativamente a profesionales que hayan ejercido la judicatura, la docencia universitaria o permanecido en el libre ejercicio profesional, en este orden. (Constitución de la República del Ecuador 1998, art. 202).

Finalmente, la nueva Constitución de la República, en su disposición transitoria quinta, ubicada bajo el acápite “del Congreso Nacional”, establecía:

Vigésima quinta.- Los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado designado, a partir del 10 de agosto de 1998 para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003 (Constitución de la República del Ecuador 1998).

La Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en la Constitución de 1998, era el tribunal de justicia con mayor jerarquía en el sistema judicial ecuatoriano. Entre sus competencias estaba el conocer y resolver recursos de casación, revisión, apelación; además podía dirimir conflictos normativos entre cuerpos legales que pudieran resultar contradictorios. Hasta el año 2003, la Corte Suprema de Justicia, a través un mecanismo de cooptación regulado en ese mismo año (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009, art. 40; Normas para el ejercicio del sistema de cooptación 2003, 41), nombró a cinco magistrados: Gonzalo Zambrano Palacios, Ernesto Albán Gómez, Hernán Quevedo Terán, Arturo Donoso Castellón y Milton Moreno Aguirre (Corte IDH 2013).

Una vez expuestos los antecedentes legales vale la pena profundizar el contexto en el que se emitió el Decreto Ejecutivo No. 2752. Para mediados de 2004, las bancadas de oposición en el Congreso Nacional, lideradas por el Partido Social Cristiano (PSC), adelantaban un proceso de enjuiciamiento político en contra del entonces presidente Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005). Los acusadores de Gutiérrez lo señaban de haber cometido peculado tras supuestamente haber usado fondos públicos para financiar la campaña electoral de su partido

en las elecciones seccionales de 2004 (El Universo 2004). Además, Gutiérrez era investigado por el Congreso Nacional por supuestamente haber recibido fondos de cárteles internacionales para financiar su campaña presidencial (El País 2005). Los intentos de enjuiciamiento político a Gutiérrez no prosperaron en el Congreso; no obstante, las investigaciones también estuvieron presentes en el ámbito judicial y la institución competente para conocerlas era la Corte Suprema de Justicia.

Tras varios intentos infructuosos de lo que Gutiérrez defendía como “despolitizar la justicia”, a la interna del partido oficialista se empezó a hablar de la intención de reestructurar la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, el 5 de diciembre de 2004, el expresidente convocó, conforme a sus atribuciones, una sesión extraordinaria del Congreso Nacional de la siguiente manera:

Artículo Único.- Convócase al Honorable Congreso Nacional a un período extraordinario de sesiones el día miércoles 8 de diciembre del 2004, a las 11h00, para conocer y resolver sobre los siguientes asuntos: 1. Votación en el juicio político contra los ex Vocales del Tribunal Constitucional. 2. Análisis de resolución sobre la situación jurídico constitucional de la Función Judicial; y, 3. Votación sobre la reforma a la Ley Orgánica de Elecciones relacionada con el derecho de representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales (Corte IDH 2013).

El 8 de diciembre de 2004, tras una sesión maratónica, una sorpresiva mayoría integrada por el partido oficialista, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) -tienda política del expresidente Abdalá Bucaram (1996-1997)- y aliados, declaró cesantes a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Acto seguido, de una lista de nombres ya establecida, fueron nombrados los nuevos magistrados, que tan solo en doce horas después fueron oficialmente posesionados en sus nuevos cargos.

La nueva Corte Suprema de Justicia fue presidida por Ramón Rodríguez Noboa, quien en una entrevista en televisión nacional declaró que había aceptado la designación ante la gentil propuesta del presidente Gutiérrez (Ayala Mora 2015). Rodríguez Noboa renunció un mes después de haber sido nombrado tras el gran malestar ciudadano que generó su nombramiento. Tras la salida de Rodríguez, la presidencia de la Corte fue asumida por Gustavo Castro Dager, personaje cercano al expresidente Abdalá Bucaram Ortiz.

El accionar de la nueva Corte Suprema de Justicia generó malestar en la opinión pública y contribuyó activamente al deterioro de la imagen del gobierno de Gutiérrez. Durante los primeros días después de haberse posesionado, la Corte declaró la nulidad del proceso penal

que llevaba en contra del expresidente Abdalá Bucaram Ortiz, por el cual se encontraba exiliado fuera el país. Además, entre los beneficiarios de las nulidades otorgadas por la CSJ se puede mencionar al expresidente Gustavo Noboa (2000-2003), acusado de una supuesta malversación de fondos en la renegociación de la deuda externa, y el exvicepresidente Alberto Dahik, investigado por el manejo de gastos reservados (Ayala Mora 2015).

El regreso de Bucaram Ortiz al Ecuador agravó el malestar ciudadano y las manifestaciones en contra del gobierno se agudizaron. Fue así como el 15 de abril de 2005, el presidente Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005) emitió el Decreto Ejecutivo No. 2752, a través del cual, en un intento desesperado por recuperar el control sobre la crisis política agudizada, declaró cesantes a los magistrados de Corte Suprema de Justicia. El decreto establecía lo siguiente:

[...] Ante el expreso mandato y voluntad soberana del pueblo ecuatoriano y en cumplimiento del deber del Estado de reconocer y garantizar el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 23 numeral 26 de la Constitución de la República, declárese cesantes los magistrados de la actual Corte Suprema de Justicia, designados mediante Resolución 25-181 de 8 de diciembre de 2004 (Decreto Ejecutivo No. 2752 2005) .

En este decreto se estableció a Quito como zona de seguridad y dispuso la limitación de derechos civiles: libertad de expresión, inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito y libertad de asociación. Según las consideraciones del decreto, estas acciones fueron sustentadas en la atribución presidencial de decretar estado de emergencia en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales y asumir ciertas atribuciones extraordinarias como: establecer zonas de seguridad y disponer del uso de la fuerza pública (Constitución de la República del Ecuador 1998, art. 181).

Dentro de las consideraciones se establecía como antecedente que el Congreso Nacional no había resuelto hasta la fecha respecto de la cesación de la entonces Corte Suprema de Justicia, hecho que según este instrumento representaría una grave conmoción nacional ya que “la ciudadanía de Quito y la República [...] rechaza el funcionamiento de la actual Corte Suprema de Justicia” (Decreto Ejecutivo No. 2752 2005).

Al día siguiente, el presidente Gutiérrez emitió un nuevo decreto, el 2754, a través del cual levantó el estado de emergencia en la ciudad de Quito tras considerar que con la cesación de los miembros de la Corte se habría superado la causa del malestar y conmoción interna. La crisis política continuó escalando, al igual que el malestar popular que para entonces exigía la salida de Gutiérrez. Fue, cuatro días después, el 20 de abril de 2005, que Lucio Gutiérrez fue

derrocado y abandonó el Palacio de Carondelet desde el techo a bordo de un helicóptero del ejército ecuatoriano.

El Decreto No. 2752 es una clara extralimitación del poder presidencial, tomando en consideración que a través de dicho instrumento se desarrolló una intromisión directa en el poder judicial, lo que constituyó en un atentado contra el principio de independencia de las funciones del Estado (Mantilla 2016). Tras esta decisión, el Poder Judicial del Ecuador quedó en acefalía por alrededor de cuatro meses. En noviembre de 2013, el Ecuador fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a pagar 12,3 millones dólares a los magistrados ilegalmente destituidos (González 2021).

2.3.5. Caso 5: La hora Sixto

El año 1992 fue un año particularmente convulsionado para el país en cuanto a su capacidad de satisfacer la demanda eléctrica. Fue entonces cuando al gobierno del recién llegado presidente Sixto Durán-Ballén (1992-1996) tuvo que afrontar la alarmante reducción del caudal de la represa Paute por falta de lluvias, de 108 a 50 metros cúbicos por segundo, hecho que hacía inviable la generación de energía eléctrica a través del Sistema Nacional Interconectado.

Para finales octubre de 1992 la situación se tornó crítica, ante lo cual el gobierno se vio obligado a tomar recaudos en la provisión eléctrica a escala nacional. Fue en este contexto en el que en noviembre de ese año, el entonces ministro de Energía, Andrés Barreiro, anunció el Plan Nacional de Racionamiento, en el que se contemplaban varias acciones, entre ellas la suspensión del servicio de alumbrado doméstico y público hasta por cuatro horas al día (El Telégrafo 2016). Las medidas implementadas resultaron insuficientes por lo que desde Carondelet se emitió el Decreto Ejecutivo No. 285 de 23 de noviembre de 1992.

A través del Decreto Ejecutivo No. 285, el presidente Sixto Durán-Ballén dispuso que todos los relojes de todo el territorio continental ecuatoriano fueran adelantados una hora (El Comercio 2009). La motivación jurídica de este acto administrativo fue escueta y se refirió únicamente al literal n del artículo 78 de la Constitución de 1979:

Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: [...] n) declarar el estado de emergencia nacional y asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes estuviere reunida, o al Tribunal de

Garantías Constitucionales: y generó controversia respecto a la pertinencia de firmar un decreto para estos fines (Constitución de la República del Ecuador 1979, art. 78)

El Decreto Ejecutivo mencionado generó controversias y cuestionamientos sobre el uso de este tipo de actos administrativos para la implementación de disposiciones generales al país, que en estricto sentido no requieren de un sustento reglamentario.

2.4. Mecanismos de impugnación en la normativa ecuatoriana

Como se explicó anteriormente, los decretos ejecutivos son actos administrativos, como todo acto administrativo se encuentran sujetos a revisión por parte de la administración de justicia. En el presente apartado se realizará un breve recorrido a través de los diferentes mecanismos previstos para ley para la impugnación de actos administrativos.

El artículo 1 de la Constitución de 2008 establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social. Esta disposición implica que la Constitución es la norma suprema a través de la cual se articula el funcionamiento del Estado y sus instituciones. De la misma forma, el artículo 424 reconoce la supremacía de la Constitución sobre cualquier tipo de normas o actos de poder público. En este sentido, la Constitución establece que:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 84).

Como se ha establecido hasta el momento, el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce de manera clara la preponderancia de la Constitución sobre cualquier otro tipo de norma. Esta consigna se encuentra detallada explícitamente en el artículo 425, en el que se hace referencia al orden jerárquico de las normas:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos [...] (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 425).

Una vez expuestos los antecedentes planteados, tras una revisión al ordenamiento jurídico ecuatoriano es posible observar que existen dos vías a través de las cuales se puede impugnar lo dispuesto a través de un decreto presidencial: la vía constitucional y la vía contenciosa administrativa. Cada una de las vías contempla características y efectos diferenciados, a continuación, se realizará una descripción detallada sobre cada uno de los casos.

2.4.1. Impugnación a través de la vía constitucional

La vía constitucional se encuentra sustentada en la supremacía de la Constitución sobre cualquier otro tipo de norma del ordenamiento jurídico. En el Estado constitucional ningún poder se encuentra exento del control de constitucionalidad de sus actos. En este sentido, es necesario mencionar que dentro de esta vía es posible interponer acciones específicas que generan efectos diferentes respecto del acto administrativo impugnado, particularmente se hará referencia a las acciones de protección y a las acciones de inconstitucionalidad.

Según la normativa ecuatoriana, la acción de protección es una garantía jurisdiccional a través de la cual se busca el amparo de los derechos reconocidos en la Constitución. Este recurso es interpuesto cuando se presume una violación de derechos constitucionales a través de la acción u omisión de cualquier autoridad pública no judicial (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 88). Este tipo de acción genera efectos particulares, es decir que genera un pronunciamiento particular en el que se determina la existencia, o no, de una violación de derechos a través del acto administrativo impugnado.

La acción de protección, al igual que las demás garantías jurisdiccionales, puede ser conocida por cualquier juez de primera instancia, según lo establecido en el artículo en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De la misma forma, este cuerpo legal establece las condiciones concurrentes para que la acción de protección pueda ser procedente:

1. La existencia de la violación de un derecho constitucional.
2. Que dicha violación se haya originado por actos de autoridades públicas no judiciales, o de particulares, de acuerdo con las reglas del artículo 88 de la Constitución y 41 de la LOGJCC.
3. La inexistencia de otro mecanismo jurisdiccional adecuado y eficaz para la protección de ese derecho (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009, art. 40).

Como segundo recurso de impugnación por la vía constitucional se encuentra la acción pública de inconstitucionalidad. La Constitución del Ecuador, en su artículo 436 reconoce a la Corte Constitucional como máximo órgano de control e interpretación constitucional con las siguientes atribuciones:

[...] 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. [...] 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 436).

Como puede evidenciarse de lo anterior, la Corte Constitucional, tras solicitud de parte, puede conocer y resolver respecto de actos administrativos emitidos por las diferentes instancias del Estado competentes para ello. Esta atribución se encuentra enmarcada en el control abstracto de constitucionalidad, realizado por esta Corte, con el objetivo de:

[...] garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009, art. 76).

La acción pública de inconstitucionalidad busca que el acto administrativo impugnado sea declarado nulo. Es necesario mencionar entonces que el resultado de este tipo de recurso genera efectos generales, de última instancia y no pueden ser apelados, por lo cual:

Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada en virtud de lo cual: [...] 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsiste el fundamento de la sentencia. [...] (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009, art. 96).

A manera de recapitulación, desde la vía constitucional es posible plantear dos tipos acciones para la impugnación de un decreto ejecutivo: la acción de protección y la acción pública de inconstitucionalidad. El primer recurso tiene por objetivo el amparo de los derechos constitucionales ante la presunción de un acto administrativo que determinado acto administrativo pueda vulnerarlos. Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad busca la

declaratoria de nulidad de un acto que se presume contradictorio a lo establecido en el bloque de constitucionalidad.

2.4.2. Impugnación a través de la vía contenciosa administrativa

La vía contenciosa administrativa se encuentra fundamentada en el control de legalidad de los actos de la administración pública. En este sentido, el Código Orgánico Administrativo (COA) establece: “Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código” (Código Orgánico Administrativo 2017, art. 14).

El principio de juridicidad es uno de los pilares sobre los cuales se fundamenta el Estado de derecho (Enteiche 2020). Se entiende por juridicidad al principio a través del cual todos los órganos de Estado enmarcan su actuar dentro de lo establecido en la ley (Mayorga 2019). En consecuencia, la Constitución en su artículo 226 establece que las instituciones del Estado, sus organismos, sus funcionarios, y a quienes se les conceda una potestad estatal, deberán ejercer únicamente las competencias que se les ha concedido a través de la Constitución y la ley. Bajo esta lógica, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Que el principio de legalidad garantiza al ciudadano no ser víctima de una actuación estatal ilegal o arbitraria ya sea porque no se enmarque en los postulados de la ley nacional o se encuentre en contradicción con las normas constitucionales o de tratados y convenios internacionales de derechos humanos. El Principio de legalidad emerge cuando todas las acciones que emanan del poder público, se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho (Sentencia No. 007-13-SEP-CC 2013).

Ante lo expuesto, es necesario mencionar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un conjunto de procedimientos contenciosos administrativos a través de los cuales se puede impugnar los actos administrativos -decretos ejecutivos- expedidos por el titular de la Función Ejecutiva. En este sentido, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), a través de su artículo 326 establece dos acciones a tramitarse en procedimientos contenciosos administrativos de interés para la presente investigación.

1. Acción de plena jurisdicción o subjetiva.
2. Acción de anulación objetiva o por exceso de poder

A continuación, se profundizará respecto al alcance y efectos de cada una de las acciones antes enlistadas. La acción de plena jurisdicción o subjetiva tiene como finalidad el amparo de un derecho subjetivo, presuntamente negado, desconocido o no reconocido a través de actos administrativos. Además, esta acción puede solicitarse ante la vía contenciosa en caso de que se presuma la violación a un derecho particular a través de un acto administrativo.

La acción de anulación objetiva o por exceso de poder tiene como objetivo la protección del cumplimiento de la norma jurídica objetiva. A través de esta acción, el solicitante puede impugnar determinado acto administrativo argumentando la existencia de algún vicio legal. Esta acción tiene como objetivo la declaración de nulidad del acto impugnado. Según Molina (2014), este recurso se interpone esencialmente como medio de impugnación de normas administrativas que pueden entrar en pugna con normas de mayor jerarquía.

A manera de recapitulación, la vía contenciosa administrativa tiene su asidero en el control de legalidad de los actos administrativos. Dentro de esta vía de impugnación de actos administrativos, en el marco de la temática desarrollada en esta investigación, se ha evidenciado la existencia de dos recursos: la acción de plena jurisdicción o subjetiva y la acción de anulación objetiva o por exceso de poder. La primera acción persigue el amparo de un derecho a participar que se ha violado, negado o desconocido a través de un acto administrativo. Este tipo de acción genera efectos particulares. Por otro lado, en la acción objetiva se persigue la anulación de un acto administrativo alegando la existencia de un vicio legal. Esta acción genera efectos generales.

2.5. Conclusiones del capítulo

Durante el presente capítulo se ha realizado un recorrido a través del presidencialismo en el Ecuador y en la región. En el primer apartado se analizó brevemente el presidencialismo en América Latina desde su evolución, sus principales características generales y desafíos en la actualidad. De la misma forma se analizaron los diferentes componentes que integran la autoridad presidencial para la emisión de decretos ejecutivos con la finalidad de dar cumplimiento a objetivos estratégicos. Se evidenció la existencia de una zona gris dentro de la cual los presidentes podrían tomar decisiones trascendentes de forma unilateral.

En un segundo apartado se analizaron las diferentes atribuciones y competencias presidenciales en el Ecuador a lo largo de sus últimas tres constituciones. Si bien se reconoce que cada una de las cartas fundamentales se aprobaron en contextos históricos diferentes, la

concepción de las atribuciones presidenciales se ha mantenido, de manera general, constante en el tiempo. Los resultados obtenidos después de realizar la revisión de las prerrogativas presidenciales en Ecuador permitieron determinar la factibilidad de continuar con la comparación entre períodos presidenciales, tomando en consideración que las atribuciones y competencias presidenciales se han sido similares desde el retorno a la democracia.

En el apartado "temáticas abordadas en los decretos ejecutivos" se realizó una descripción sobre los diferentes tópicos que han sido abordados por los presidentes a través de la emisión de decretos. Además, se evidenció que no existe una definición concreta que limite del alcance de estos actos administrativos, por el contrario, la ley únicamente los reconoce como actos procedimentales a través de los cuales un presidente emite una declaración de voluntad respecto a una temática concreta. Si a esta falta de definición se le agrega que las competencias y atribuciones presidenciales son amplias, y hasta cierto punto difusas, se puede considerar la existencia de espacios en los que fácilmente se puede tender al autoritarismo.

En este sentido, el siguiente apartado analiza cinco casos particulares en los que se produjeron extralimitaciones de la autoridad presidencial a través de la emisión de actos administrativos. Quizás el caso más revelador para ilustrar la existencia de zonas grises en el ejercicio del poder sea el Decreto Ejecutivo No. 2752, de 15 de abril de 2005, a través del cual el entonces presidente declaró cesantes a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho representó una clara intromisión del ejecutivo en el poder judicial.

Finalmente, en el último apartado del capítulo se describieron las diferentes vías a través de las cuales un decreto ejecutivo, como cualquier acto administrativo, puede ser impugnado y sometido a revisión judicial y/o del contencioso administrativo. En particular abordaron la vía de impugnación a través de la vía constitucional y bajo la vía contenciosa administrativa.

El siguiente capítulo ofrecerá información sobre el diseño metodológico y la operacionalización de la acción unilateral.

Capítulo 3. Diseño metodológico y operacionalización de la acción unilateral

El presente capítulo tiene como finalidad describir el diseño metodológico utilizado en *Hacia una caracterización del uso de la autoridad unilateral del presidencialismo en Ecuador*. Se detalla el proceso realizado para el levantamiento de la evidencia empírica y se describen sus principales hallazgos.

3.1. Levantamiento y sistematización de la evidencia empírica

Para cumplir con el objeto del presente estudio fue necesaria la revisión y recopilación de los decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia (1979) hasta la finalización del período presidencial de Lenín Moreno Garcés (2017-2021). Para este propósito se hizo una búsqueda diaria, durante el precitado período, en los repositorios digitales de la gaceta jurídica oficial del Estado, el Registro Oficial del Ecuador. Según el ERJAFE, el Registro Oficial del Ecuador es un órgano dependiente del Tribunal Constitucional⁹ -actualmente Corte Constitucional-, y tiene como atribución principal la publicación de:

- [...] a) Las leyes expedidas por el Congreso Nacional y sancionadas por el Presidente de la República o aquellas que se aprueben por el ministerio de la ley, así como los decretos, acuerdos o resoluciones aprobados por el Congreso Nacional [...]
- b) Los actos normativos expedido por los órganos y entidades de las funciones Legislativa, Ejecutiva o Judicial, el Tribunal Supremo Electoral, incluyendo los respectivos reglamentos orgánicos - funcionales o aquellos que sin tener la calidad reglamentaria deben ser conocidos por la nación entera en virtud de su importancia política o por mandato expreso de una ley; y,
- c) Las sentencias expedidas con ocasión de los recursos de casación por la Corte Suprema de Justicia y las resoluciones del Pleno y salas del Tribunal Constitucional que versen sobre los casos contemplados en el artículo 276 de la Constitución Política de la República. (Decreto Ejecutivo No. 2428 2002, art. 215).

En este sentido, para la construcción de una matriz inédita de decretos ejecutivos se consideraron como insumos los documentos oficiales que constan en el Registro Oficial desde el 13 de agosto de 1979 hasta el 24 de mayo de 2021. La fecha de inicio que se ha tomado en referencia corresponde al primer día en que Jaime Roldós Aguilera, expresidente del Ecuador, asume sus funciones después del último período de dictadura militar del país (1972-1979). La

⁹ El Registro Oficial es dependiente del Tribunal Constitucional -hoy Corte Constitucional- desde diciembre de 2002. Anteriormente, esta institución se encontraba adscrita a la Presidencia de la República. Según la información obtenida en la entrevista realizada al director de esta institución, Hugo E. Del Pozo Barrazueta, el cambio se dio con la finalidad garantizar cierto grado de autonomía de la Función Ejecutiva (Véase anexo 3 – Entrevista al Director del Registro Oficial del Ecuador).

fecha límite elegida es el 24 de mayo de 2021, fecha de corte al último año calendario de la gestión de expresidente de la República Lenín Moreno Garcés. Es necesario mencionar que las diferentes publicaciones del Registro Oficial para el período mencionado se obtuvieron en el sistema de información legal del Ecuador Lexis,¹⁰ a través del cual se mantiene un archivo histórico desde el año 1895.

Se registraron, analizaron, clasificaron y tabularon un total de 20.294 decretos ejecutivos, publicados en alrededor de 8.400 ediciones del Registro Oficial, incluyendo suplementos, ediciones especiales y constitucionales. Durante la recolección del material empírico se constató una omisión de decretos en el sistema Lexis, para lo cual la información se cotejó con las publicaciones diarias del Registro Oficial y de esta forma solventar una posible pérdida de información.

Una revisión sencilla a las atribuciones de los presidentes de América Latina puede determinar el gran espectro de temáticas que pueden abordar. Esto se encuentra evidenciado en la literatura especializada en los estudios del presidencialismo (Carlos Pereira, Power, y Remó 2008; Protsyk 2004). Para el desarrollo de esta investigación se elaboró una base de datos inédita en la que se sistematizaron, en primera instancia, la totalidad de decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia en Ecuador (1979). La información se codificó de la siguiente manera:

Tabla 3.1. Variables para la codificación de decretos

Temática general	Variable	Descripción	Codificación
INFORMACIÓN GENERAL DEL DECRETO	V1. Identificador	Variable única de identificación de los decretos construida a partir del número de decreto e iniciales del gobernante.	N/A.
	V2. Tipo de decreto	Variable categórica en la que se especifica el tipo de decreto.	1 decreto ejecutivo 2. Decreto Ley de Emergencia

¹⁰ Es la herramienta utilizada como fuente oficial de información para la recopilación de los datos requeridos esta plataforma digital se especializa en la informática documental y jurídica abarcando la normativa legal ecuatoriana publicada en el Periódico Oficial del Estado. Para más información visite <https://www.lexis.com.ec>.

	V3. Número de decreto	Variable numérica en la que se especifica el número de Decreto Ejecutivo.	N/A.
	V4. Fecha de firma del decreto	Fecha de firma del decreto	N/A.
	V5. Instrumento en el que se publica	Variable categórica en la que se clasifica según el tipo de instrumento en el que se publicita.	1 Registro Oficial 2 Registro Oficial Suplemento 3 Registro Oficial edición especial, recopilaciones y registros auténticos
	V6. Número de registro oficial	Variable de tipo numérico en la que se resume el número de registro oficial.	N/A.
	V7. Fecha registro oficial	Fecha del registro oficial en el que se publicó el decreto	N/A.
Clasificación general	V8. Categoría general	Variable de tipo categórica en la que se clasifica los decretos en 7 grandes categorías, según las atribuciones y competencias reconocidas en la Constitución para el Presidente de la República.	1 Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública. 2 Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional (reglamentación) 3 Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación (Instituciones) 4 Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda. (Funcionarios) 5 Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales. (política exterior) 6 Ejercicio la máxima autoridad

			de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (fuerzas del orden) 7 Otros.
1. Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública.	V9. ¿dirección del ejecutivo?	Variable de tipo dummy para determinar si el decreto está categorizado como "Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública"	1 Sí 0 No
	V10. Tipo de acción de dirección	En caso de que la respuesta anterior sea sí, ¿Cómo puede ser subclasificado?	1 Planes y políticas de Estado 2 Relativos a la economía 3 Ceremonial y protocolares 4 Declaraciones de interés 5 Declaratoria de emergencia
	V11. ¿planes y políticas?	Variable dummy que especifica si el tipo de acción de dirección está relacionada con "planes y políticas de Estado"	1 Si 0 No
	V12. Planes y políticas	En caso de que la respuesta anterior sea sí, ¿Cómo puede ser subclasificado?	1 Se expide un plan desde el Ejecutivo 2 Se expide una política desde el Ejecutivo
	V13. ¿acción relativa a la economía?	Variable dummy que especifica si el tipo de acción de dirección está relacionada con decisiones económicas	1 Si 0 No
	V14. Relativo a la economía	En caso de que la respuesta anterior sea sí, se detalla el tipo de acción.	1 Bonos y subsidios 2 Concesión 3 Deuda externa 4 Emisión de bonos 5 Expropiación 6 Fideicomisos 7 Gravámenes: Tasas, aranceles e impuestos

			8 Presupuestos y traspasos de crédito 9 Regulación precios 10 Remuneraciones, pensiones, incentivos
2. Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.	V15. ¿reglamentación?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general “Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional”.	1 Si 0 No
	V16. Sobre reglamentación	En caso de que la respuesta de la variable anterior se especifica si	1 Expide reglamentación 2 Modifica reglamentación 3 Deroga reglamentación
3. Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación	V17. ¿relativo a instituciones?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general “Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación”.	1 Si 0 No
	V18. Sobre instituciones	En caso de que la respuesta anterior sea sí especifique si	1 Crea instituciones 2 Modifica instituciones 3 Suprime instituciones
4. Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya	V19. ¿relativo a funcionarios?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general “Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.	1 Si 0 No

5. Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales	V20. ¿política exterior?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general "Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales".	1 Si 0 No
	V21. ¿Tipo de acción de política exterior?	En caso de que la respuesta en la variable anterior sea sí, especifique si se trata de:	1 Sobre funcionarios del servicio exterior 2 Ratifica/denuncia instrumento internacional 3 Referente a comisiones de servicios
6. Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional .	V22. ¿fuerzas del orden?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general "6. Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional"	1 Si 0 No
	V23. Tipo de acción sobre fuerzas del orden	En caso de que la respuesta anterior sea sí, detalle la acción	1 Dispone ascensos 2 Cesa en cargos 3 Nombra o remueve Comandante General 4 Da de baja 5 Declara situación de disponibilidad 6 Modificaciones institucionales 7 Integra a las filas policiales
7. Otros.	V24. ¿otros?	Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general "OTROS"	1 Si 0 No

	V25. Otros	Si la respuesta anterior es sí, detalle el tipo de acción que realiza	1 Asume la Presidencia 2 Convoca a Consulta popular 3 Delimitación territorial 4 Indulto/rebaja de pena 5 temas varios
INFORMACIÓN SOBRE EL FIRMANTE	V26. Presidente/a	Variable de tipo numérico en la que se hace referencia al período en el que firma ¿Qué presidente firma el decreto	1 Jaime Roldós Aguilera 2 Osvaldo Hurtado Larrea 3 León Febres-Cordero Ribadeneyra 4 Rodrigo Borja Cevallos 5 Sixto Durán-Ballén Cordovez 6 Abdalá Bucaram Ortiz 7 Rosalía Arteaga Serrano 8 Fabián Alarcón Rivera 9 Jamil Mahuad Witt 10 Gustavo Noboa Bejarano 11 Lucio Gutiérrez Borbúa 12 Alfredo Palacio González 13 Rafael Correa Delgado I 14 Rafael Correa Delgado II 15 Rafael Correa Delgado III 16 Lenín Moreno Garcés
	V27. Año de gobierno del presidente en el que se firma	Variable de tipo categórica que resume el año de gobierno en el que se firma.	1 Primero 2 Segundo 3 Tercero 4 Último

Elaborado por el autor

Como se mencionó antes, el espectro de temáticas que pueden ser abordadas a través de actos administrativos es amplio, es por esta razón que se los clasificó en siete categorías que se las detalla a continuación:

Tabla 3.2. Categorías generales de clasificación según atribuciones constitucionales de los presidentes

Nombre de la categoría	Temáticas contenidas
1. Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública.	Dirección de la administración y políticas públicas. ¹¹¹² Emisión de planes y políticas. Decisiones respecto a la economía. Ceremonial y protocolo Declaratorias de emergencia
2. Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.	Expedición de normativa adjetiva y sustantiva.
3. Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación	Creación, eliminación o modificación de instituciones. ¹³
4. Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.	Nombramiento y remoción de ministros, secretarios, gobernadores, delegados presidenciales, etc. ¹⁴
5. Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales.	Disposiciones sobre el servicio exterior. ¹⁵ Suscripción y ratificación de instrumentos internacionales.
6. Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ¹⁶ .	Nombramiento de comandantes generales Modificaciones institucionales a la Policía o Fuerzas Armadas; Cese o incorporación a funciones

¹¹ Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 3: “Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva”.

¹² Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 5: “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”.

¹³ Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 13: “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

¹⁴ Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 9: “Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.

¹⁵ Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 10: “Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión”.

¹⁶ Artículo 147 de la Constitución de la República, 2008, numeral 16: “Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial”.

7. Otros.	Temáticas varias poco recurrentes y extraordinarias dentro de las competencias atribuidas al presidente en la Constitución.
-----------	---

Elaborado por el autor

Posterior a la sistematización de los decretos ejecutivos (n=20.294) se realizó una descripción general del uso de la autoridad unilateral en el Ecuador. La información tabulada permitió evidenciar un uso diferenciado de las acciones administrativas respecto a las temáticas antes descritas (véase capítulo 4).

En una segunda etapa, se construyó un indicador de variación mensual de los decretos emitidos y se contrastó con las variables explicativas desarrolladas en la literatura especializada con la finalidad de determinar el poder explicativo de variables estudiadas en la literatura respecto del mayor o menor uso de la acción unilateral. Con este objetivo se construyeron seis modelos de regresión para explicar la variación mensual del número de actos administrativos emitidos y en función de las siguientes variables: aprobación presidencial, tamaño de la bancada legislativa oficialista, estado de emergencias y porcentaje de anulación legislativa (véase capítulo 5).

3.1.1. Consideraciones durante el levantamiento y sistematización de datos

Durante el levantamiento y tabulación del contenido los decretos ejecutivos se detectó una inconsistencia entre el número de decretos ejecutivos publicitados a través del Registro Oficial y el número total de decretos. Se llegó a esta conclusión a partir de la comparación entre el número total de decretos ejecutivos tabulados a partir de la información publicitada diariamente en el Registro Oficial, y el número del último decreto ejecutivo emitido por cada presidente. En este sentido, vale la pena hacer referencia a que establece el Código Civil ecuatoriano respecto a la promulgación de normativa:

Art. 5.- La ley no obliga sino en virtud de su promulgación por el Presidente de la República.

La promulgación de las leyes y decretos deberá hacerse en el Registro Oficial, y la fecha de promulgación será, para los efectos legales de ella, la fecha de dicho registro.

(Código Civil 2005, art. 5).

De este apartado del Código Civil se puede establecer la obligación de que toda norma sea adecuadamente publicitada previo a su entrada en vigor. De la misma forma, el ERJAFE establece

Art. 82.- VIGENCIA.- Los actos normativos surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado íntegramente en el Registro Oficial. En situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición (Decreto Ejecutivo No. 2428 2002, art. 82).

A partir de la comparación numérica entre los decretos publicitados y la numeración se desprenden al menos dos situaciones que podrían explicar la diferencia de valores. La primera situación guarda relación con la numeración de los decretos ejecutivos. Durante la tabulación de decretos se evidenció que en ocasiones la numeración no guarda una relación secuencial según las fechas en las que se firmaron. En segundo lugar, existen decretos ejecutivos que no se promulgaron en la gaceta oficial del Estado. Es el caso de los decretos numerados del 1 al 10, emitidos por la presidenta Rosalía Arteaga Serrano (1997), de quien el Registro Oficial únicamente guarda registro el decreto ejecutivo No. 11, a través del cual convocó a consulta popular para ser ratificarla en el cargo presidencial y, que días después, fue derogado por su sucesor, Fabián Alarcón Rivera (1997-1998).

Ante las inconsistencias encontradas en las cifras se solicitó una entrevista con el director del Registro Social, Hugo E. Del Pozo Barrezueta, quien atendió oportunamente la solicitud (Véase entrevista completa en anexo 3). Al consultársele al director sobre las razones que pudieran explicar la inconsistencia en las cifras de publicación de decretos se pudo evidenciar que esta situación no ha sido analizada por la institución. El director comentó que únicamente podría asegurar que todos los decretos emitidos durante su gestión (desde 2008) se han publicado con prioridad, pero no puede responder sobre las gestiones anteriores a ese período. Del Pozo atribuye la falta de difusión de ciertos decretos a posibles conveniencias políticas. En este sentido, el director manifestó la existencia de estas conveniencias y la separación del Registro Social de la Presidencia de la siguiente manera:

[...] Vamos analizándolo así: hubo una transición política medio caótica [...] yo creo que fue uno de los factores decisivos para que el registro salga de la Presidencia de la República, en un momento determinado de la política típica nuestra ecuatoriana. En el 97 salía del gobierno Abdala Bucaram, prácticamente declarado con demencia por el Congreso. Inmediatamente asumía Rosalía la presidencia, inclusive emitió un par de decretos. Luego, el Congreso en su momento nombraba a Fabián Alarcón como Presidente interino, en ese lapso que habrán sido horas realmente porque no fue mucho tiempo. El director del Registro Oficial en su momento tenía 3 jefes ¿a quién tenía que hacer caso? A quien le obedecía porque el jefe del director del registro oficial era el presidente de la República, entonces hubo un dilema ahí y claro, no

tengo yo clara la historia, pero yo entendería que se suspendió la publicación del registro en cuanto a los decretos porque decía ¿ahora qué publico? Viendo toda esta serie de influencias políticas dentro de la publicación del registro oficial se decidió que el registro oficial pase a ser parte de la Corte Constitucional mediante la Constitución del 98 (véase anexo 3 – Entrevista al director del Registro Oficial).

Si bien los antecedentes legales previamente expuestos sugieren la obligatoriedad de publicar todos los decretos ejecutivos previo a su entrada en vigor, la normativa también reconoce excepciones, es el caso particular de aquellos relacionados a la defensa militar y policía nacional. A propósito, el Código Civil menciona:

[...] La promulgación de las leyes, decretos y acuerdos relacionados con la defensa militar nacional del país, que fueren considerados como secretos, se hará en el Registro Oficial, en los talleres gráficos del Ministerio de Defensa Nacional, en una edición especial de numeración exclusiva, en el número que determine el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. La promulgación de las leyes, decretos y acuerdos relacionados con la Policía Nacional y que fueron considerados como secretos, se hará en los Talleres Gráficos nacionales adscritos, al Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, en una edición especial del Registro Oficial, de numeración exclusiva, por orden del señor Ministro de Gobierno y a pedido del Consejo Superior de la Policía Nacional, en el número de ejemplares que dicho Organismo estime conveniente (Código Civil 2005, art. 5).

Ante la existencia de esta excepción, se consultó al director del Registro Oficial sobre la proporción de decretos reservados y sí las inconsistencias numéricas encontradas pueden atribuirse a esta consideración:

Muy pocos o sea decretos reservados han sido muy pocos, yo por lo menos en la época de Correa muy pocos, en la época de Lenin yo le diría que ninguno a lo mejor uno o dos, en la administración actual cero, o sea la utilización de la figura no es demasiado común. Como lo números son tan bajos no creo que puedan explicar el faltante de su base (véase anexo 3 – Entrevista al director del Registro Oficial).

Es necesario mencionar que en diciembre de 2022, a través de decreto ejecutivo No. 3389, emitido por el entonces presidente Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), se prohibió que el Registro Oficial publique:

[...] actos o decisiones de contenido particular que afectan solo a situaciones jurídicas individuales, tales como nombramientos de funcionarios públicos, ascensos o declaratorias de baja de miembros de la fuerza pública, otorgamiento de personería jurídica a fundaciones o

corporaciones o concesión de beneficios tributarios a empresas (Decreto Ejecutivo No. 3389 2002).

Sin embargo, esta disposición se declaró inconstitucional a través de la Resolución No. 29 del Tribunal Constitucional de noviembre de 2003, publicada en Registro Oficial 210.

3.2. Conclusiones del capítulo

Durante el desarrollo de este capítulo se describió el diseño metodológico utilizado en la presente investigación. Se detalla de manera amplia la metodología utilizada para el levantamiento de la evidencia empírica y sus principales hallazgos durante el proceso. En particular se evidenció la existencia de inconsistencias entre las cifras de decretos publicados a través de la gaceta oficial del Estado y el número total de decretos emitidos según la numeración de estos. En este sentido, vale la pena destacar la información obtenida en la entrevista realizada al actual director del Registro Social como un punto de inicio para entender la gestión que realiza esta institución, sus limitaciones y criterios (véase anexo 3).

Capítulo 4. Una descripción del uso de la autoridad unilateral en el Ecuador – componente descriptivo

4.1. Un recorrido general por las cifras

Como se mencionó anteriormente, los decretos ejecutivos utilizados en la presente investigación (n=20.294) se clasificaron en un conjunto de categorías general construidas en función de las atribuciones reconocidas al presidente de la República en las tres Constituciones que estuvieron vigentes en diferentes periodos desde el retorno a la democracia hasta la actualidad. A continuación, la tabla 3 presenta un resumen general de la totalidad de los decretos ejecutivos analizados en función de las antes mencionadas categorías.

Tabla 4.1. Número de decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia en Ecuador según clasificación general

Clasificación general	No. de decretos emitidos
1. Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública	5339
2. Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional	2921
3. Creación, modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación	932
4. Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda	1944
5. Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales	2977
6. Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional	5661
7. Otros	520
Total general	20.294

Elaborado por el autor

Desde una visión general se puede determinar que el 28% de los decretos ejecutivos corresponden a acciones relacionadas al ejercicio de la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. El 26% tiene que ver con actos en el marco de la atribución presidencial de ejercer la dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública.

Por otro lado, durante el análisis y tabulación de los decretos se pudo evidenciar la emisión de actos poco comunes que responden a situaciones coyunturales como, por ejemplo, la declaración de veda de cangrejos, disposiciones y declaraciones de luto y la delimitación territorial. Este tipo de decretos, como se puede observar son una minoría con alrededor del 2,5% de la totalidad.

En cuanto a la cantidad de decretos ejecutivos emitidos por cada uno de los presidentes de la República del Ecuador a lo largo de sus periodos (véase tabla 4, a continuación). Como se puede evidenciar, la cantidad de decretos emitidos varía en función de quien se encuentre ocupando la silla presidencial. Una aproximación superficial nos permite observar que León Febres-Cordero Ribadeneyra (1984-1988) fue el presidente que mayor cantidad de decretos ejecutivos emitió (2.596), casi a la par se encuentra Alfredo Palacio González (2005-2007) con 2.447, en solo dos años de gestión.

Tabla 4.2. Total de decretos ejecutivos firmados por cada presidente según su periodo

Presidente/período	Periodo de gestión		Número de decretos firmados	Promedio de decretos por mes
	Fecha de inicio	Fecha de finalización		
Jaime Roldós Aguilera	10 de agosto de 1979	23 de mayo de 1981	706	30,70
Oswaldo Hurtado Larrea	24 de mayo de 1981	10 de agosto de 1984	1.443	36,97
León Febres-Cordero Ribadeneyra	10 de agosto de 1984	9 de agosto de 1988	2.596	52,98
Rodrigo Borja Cevallos	10 de agosto de 1988	9 de agosto de 1992	1.805	36,84
Sixto Durán-Ballén Cordovez	10 de agosto de 1992	9 de agosto de 1996	1.497	29,94
Abdalá Bucaram Ortiz	10 de agosto de 1996	8 de febrero de 1997	102	14,57
Rosalía Arteaga Serrano	9 de febrero de 1997	11 de febrero de 1997	1¹⁷	-

¹⁷ Respecto del número de Decretos Ejecutivos emitidos por la expresidenta Rosalía Arteaga existen marcadas discrepancias. Según consultas realizadas a la señora expresidenta, durante sus horas en el cargo, ella habría firmado alrededor de 13 Decretos ejecutivos, sin embargo, estos no se publicitaron en el Registro Oficial. La gaceta

Fabián Alarcón Rivera	11 de febrero de 1997	09 de agosto de 1998	362	19,05
Jamil Mahuad Witt	10 de agosto de 1998	21 de enero de 2000	383	21,28
Gustavo Noboa Bejarano	22 de enero de 2000	15 de enero de 2003	793	20,87
Lucio Gutiérrez Borbúa	15 de enero de 2003	19 de abril de 2005	1.950	69,64
Alfredo Palacio González	20 de abril de 2005	14 de enero de 2007	2.447	111,23
Rafael Correa Delgado I	15 de enero de 2007	9 de agosto de 2009	1.906	59,56
Rafael Correa Delgado II	10 de agosto de 2009	23 de mayo de 2013	1.511	32,85
Rafael Correa Delgado III	24 de mayo de 2013	23 de mayo de 2017	1.449	29,57
Lenín Moreno Garcés	24 de mayo de 2017	24 de mayo de 2021	1.343	28,70

Elaborado por el autor

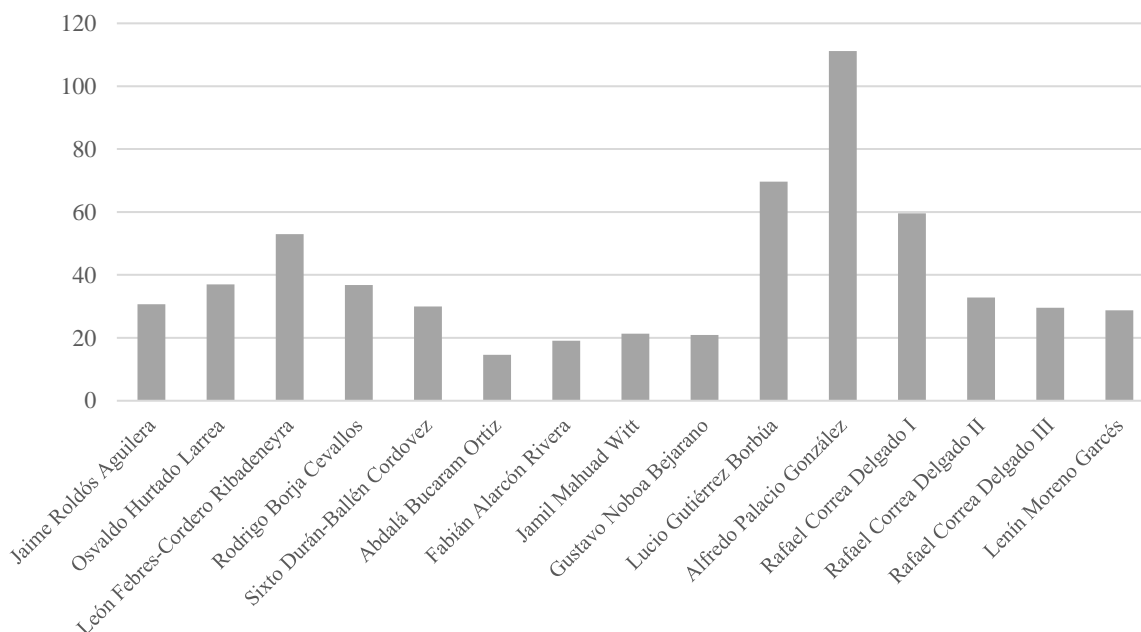
Por el contrario, la presidenta que emitió la menor cantidad de decretos fue Rosalía Arteaga Serrano, de quien el Registro Oficial únicamente publicitó al decreto con el que se convocó a consulta popular para ratificarla en su cargo. Este decreto posteriormente fue derogado por su sucesor Fabián Alarcón Rivera, nombrado por el Congreso de la República posterior a un conjunto de días de incertidumbre respecto a quien debió suceder a Abdalá Bucaram. En la menor cantidad de decretos emitidos a Arteaga le sigue Abdalá Bucaram Ortiz con un total de 102, es importante tomar en cuenta que su paso por el Palacio de Carondelet no fue más de siete meses calendario.

Si bien el número de decretos ejecutivos emitidos, en términos absolutos, permite hacer una distinción entre el mayor o menor uso que le dan los presidentes, hay que tomar en cuenta que la permanencia de estas autoridades es irregular, razón por la cual se propone el análisis desde

oficial de difusión de la normativa ecuatoriana únicamente guarda registro físico de acto administrativo a través del cual Arteaga convocó una consulta popular para ratificarla en el cargo.

el número promedio de decretos emitidos¹⁸. En este sentido resalta que durante el período de Alfredo Palacio González (2005-2007) se emitieron 111 decretos por mes. Fue en el último mes de su gestión (enero de 2007) cuando el mayor número de decretos se emitieron (245), convirtiéndose así en el presidente que más actos administrativos firmó en un solo mes. Por otro lado, entre los presidentes que menos número de decretos emitió por mes están Fabián Alarcón Rivera (1997-1998) con 19 y Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) con casi 15.

Ilustración 4.1. Promedio mensual de decretos ejecutivos emitidos por cada período presidencial

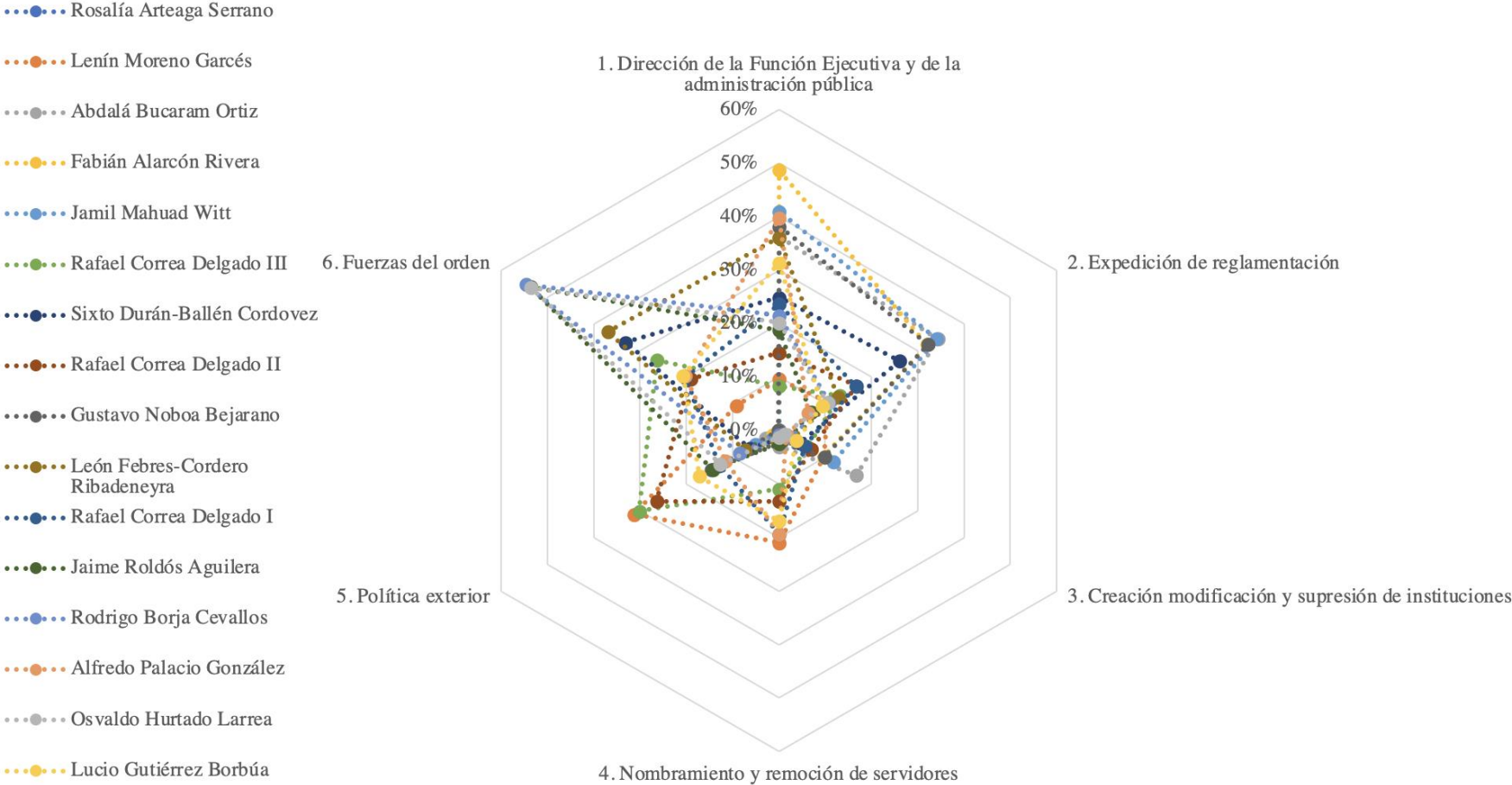


Elaborado por el autor

En primera instancia una aproximación general a las cifras evidencia diferencias generales respecto de la regularidad en la que se usan los decretos ejecutivos en cada gobierno. Sin embargo, no es hasta que se empieza a profundizar el análisis cuando se puede observar la existencia de usos diferenciados respecto de temáticas según el decreto. A continuación, se presentan la ilustración 1 y la tabla 5, a través de los cuales se puede observar un desglose, en términos porcentuales, respecto de las temáticas generales de clasificación.

¹⁸ Se ha propuesto el promedio mensual de Decretos emitidos tomando en consideración que los periodos presidenciales duraron de cinco meses a cuatro años, según la coyuntura. Este cálculo se ha realizado a partir de la división del total de Decretos emitidos para el número de meses de gestión del presidente en turno.

Ilustración 4.2. Caracterización de los períodos presidenciales según uso de la autoridad unilateral



Elaborado por el autor

Tabla 4.3. Detalle de porcentajes de emisión de decretos ejecutivos según clasificación general

No.	Presidente por periodo	1. Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública	2. Expedición de reglamentación	3. Creación modificación y supresión de instituciones	4. Nombramiento y remoción de servidoras	5. Política exterior	6. Fuerzas del orden	7. Otros
1	Jaime Roldós Aguilera	19%	7%	2%	2%	14%	54%	1%
2	Oswaldo Hurtado Larrea	20%	11%	1%	1%	13%	54%	1%
3	León Febres-Cordero Ribadeneyra	36%	13%	3%	2%	7%	37%	2%
4	Rodrigo Borja Cevallos	21%	11%	2%	1%	8%	55%	1%
5	Sixto Durán-Ballén Cordovez	25%	26%	5%	2%	6%	33%	3%
6	Abdalá Bucaram Ortiz	36%	34%	17%	3%	3%	0%	7%
7	Rosalía Arteaga Serrano	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
8	Fabián Alarcón Rivera	49%	32%	10%	2%	1%	0%	6%
9	Jamil Mahuad Witt	41%	34%	12%	2%	5%	0%	6%
10	Gustavo Noboa Bejarano	38%	32%	10%	2%	15%	0%	3%
11	Lucio Gutiérrez Borbúa	31%	9%	4%	17%	17%	21%	1%
12	Alfredo Palacio González	40%	6%	2%	19%	12%	20%	1%
13	Rafael Correa Delgado I	24%	17%	6%	19%	13%	20%	2%
14	Rafael Correa Delgado II	15%	17%	7%	13%	26%	19%	3%
15	Rafael Correa Delgado III	8%	13%	6%	11%	30%	26%	5%
16	Lenín Moreno Garcés	10%	11%	10%	21%	31%	9%	9%

Elaborado por el autor

Como se puede observar en la ilustración 1 y la tabla 5, la emisión de decretos ejecutivos varía en cantidad y en temáticas según el período presidencial que se observe. En los siguientes apartados se describirán los principales hallazgos luego del análisis de material empírico estudiado.

4.2. Hacia una caracterización del uso del poder unilateral en Ecuador

En el presente apartado se analizará a profundidad la emisión de decretos ejecutivos en función de la clasificación presentada anteriormente. Para dichos efectos se analizarán los casos en función de los porcentajes más altos y bajos respecto de la emisión de actos administrativos y de esta forma se buscará establecer patrones y condiciones que pudieran explicar determinadas variaciones -en caso de que existieran-.

4.2.1. Sobre la dirección de la administración pública

Dentro del análisis del material empírico estudiado es posible observar cómo en la categoría relacionada a la emisión de decretos ejecutivos con la finalidad de dar forma a la administración pública destacan los gobiernos de Fabián Alarcón Rivera (1997-1998) con el 49% de sus decretos emitidos únicamente en esta temática; Jamil Mahuad Witt (1998-2000) con el 41%; y, el gobierno del presidente Alfredo Palacio González (2005-2007) con el 40%. Dichos períodos presidenciales tienen en común la particularidad de que no cumplieron la totalidad de los cuatro años, ya que, por diferentes situaciones fueron relevados por un nuevo presidente que terminó su período -en el caso de los dos primeros-, o relevaron a un presidente -como es el caso de Palacio González (2005-2007).

Los datos parecen sugerir que los períodos presidenciales que no cumplieron los cuatro años estipulados en las Constituciones tienen una mayor tendencia a los decretos respecto de la dirección de la administración pública. De esta forma puede observarse cómo los períodos presidenciales con indicadores más altos coinciden con aquellos que no se terminaron en su totalidad. Además de los tres mencionados anteriormente, se encuentran en esta condición Gustavo Noboa Bejarano (que relevó a Jamil Mahuad de 2000-2003) y Abdalá Bucaram Ortiz (quien fue relevado por Arteaga y Alarcón en 1974).

La posible relación entre la no finalización de períodos presidenciales y el mayor número de decretos ejecutivos sobre la dirección de la administración pública tendría sentido con el

planteamiento respecto del uso de los actos administrativos como acciones estratégicas para garantizarse cierto grado de maniobrabilidad política en un escenario de cambio y adaptación.

4.2.2. Sobre la expedición de reglamentación

Dentro de las atribuciones constitucionales de los presidentes de la República se encuentra la facultad de expedir reglamentación que operativizará la implementación de las leyes aprobadas por el Legislativo. Como se ha mencionado, dichos actos normativos administrativos no son leyes en sí mismas; pero juegan un papel fundamental para la implementación de la normativa primaria. Resulta muy valioso remitirse a las cifras de uso de actos administrativos enmarcados en esta temática.

Como dato general, el uso promedio de este tipo de decretos ejecutivos se ha acercado al 14 por ciento de la totalidad de decretos ejecutivos emitidos. Entre los períodos presidenciales que más hicieron uso de este tipo de actos destacan Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) con el 34 por ciento; Jamil Mahuad Witt, con la misma cifra y Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) con el 32 por ciento. Por el contrario, entre los presidentes que menos uso le dieron a este tipo de actos es importante resaltar a Jaime Roldós (1979-1981) con el 7 por ciento; y, Alfredo Palacio González (2005-2007) con el 6 por ciento.

Respecto de los períodos presidenciales que dieron mayor uso a este tipo de actos administrativos resulta interesante notar que en el caso de Bucaram (1996-1997), este fenómeno puede ser explicado por la corta estancia del mandatario en el sillón presidencial. También resulta interesante que los dos siguientes períodos presidenciales con mayores cifras corresponden a los comprendidos entre 1998 y 2003 -Noboa dio por concluido el período iniciado por Mahuad el 10 de agosto de 1998-.

Vale la pena mencionar que durante el período presidencial de Gustavo Noboa (2000-2003) a través del decreto ejecutivo No. 2824, publicado en el Registro Oficial No. 623 de 22 de junio de 2002- conformó la Comisión Jurídica de Depuración Normativa. Esta Comisión tuvo como finalidad el análisis y actualización de normativa secundaria emitida, además del establecimiento de textos unificados de legislación secundaria una vez que se eliminaron disposiciones extemporáneas. En este sentido, fueron muy comunes los decretos ejecutivos que emitían, modificaban o derogaban reglamentación emitida a través de actos administrativos. A manera de exposición resulta oportuno referirse al decreto ejecutivo No.

2971,¹⁹ de 13 de agosto de 2020, a través del cual se derogaron expresamente numerosas disposiciones normativas respecto a la Presidencia de la República, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior, entre otros.

4.2.3. Modificando instituciones: Un modelaje de la arquitectura institucional

La creación, modificación o eliminación de instituciones como atribución presidencial se ha mantenido de manera expresa y como una constante en las últimas tres constituciones del Ecuador. Al igual que en los siguientes apartados se puede evidenciar la existencia de un uso diferenciado de este tipo de actos administrativos a lo largo de cada uno de los períodos presidenciales desde el retorno a la democracia en 1979. A continuación, se presentarán cifras generales respecto de esta particularidad. Los decretos ejecutivos que crean, modifican o eliminan instituciones de la administración pública representan alrededor del 5 por ciento total del universo estudiado. Las administraciones que mayor uso han dado de este tipo de actos son las de Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) con alrededor del 17 por ciento; la de Jamil Mahuad Witt (1998-2000) con el 12 por ciento; y, la de Gustavo Noboa (2000-2003) con el 10 por ciento.

4.2.4. Sobre los cambios en el talento humano

Es conocido que dentro de la administración pública los presidentes no se encuentran solos, por el contrario, a su alrededor existe un amplio conjunto de funcionarios que, a través de su gestión, juegan un papel importante a la hora de calificar los resultados de cualquier gobierno. No es extraño entonces que entre las atribuciones reconocidas al presidente de la República se encuentre explícitamente escrita el poder nombrar o remover los funcionarios cuya designación le corresponda.

Numéricamente, este tipo de actos administrativos corresponde al 10 por ciento de la totalidad de decretos ejecutivos seleccionados como universo de estudio. Al prestar atención en las administraciones que dieron mayor uso a este tipo de decretos ejecutivos se puede evidenciar que el incremento del uso de este tipo de actos se produjo en las administraciones iniciadas a partir de 2003. En este marco, durante los primeros tres años de administración de Lenín Moreno Garcés (2017-2021), alrededor de uno de cada cinco actos administrativos tuvo la

¹⁹ Publicado en el Registro Oficial de 23 de agosto de 2002.

finalidad de hacer modificaciones en la planta de servidores públicos; es decir, alrededor de un 21 por ciento de la totalidad de sus decretos. En el siguiente lugar se encuentra el primer período presidencial de Rafael Correa Delgado (2007-2009) en el que alrededor del 19% de sus actos administrativos fue para este tipo de finalidades. Finalmente, se encuentra Alfredo Palacio González (2005-2007) con el 19 por ciento de los decretos. En el otro extremo se encuentran los gobiernos de Osvaldo Hurtado Larrea (1981-1984) y Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) con únicamente el uno por ciento.

4.2.5. Hacia la adecuación de una política exterior

La política exterior de Ecuador es definida por los titulares de la Función Ejecutiva. Es así como esta atribución ha sido expresamente reconocida en las últimas tres Constituciones de Ecuador. Al hablar de dar forma a la política exterior del país se hace referencia a actos a través de los cuales se ratifican o denuncian instrumentos internacionales, se nombran o remueven funcionarios del servicio exterior del Ecuador. De esta forma se produce a un perfilamiento o adecuación de la política exterior del país, tomando en cuenta que este tipo de decisiones involucran cambios en cuanto a la relación del país con diferentes actores internacionales.

En cifras generales, los decretos ejecutivos sobre política exterior corresponden a un 15 por ciento de la totalidad de actos administrativos emitidos desde el retorno a la democracia. Una vez que se organizan de forma descendente a los totales de decretos emitidos según períodos presidenciales en esta categoría se puede evidenciar que el período de Lenin Moreno Garcés (2017-2021), tuvo un 31 por ciento de decretos relacionados a este tipo. Muy cerca se encuentran los periodos tres y dos de Rafael Correa Delgado con el 30 por ciento y el 26 por ciento, respectivamente. En el otro extremo se encuentran los gobiernos de Bucaram Ortiz (1996-1997) y Fabián Alarcón Rivera (1997-1998), con el 3 y el 1 por ciento, respectivamente.

4.2.6. Comandantes en jefe: Sobre la dirección de las fuerzas del orden

El rol de “comandante en jefe” de los presidentes en Ecuador se encuentra de forma explícita en las última tres constituciones del país, se reconoce en el titular del Ejecutivo a la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Este tipo de actos administrativos representa el 28 por ciento del total de decretos ejecutivos emitidos desde 1979. Para esta

categoría se han considerado todos los decretos ejecutivos relacionados a ascensos, nombramientos, ceses en cargos y modificaciones sobre el personal de las fuerzas del orden. En esta categoría existen cifras bastante decidoras desde el punto de vista numérico. Entre los principales períodos presidenciales con cifras más altas se encuentran Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) con el 55 por ciento; Jaime Roldón Aguilera (1979-1981) con el 54 por ciento; y, Osvaldo Hurtado Larrea (1981-1984) con el 54 por ciento. En este sentido, es posible decir que durante estos gobiernos uno de cada dos decretos ejecutivos guardaba relación con el ejercicio de la máxima autoridad sobre las fuerzas del orden. En el otro extremo se encuentran los gobiernos que dieron poco o nulo uso a este tipo de decretos, como fueron los casos del período de Jamil Mahuad Witt (1998-2000); Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997); y, Fabián Alarcón Rivera (1997-1998) con cero por ciento.

4.2.7. Sobre la emisión de decretos ejecutivos en el marco de los años de emisión

En el presente apartado se someterán a evaluación las hipótesis encontradas en la literatura especializada. Para dicha evaluación se realizarán los respectivos cruces de variables en una base de datos inédita construida a partir del registro y tabulación de los decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia en Ecuador.

Mayer y Price (2002) establecieron una relación directa entre el período de inicio de un presidente recién electo y un número mayor de actos administrativos emitidos, sin hacer distinción de su temática. La evaluación de dicha hipótesis requiere realizar una precisión previa, necesaria para extrapolar el argumento a la realidad ecuatoriana. Es necesario destacar que dicha hipótesis puede ser medida únicamente en períodos presidenciales que iniciaron y terminaron de manera ininterrumpida, razón por la cual se ha obviado del argumento a las presidencias incompletas o a aquellas que las reemplazaron. Una vez que se ha realizado la mencionada depuración la evidencia empírica se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 4.4. Número total de decretos ejecutivos emitidos en cada período presidencial, según año

Período presidencial	Año				Total
	Primero	Segundo	Tercero	Último	
Lenín Moreno Garcés ²⁰	422	329	311	281	1343

²⁰ Se ha incluido al período presidencial de Lenín Moreno Garcés tomando en consideración que hasta el día en el que se escribe el presente proyecto de investigación, 25 de marzo de 2021, se encuentra en funciones y está a poco más de dos meses de finalizar su mandato de cuatro años.

León Febres-Cordero					
Ribadeneyra	622	775	607	592	2596
Rafael Correa Delgado ²¹	879	1027	461	389	2756
Rodrigo Borja Cevallos	433	454	405	513	1805
Sixto Durán-Ballén Cordovez	489	491	197	320	1497
Promedio de decretos ejecutivos emitidos	569	615,2	396,2	453,5	

Elaborado por el autor

Una vez que se ha depurado la base de datos, manteniendo únicamente a los períodos presidenciales finalizados es posible observar en la tabla 6 un conteo general de decretos ejecutivos emitidos según el mandatorio. Una aproximación superficial permite determinar que para el caso ecuatoriano la hipótesis propuesta por Mayer y Price (2002) no es aplicable, en función de la información disponible sobre Ecuador, tomando en consideración que el promedio de decretos ejecutivos emitidos en el primer año de gobierno es de 569 por cada gobernante, cifra que es superada por el promedio de decretos emitidos en el segundo año. Desde una aproximación unitaria a cada caso se puede observar cómo únicamente en caso de Lenín Moreno Garcés se cumple.

4.3. Conclusiones del capítulo

Durante el presente capítulo se realizó una descripción general de los resultados obtenidos después de la sistematización de la evidencia empírica (n=20.294). La totalidad de decretos ejecutivos se clasificó en siete categorías construidas a partir de las atribuciones y competencias presidenciales reconocidas en la Constitución. De manera general se pudo evidenciar que la mayor cantidad de actos administrativos presidenciales se enmarcan en las categorías "dirección de la administración pública" y "ejercicio de la máxima autoridad de las fuerzas del orden". Por otro lado, los decretos ejecutivos menos utilizados son los relacionados a la creación, modificación y supresiones de instituciones del Ejecutivo.

Al profundizar en cada una de las siete categorías de clasificación se encontraron hallazgos importantes para la comprensión del ejercicio de la autoridad unilateral en el país. En primer

²¹ Es necesario precisar que en esta ocasión se está haciendo referencia, según la planteado en la hipótesis de Mayer y Price (2002), a años desde la llegada de los presidentes y no a períodos presidenciales. En el caso de Rafael Correa Delgado se ha tenido que realizar una modificación puesto que su primer período presidencial únicamente duró alrededor de dos años hasta que fue reelegido en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008.

lugar, se confirma la existencia de un uso diferenciado de la autoridad unilateral según la persona que ocupa la silla presidencial. De esta manera se puede asumir la existencia de estrategias a través de las cuales los presidentes en Ecuador tienden a priorizar su participación en ciertos espacios de la gestión presidencial y a relegar otros. Se desglosaron las cifras generales a partir de las categorías construidas para la clasificación y en cada una de ellas se realizó una comparación entre los diferentes períodos presidenciales.

Capítulo 5. Una evaluación de las variables predictivas sobre la autoridad unilateral – Componente inferencial

Hasta este punto, una exploración a través de los datos empíricos sobre el uso de la acción unilateral del presidencialismo ha permitido construir una caracterización de la forma en la que esta se ha utilizado en el Ecuador desde el retorno a la democracia. De la misma forma, se ha logrado establecer la existencia de un uso diferenciado de los actos administrativos según el presidente que se encuentre liderando el gobierno.

En el presente capítulo se buscará evaluar la capacidad explicativa de un conjunto de variables que, según la literatura especializada, pueden predecir un mayor o menor uso de la autoridad unilateral del presidencialismo. Con este propósito se analizarán los datos empíricos obtenidos bajo tres modelos de regresión. En primer lugar, se analizarán los resultados obtenidos a partir del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Posterior a ello, los datos se analizarán a la luz de los modelos recomendados para el análisis de variables de conteo: el Modelo de Regresión de Poisson (MRP) y el modelo de Regresión Binomial Negativa (RBN). Bajo esta lógica, el modelo teórico se expresa en siguiente ecuación donde Y es el conteo mensual de número de decretos ejecutivos emitidos por cada presidente durante su período de gobierno.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 v_{i1} + \beta_2 v_{i2} + \dots + \varepsilon$$

Según esta ecuación, el uso de la autoridad unilateral -operativizado como conteo mensual de decretos emitidos- es el resultado de la interacción de un conjunto de variables independientes, cada una de ellas se encuentra antecedida por un β que representa el peso relativo de esa variable en el modelo. El valor β_0 hace referencia a la constante y ε a un componente aleatorio que corresponde a los residuos que el modelo no alcanza a estimar.

En este punto vale la pena hacer un recuento de las hipótesis encontradas en la literatura especializada. Como se dijo, este apartado tiene como objetivo hacer una evaluación de las principales circunstancias a través de las cuales se puede explicar el aumento o la disminución del uso de la acción unilateral del presidencialismo -observada a partir de la emisión de actos administrativos-. Las principales hipótesis se resumen de la siguiente manera:

H1: Los presidentes tienden a usar con mayor frecuencia la autoridad unilateral en contextos de emergencia (como guerras y desastres naturales).

H2: Los presidentes están más propensos a emitir mayor cantidad de órdenes unilaterales cuando el oficialista tiene mayorías grandes.

H3: Los presidentes tienden a emitir más órdenes ejecutivas cuando su popularidad disminuye.

H4: Si los presidentes se encuentran con partidos de oposición recalcitrantes en el Legislativo, un gobierno dividido debería alentar la emisión de órdenes ejecutivas.

5.1. Operativización de variables

Número de decretos emitidos por mes (total_mensual)

Para la presente investigación, el número mensual de decretos fungirá como variable dependiente (Y). A través de esta variable se busca capturar la variación en el uso de la acción unilateral del presidencialismo en Ecuador por mes. La variable se ha construido de una subclasificación de la base de datos construida para el componente descriptivo de la esta investigación. A partir de este punto se construyó una nueva base de datos inédita en la que se recogen 502 observaciones correspondientes al número de meses desde el retorno a la democracia, 1979 (*no. de mes-año*). En esta variable se ha obtenido el total de decretos emitidos por mes, clasificados según su fecha de expedición.

Aprobación presidencial (aprob)

La siguiente variable se construye a partir de la base de datos construida a propósito del trabajo de Ryan et al. (2016; 2019). En dicha publicación se incluye una serie de indicadores de aprobación presidencial mensuales, trimestrales y anuales, que combinan la encuesta marginal de popularidad presidencial en una serie suavizada utilizando el algoritmo de relación de díadas de Stimson²² y el software WCalc6 para 18 países de América Latina²³. Los datos de esta variable se encuentran expresados de forma mensual en un porcentaje que va del 1 al 100, incluyendo hasta dos números decimales. Para el caso ecuatoriano, el *Executive Approval Project* incluye datos desde 1979 hasta el año 2019.

Estado de emergencia (emergencia)

A través de esta variable se expresa, de forma dicotómica, la existencia o no de un estado de emergencia. Con este objetivo se ha operativizado la variable categorizando con un número 1 en caso de que durante el mes se encuentre vigente un estado de emergencia y con un cero en

²² Para más información véase <https://stimson.web.unc.edu/software/>

²³ Véase la página web oficial del *Executive Approval Project*

caso de que el resultado sea el contrario. Esta clasificación se ha construido en función de la cantidad de estados de emergencia emitidos desde 1979 y su duración. Ante un posible problema de operativización se ha considerado los siguientes criterios para la clasificación:

- Se clasifica como 1 al mes a partir del cual entra en vigor el estado de emergencia.
- Se clasifica como un 1 a los meses en los que al menos en la mitad de sus días haya vigente el estado de emergencia.

Bloque legislativo (bloque_leg)

La variable *bloque_leg* corresponde al tamaño de la bancada del Ejecutivo en el Legislativo. Esta variable se encuentra expresada en un rango del 0 al 100 por ciento. Los datos de esta variable han sido tomados del estudio realizado por Basabe-Serrano y Huertas-Hernández (2020) en el que se analiza el tamaño del bloque legislativo como el conjunto de legisladores que están afiliados al partido oficialista. Si bien el indicador construido por los autores se encuentra expresado de manera anual, para fines de esta investigación se ha tomado la decisión metodológica de expresar sus valores de forma mensual. Es necesario tomar en consideración que el tamaño del bloque legislativo generalmente no surte variaciones de mes a mes, por el contrario, los movimientos en la conformación de bancadas suelen a realizarse de manera bianual tomando como punto de quiebre a las elecciones seccionales. Por esta razón la manera en la que está expresada la información resulta funcional para el propósito de la presente investigación.

Anulación legislativa (anul_leg)

La variable *anul_leg* corresponde a la relación de anulación legislativa con relación al total de vetos parciales del presidente a iniciativas legislativas. Esta variable se encuentra expresada en un rango del 0-100 por ciento. Los datos de esta variable han sido tomados del estudio realizado por Basabe-Serrano y Huertas-Hernández (2020). Esta variable fue construida, según lo publicado por los autores, a partir de una variable dependiente dicotómica que codifica “1” cuando un proyecto de ley objetado parcialmente por el presidente recibió una anulación legislativa y “0” en caso de que no haya sido así. Al hablar de una “anulación” por parte del legislativo, se hace referencia al proceso a través del cual el parlamento, a través de una votación de super mayoría decide ratificarse en los contenidos de la ley aprobada y

descartar el pronunciamiento del Ejecutivo.²⁴ El uso de esta variable permite evidenciar empíricamente las tensiones entre Ejecutivo y Legislativo y la existencia de un parlamento más o menos beligerante.

5.2. Evaluando modelos de regresión para el estudio de la autoridad unilateral en el Ecuador

5.2.1. Uso del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para el estudio de la autoridad unilateral

En primera instancia se evaluará la capacidad del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para establecer un modelo sólido para el análisis del uso de la autoridad unilateral en el Ecuador. El MCO se basa en el cálculo de una línea recta que suma las distancias mínimas verticales entre cada punto y la recta estimada (Castro 2015). Este modelo es utilizado ampliamente en el testeado de hipótesis en la ciencia política y en otras ciencias sociales (Perazzi y Merli 2013).

Bajo la estimación de este modelo se espera calcular el efecto que el aumento de una unidad en X tiene sobre la variable dependiente (Y). Así es como se han realizado un conjunto de modelos de regresión lineal para la estimación del impacto de las variables independientes tomadas de la literatura especializada sobre el uso de la autoridad unilateral del presidencialismo. En primera instancia se evalúa el efecto de las variables explicativas sobre el número total de decretos ejecutivos emitidos, sin discriminación alguna de la temática abordada en el mismo. Además, según lo observado en la literatura especializada se buscará individualizar el efecto de las variables independientes según la temática abordada en el decreto. En este sentido vale la pena recapitular en la clasificación realizada anteriormente en la tabla 2.

En este marco, los modelos se encuentran contruidos de la siguiente manera:

Modelo 1: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos.

²⁴ El artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que en un tiempo máximo de dos días después de ser aprobado un proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional debe ser remitido al presidente o presidenta para que lo sancione u objete de forma fundamentada. En este sentido, el artículo 64 detalla que la Asamblea una vez recibidas las objeciones presidenciales tiene un plazo de treinta días para allanarse en ellas o ratificar el proyecto de ley inicialmente aprobado. Para el segundo caso se necesita el voto favorable de dos terceras partes del número total de asambleístas que integran el parlamento.

Modelo 2: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre administración pública.

Modelo 3: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre reglamentación.

Modelo 4: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre instituciones del Ejecutivo.

Modelo 5: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre funcionarios del Ejecutivo.

Modelo 6: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre política exterior.

Modelo 7: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre fuerzas del orden.

A continuación, se presenta la tabla 7 en la cual se expresan los resultados de los siete modelos propuestos.

Tabla 5.1. Tabla resumen de los resultados obtenidos en los siete MCO

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Estado de emergencia (1)	12,964508***	6,872681***	0,21681033	0,11220716	3,4228506***	1.4096546**	1,3021
Aprobación	0,07382132	0,08114785**	-0,02364103	-.0,018126***	-0,07509812**	-.04297356**	0,1534078***
Anulación legislativa	0,19537279***	0,06366257***	-0,00120751	-0,00345794	-0,01115535	-.00088135	0,02860371
Bloque legislativo	-0,16643215**	-0,15375231***	-0,03865164***	-0,0065594	-0,09183858***	.03036821**	-0,14854167***
_Constante	31,803315***	6,4366473***	8,3001908***	3,5334031***	11,25127***	7.7776472***	10,753674***
AIC	4179,3573	3356,7997	2642,5363	1260,5316	1782,3016	2348,9588	2317,8707
BIC	4199,8139	3377,1186	2662,8436	1279,5270	1799,9686	2368,5398	2336,8358
R2	0,11988364	0,18457291	.0290856	0,03803274	0,15067029	0,03895595	0,25926913

Significancia: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Elaborado por el autor

Una vez obtenidos los resultados de los modelos propuestos es necesario enfocar la atención en los valores del coeficiente de determinación (R^2) de cada uno de ellos. Este estadístico permite estimar la calidad del modelo para replicar los resultados y determinar el grado en el que las variables independientes explican la variable Y. De los resultados obtenidos en la tabla 7 se evidencia que los modelos que tienen menores coeficientes de determinación son los números 3, 4 y 6. Por otro lado, los que mayor capacidad explicativa son el número 7, relacionado a actos administrativos sobre las fuerzas del orden (25,92%); el modelo 2, relacionado decretos ejecutivos de índole administrativa (18,45%); y, los modelos 5 y 1, con 15,06% y 11,98%, respectivamente.

Como se puede observar en la tabla 7, las regresiones en los diferentes modelos planteados se ha determinado la existencia de relaciones significantes al 90, 95 y 99 por ciento. A continuación, se realizará una descripción sobre cada uno de ellos.

El modelo 1 toma como variable dependiente (Y) al número total de decretos ejecutivos emitidos desde el retorno a la democracia y categorizados en conteos mensuales. En este modelo es posible determinar que existe una relación significativa entre el número mensual de decretos en medio de un contexto de emergencia. Se observa que cuando en los meses en los que hubo al menos 15 días de estado de emergencia, se emitieron al menos 13 decretos más. Este resultado concuerda con el planteamiento establecido en la hipótesis número 1 en la que se establece que los presidentes tienden a usar con mayor frecuencia la autoridad unilateral en contextos de emergencias y desastres naturales.

Además, del modelo 1 se desprende una relación significativa al 99 por ciento entre el porcentaje de anulación legislativa y el número total de decretos emitidos en un mes. De los resultados obtenidos se puede inferir que por cada diez puntos de anulación legislativa se emiten dos decretos ejecutivos más. Este planteamiento concuerda con la hipótesis 4, a través de la cual se plantea que los presidentes tienden a usar más la autoridad unilateral en contextos en los que exista una mayor oposición a sus iniciativas en el parlamento.

Como puede evidenciarse en los resultados del modelo 1, el porcentaje de la aprobación presidencial no tiene una relación significativa para explicar la variación mensual en el número de decretos emitidos. De esta manera la hipótesis 3, según la cual se menciona que los presidentes tienden a emitir mayor cantidad de actos unilaterales cuando su popularidad disminuye, puede descartarse.

Finalmente, con una relación significativa del 95 por ciento, se evidencia que por cada diez puntos porcentuales en el aumento del bloque legislativo oficialista en el parlamento se reduce el número de decretos emitidos en un mes en 0,17. Para una mejor interpretación se puede decir que por cada 12 puntos porcentuales de ocupación de escaños del partido oficialista en el parlamento, se emiten dos decretos ejecutivos menos.

El segundo modelo busca evaluar el efecto de las variables sobre el número mensual de decretos emitidos sobre contenidos relacionados a la administración pública. En este modelo se puede evidenciar relaciones significativas con las cuatro variables independientes. Este efecto puede ser explicado a través de la reducción del número de decretos emitidos por mes, tomando en consideración la segmentación realizada. En cuanto a los resultados del modelo, se puede establecer que existe un aumento de casi siete decretos ejecutivos relacionados con asuntos de administración pública en contextos de emergencia. Además, se establece que por cada punto de aprobación se emiten 0,08 decretos más. Esta relación resulta poco útil para la interpretación, tomando en consideración que la cifra de la variación es mínima. Con la variable *anulación legislativa* sucede algo similar puesto que el aumento en el número de decretos según cada punto adicional es mínimo. Finalmente, en cuanto al tamaño del bloque legislativo se puede evidenciar que cada punto de aumento representa una reducción de 0,15 actos administrativos emitidos en el mes. Dicho de manera didáctica, por cada 10 puntos porcentuales de la bancada oficialista en el parlamento se reduce en 1,5 el número de decretos administrativos emitidos en el mes.

A través del modelo 3 se busca determinar el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos emitidos relacionados a reglamentación. Como puede evidenciarse en la tabla 7, la única relación significativa se produce con el tamaño del bloque legislativo. Para este modelo, la variación de un punto porcentual adicional en el tamaño del bloque legislativo oficialista representa 0,038 decretos ejecutivos mensuales menos. Este resultado resulta poco útil para el propósito de la investigación ya que el efecto de la variable X sobre la variable dependiente es mínimo y no evidencia utilidad alguna en la interpretación.

Hechos similares al modelo número 3 se presentan a continuación. En este modelo se busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos emitidos con relación a la modificación de instituciones públicas. Para este modelo únicamente se encuentra una relación significativa entre la variable dependiente y el porcentaje de aprobación presidencial. Según los resultados obtenidos, el aumento de un punto porcentual en la anulación legislativa representa un decrecimiento de 0,018 decretos

ejecutivos emitidos en el mes. Aunque el efecto de la variable independiente sobre la dependiente es mínimo, llama la atención que en esta ocasión el signo cambie, evidenciando una relación inversamente proporcional.

El modelo cinco presenta relaciones estadísticamente significativas al menos con tres de las cuatro variables estudiadas. A través de este planteamiento se busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos emitidos sobre funcionarios públicos del Ejecutivo. En primer lugar, llama la atención la relación de la existencia de un contexto de emergencia y el aumento de 3,4 decretos sobre funcionarios públicos en comparación a contextos de normalidad. De esta relación es posible inferir que los presidentes, en contextos de crisis, tienden a hacer movimientos al interior de su equipo de trabajo. En cuanto a la variable *bloque legislativo* se puede evidenciar una relación inversamente proporcional. Es decir, por cada diez puntos porcentuales en el tamaño del bloque legislativo se emiten 0,9 decretos menos al mes respecto de funcionarios públicos.

En el modelo 6 se busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos relacionados a la política exterior. En este modelo se evidencian tres relaciones estadísticamente significativas al 95 por ciento. De los resultados obtenidos se puede evidenciar que en contextos de emergencia se emite un decreto ejecutivo más sobre este tema en comparación a situaciones ordinarias. En cuanto a la aprobación presidencial se evidencia la existencia de una relación inversamente proporcional. Por cada 23 puntos porcentuales de aprobación se emite un decreto ejecutivo menos al mes sobre política exterior. Además, se evidencia que por cada 32 puntos porcentuales en el tamaño del bloque legislativo oficialista se emite un decreto ejecutivo al mes.

Finalmente, a través del modelo 7 se busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos emitidos sobre fuerzas del orden. En este modelo se evidencian dos relaciones significativas estadísticamente al 99,9 por ciento. Con relación a la aprobación presidencial se evidencia que por cada 6,7 puntos porcentuales en esta variable existe un incremento de un decreto ejecutivo sobre esta materia. De esta relación se colige que existe una tendencia de los presidentes a utilizar más actos unilaterales sobre fuerzas del orden cuando su popularidad es alta. En cuanto al tamaño del bloque legislativo se puede observar que por cada punto porcentual en el tamaño del bloque legislativo oficialista se emiten 0,148 decretos menos. Es decir, se puede evidenciar una tendencia de los presidentes a emitir menos decretos sobre fuerzas del orden cuando su bloque legislativo es más grande.

Una vez que se ha establecido el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios, y se han analizado sus principales resultados, según lo recomendado en la literatura especializada, se comprobarán los principales hallazgos a través de un modelo cuya variable dependiente (Y) sea de conteo.

5.2.2. Modelo de Regresión de Poisson (MRP)

Con el propósito de contrastar los hallazgos del apartado anterior se busca establecer un Modelo de Regresión de Poisson, que según King (1988) resulta el más adecuado para el tratamiento de variables que capturen el número de veces de ocurrencia de un evento, como por ejemplo: nombramientos presidenciales para la Corte Suprema de Estados Unidos (King 1987), cambio de afiliación política de los miembros del Congreso estadounidense (King 1989b), guerras internacionales (King 1989a), número de decretos de autoridad emitidos por el Presidente de los Estados Unidos (Bailey y Rottinghaus 2013); o, en estudios nacionales número de leyes propuestas y aprobadas en el Legislativo ecuatoriano (Castro 2015), por mencionar algunos. Esta necesidad de contrastar los resultados surge a partir de diferentes consideraciones en la literatura especializada que sugieren que los modelos de regresión lineal pueden resultar ineficientes y sesgados para el recuento de eventos (Long y Freese 2006).

Como se ha dicho, los modelos de recuento toman como variable dependiente el número de veces que un fenómeno ocurre en el tiempo, con el supuesto de que estos eventos son independientes uno del otro (Castro 2015) y se producen en una unidad de tiempo definida. Los datos capturados por la variable dependiente deben, necesariamente, estar expresadas en un valor entero no negativo (Cameron y Trivedi 1998). En este sentido, el tipo de variable utilizada en la presente investigación cumple con todas las observaciones, razón por la cual se procede a continuación con la verificación de los supuestos del modelo.

En Modelo de Regresión de Poisson asume como supuesto indispensable que existe equidispersión, expresada de la forma:

$$Var(Y) = \sigma^2 E(Y)$$

En donde σ^2 es el parámetro de dispersión y se asume constante. En este sentido, una distribución de Poisson supone una relación media-varianza equitativa (Figueroa 2005). Una distribución que no goza de equidispersión puede resultar en:

- Sobredispersión: Si la varianza de la variable Y es mayor que la media condicional de Y, es decir: $(Y) > E(Y)$.

- Infradispersión: Si la varianza de la variable Y es menor que la media condicional de Y, es decir: $\text{Var}(Y) < E(Y)$.

A pesar del amplio uso del Modelo de Regresión de Poisson para variables de conteo este puede ofrecer resultados e interpretaciones inapropiados, principalmente por el incumplimiento de los supuestos del modelo (Winkelmann y Zimmermann 1991), uno de ellos la ausencia de equidispersión (Cameron y Trivedi 1998).

En búsqueda de comprobar el supuesto de equidispersión se calcularon los estadísticos necesarios para la variable dependiente. Para la distribución de datos *total_mensual*, que hace referencia al número mensual de decretos ejecutivos emitidos, se puede comprobar que la media es de 40,42 y la varianza de 771,63; razón por la cual se asume que existe sobredispersión.

En casos en los que el supuesto de equidispersión no se cumple, la literatura especializada recomienda la construcción de un Modelo de Regresión Binomial Negativa. A continuación, se procederá a la construcción de dicho modelo.

5.2.3. Modelo de Regresión Binomial Negativa (MRBN)

Una vez que se ha descartado la factibilidad de realizar un Modelo de Regresión de Poisson se procede a construir un Modelo de Regresión Binomial Negativa. A continuación, se detalla el conjunto de modelos a realizar:

Modelo 1: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos.

Modelo 2: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre administración pública.

Modelo 3: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre reglamentación.

Modelo 4: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre instituciones del Ejecutivo.

Modelo 5: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre funcionarios del Ejecutivo.

Modelo 6: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre política exterior.

Modelo 7: Efecto de las variables explicativas sobre el número mensual de decretos emitidos sobre fuerzas del orden.

La tabla 8 expresa los resultados obtenidos como resultado de correr las regresiones referidas, y se puede evidenciar que las regresiones 2, 3 y 4 son significativas estadísticamente al 0,1; al 0,05 y al 0,01. Uno de los principales hallazgos obtenidos es que los coeficientes resultantes del MRBN son mucho menores a los obtenidos a través del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios. A continuación, se explora cada uno de ellos de manera particular. Hay que tomar en cuenta que para este modelo los valores resultantes en el coeficiente corresponden a los *logs* del conteo esperado, en este caso número de decretos emitidos en un mes.

En el modelo de regresión 1, a través del cual se estima el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos emitidos, se puede observar tres relaciones estadísticamente significativas. La primera es con la variable *estado de emergencia*. Bajo este planteamiento, se establece que en un contexto de emergencia el conteo del *log* esperado para el número mensual de decretos aumente en 0,289 puntos. En segundo lugar, se observa una relación significativa con la variable *anulación legislativa*; se establece entonces que por cada punto porcentual en la anulación legislativa el conteo del *log* esperado aumente en 0,005 puntos. La tercera relación se produce con la variable *bloque legislativo*, en la que se evidencia que por el aumento cada punto porcentual en el tamaño de la bancada oficialistas en el parlamento el *log* del conteo esperado disminuya en 0,0036 puntos.

En los resultados del modelo número 2 se produjeron relaciones estadísticamente significativas al 99,9 por ciento con las cuatro variables analizadas. La primera de ellas, y con un mayor valor, se produce con *estado de emergencia*. Se puede determinar entonces que en contextos de emergencia el *log* del conteo de decretos ejecutivos emitidos en un mes aumente en 0,518 puntos. Respecto de la variable *aprobación* se observa que por cada punto porcentual en la aprobación del presidente el *log* del conteo esperado incrementa en 0,0098 puntos. En cuanto a la *anulación legislativa* se observa que el aumento de un punto porcentual en esta variable representa un incremento de 0,007 en el *log* del conteo estudiado. Por otro lado, con la variable *bloque legislativo* existe una relación inversamente proporcional. En este punto se concluye que el aumento de cada punto porcentual en el tamaño del bloque legislativo oficialista representa una reducción de 0,0192 puntos en el *log* del conteo de decretos ejecutivos emitidos en un mes.

Tabla 5.2. Resultados de los modelos de regresión binomial negativa

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Estado de emergencia							
1	0,28851416***	0,51794142***	0,02665494	0,04419781	0,43740965***	0,22232928**	0,0405
Aprobación	0,00183905	0,00976548***	-0,00356154*	-0,00780947***	-0,01370037***	-0,00643196**	0,00980087***
Anulación legislativa	0,00523228***	0,00703935***	-0,00008869	-0,00145425	-0,00335939	-0,00004376	0,00239581**
Bloque legislativo	-0,00358791***	-0,01923108***	-0,00646312***	-0,00273659	-0,01587519***	0,00415292**	-0,01175008***
<hr/>							
/lnalpha	-13353735***	-1,0261614***	-1,5243177***	-3,9475856***	-0,25049314**	-0,74789232***	-1,4732225***
alpha	-1,335374	-1,026161	-1,524318	-3,947586	0,7784168	0,4733632	0,2291858
_Constante	3,445832***	1,8054742***	2,1438988***	1,3530601***	2,6847776***	2,0513065***	2,4298996***
AIC	3908,5630	2776,1736	2290,2003	1180,5123	1433,5033	2140,2972	2308,4767
BIC	3933,1109	2800,5563	2314,5690	1203,3069	1454,7037	2163,7944	2331,2348

Significancia: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Elaborado por el autor

El modelo 3 busca calcular el efecto de las variables independientes sobre el conteo de decretos ejecutivos emitidos en un mes. En este caso únicamente se evidencian dos relaciones estadísticamente significativas, con la variable *aprobación y bloque legislativo* al 90 por ciento y al 99,9 por ciento, respectivamente. En cuanto a la variable aprobación se evidencia que por cada punto de incremento en ella, se estima una reducción de 0,0036 en el log del conteo estudiado. Por otro lado, se evidencia que por cada punto porcentual en el bloque legislativo oficialista se estima una reducción de 0,0192 puntos en el log del conteo esperado.

En el modelo número 4, que busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo de decretos relacionados a la institucionalidad del Ejecutivo, existe solo una relación estadísticamente significativa. Según los resultados del modelo, por cada punto porcentual en la aprobación presidencial se produce un incremento de 0,0078 puntos en el log del conteo de decretos emitidos sobre instituciones públicas emitidos en un mes.

A través del modelo número 5 se estima el efecto de las variables independientes sobre el número de decretos ejecutivos sobre funcionarios del Ejecutivo. En este modelo determina tres relaciones estadísticamente significativas, todas al 99,9 por ciento. Como primer punto se observa que en contextos de emergencia el log del conteo de decretos sobre esta materia aumenta en 0,437 puntos. Además, por cada punto porcentual en la aprobación presidencial el log del conteo aumenta en 0,0137 puntos. Finalmente, se establece que por cada punto porcentual en el bloque legislativo el log del conteo aumenta en 0,0158 puntos.

El modelo 6 busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el conteo de decretos relacionados a la política exterior. En este modelo existen tres relaciones estadísticamente significativas. La primera evidencia que en contextos de emergencia el log del conteo de decretos sobre la temática aumenta en 0,222 puntos. Además, se determina que por cada punto adicional en la aprobación del presidente el log del conteo aumenta en 0,0064 puntos respecto del tamaño del bloque legislativo, por cada punto porcentual adicional.

Finalmente, a través del modelo número 7 se busca estimar el efecto de las variables independientes sobre el número de decretos emitidos sobre fuerzas del orden en un mes. En este caso existen relaciones estadísticamente significativas con 3 variables. La primera de ellas es *aprobación presidencial*, bajo este criterio por cada punto de aprobación el log del conteo aumenta en 0,0098 puntos. En cuanto a anulación legislativa se puede evidenciar que por cada punto porcentual en esta variable se produce un incremento de 0,0024 en el log del conteo. Finalmente, por cada punto adicional en el tamaño del bloque legislativo oficialista se

produce un aumento de 0,0118 puntos en el log del conteo de decretos sobre fuerzas del orden.

5.3. Conclusión del capítulo

A lo largo del desarrollo del *capítulo 5: una evaluación de las variables predictivas sobre la autoridad unilateral* se analizó la capacidad explicativa de las variables estudiadas en la literatura especializada sobre el uso diferenciado de la autoridad unilateral del presidencialismo. En el primer apartado se realizó la operativización de las variables utilizadas en los diferentes modelos propuestos. Posterior a ello se elaboraron siete modelos de Regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Conforme lo sugiere la literatura, dichos resultados se comprobaron a través de la utilización de un modelo de cuya variable dependiente sea de conteo. Con esta finalidad se analizaron los supuestos básicos para utilizar el Modelo de Regresión de Poisson. Al comprobar que los valores de la base de datos no cumplían el supuesto de equidispersión se tomó la decisión de descartar al Modelo de Poisson y, conforme lo sugiere la literatura, proceder a la utilización del Modelo de Regresión Binomial Negativa.

En cuanto a los resultados obtenidos en los diferentes modelos realizados se puede evidenciar que en los MCO la capacidad explicativa (R^2) es baja. El modelo cuyo coeficiente de correlación es mayor (25,92 por ciento) está relacionado con el número de decretos ejecutivos que los presidentes emiten relacionados a la gestión de las fuerzas del orden -Policía Nacional y Fuerzas Armadas-. El siguiente modelo según el valor de su R^2 , modelo 2, estima el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos de índole administrativo. Finalmente, el modelo número 5 (15,06 por ciento) guarda relación con los decretos a través de los cuales se hacen modificaciones en los cargos públicos cuya gestión le corresponde al presidente. Además, es necesario destacar que detrás de los modelos expuestos se encuentra aquel a través del cual se buscó estimar los efectos de las variables independientes sobre la cuenta mensual del total de decretos ejecutivos. Desde este punto de vista se puede mencionar que existe una mayor capacidad explicativa de los modelos siempre que exista una segmentación previa del universo total de decretos.

En cuanto a los resultados de la comparación obtenidos entre los dos tipos de modelo no se evidencian cambios importantes respecto de la significancia o los signos de las estimaciones.

Conclusiones

La presente investigación se encontró enmarcada en los estudios del presidencialismo que prestan especial énfasis al uso de la autoridad unilateral. Es así como durante el desarrollo de este proyecto se ofreció un recorrido a través del alcance del concepto, su medición empírica y teórica. La revisión de la literatura permitió evidenciar la existencia de una notable cantidad de estudios que buscan, desde diferentes áreas del conocimiento, ofrecer una explicación a la forma en la que los titulares del Ejecutivo ejercen las atribuciones y competencias que la ley les confiere. Dentro de estos estudios se puede observar una creciente tendencia a centrar el análisis en países cuya normativa faculta a los presidentes de capacidades legislativas extraordinarias de legislación: decretos de delegación presidencial o iniciativas legislativas sobre temáticas definidas, únicamente reservadas para el Ejecutivo. Sin embargo, es cada vez mayor la publicación de estudios cuya finalidad busca ampliar el campo de análisis de la autoridad unilateral hacia los actos administrativos presidenciales cuyo control por parte de otros poderes del Estado es difuso e incluso inutilizado.

La presente investigación ha buscado ser un estudio exploratorio que permita construir una caracterización del uso de la autoridad unilateral del presidencialismo para Ecuador. De esta manera se buscó, a través de la recopilación, sistematización y análisis de la totalidad de decretos ejecutivos emitidos desde 1979, ofrecer nociones generales respecto de cómo los presidentes ecuatorianos han usado -y usan- el poder del cual son investidos al asumir su cargo.

En Ecuador las atribuciones presidenciales son en extremos amplias y hasta cierto punto difusas. Al centrar el análisis en los poderes conferidos al presidente de la República es posible cuestionarse respecto de la existencia de potenciales extralimitaciones ante la ausencia de una institucionalidad sólida que garantice contrapesos efectivos. Quizás uno de los ejemplos más evidentes de este riesgo sea la disolución de la Corte Suprema de Justicia en 2005, a través de un decreto ejecutivo del entonces presidente Lucio Gutiérrez Borbúa. Este evidente acto de arbitrariedad estuvo cimentado, al menos en su forma, en la autoridad constitucional que se le confiere para garantizar el derecho a hacer cumplir la ley. Así como en el caso mencionado, existe un amplio registro de casos en los que la autoridad del presidente se ha interpretado de forma dudosa a favor de sus intereses. De esta forma, el *capítulo 2: atribuciones y competencias presidenciales en Ecuador y la región* se analizó el amplio catálogo de prerrogativas presidenciales en Ecuador y en América Latina. Posterior a

ello se analizaron los diferentes mecanismos de impugnación previstos en la ley ante la existencia de una posible extralimitación por parte del titular del Ejecutivo.

Durante el desarrollo de la presente investigación se observa que a pesar de que las atribuciones y competencias de los presidentes que están establecidas en las constituciones de 1979, 1998, 2008 no han sufrido cambios sustanciales, existe un uso diferenciado de esta autoridad según la persona que ocupe el sillón presidencial. Esta afirmación se ha logrado sostener a través de un análisis estadístico facilitado por los 20.294 actos administrativos sistematizados en una base de datos inédita. Además, el análisis refleja la existencia de diferencias significativas respecto de las temáticas abordadas en dichos instrumentos. En este sentido, los capítulos 3 y 4 ofrecen un amplio desarrollo sobre cómo se ha usado el poder presidencial formal desde el retorno a la democracia.

Una vez que se describió el uso de la autoridad unilateral presidencial en Ecuador se sometió a evaluación el poder explicativo de cuatro variables sobre el mayor o menor uso que los presidentes dan a esta prerrogativa. Las variables predictivas se obtuvieron a través de la literatura especializada y ellas son: existencia de emergencias nacionales, popularidad presidencial, tamaño de la bancada oficialista en el parlamento y anulación legislativa. Una vez operativizadas, a través de técnicas de estadística inferencial se buscó estimar el efecto de estas variables sobre el número mensual de decretos ejecutivos emitidos por los presidentes. Con esta finalidad se plantearon un conjunto de modelos de regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Sus resultados fueron confirmados a través de la realización de un modelo de conteo, específicamente un modelo de Regresión Binomial Negativa, una vez que se descartó el Modelo de Regresión de Poisson por incumplimiento de sus supuestos básicos.

Luego de la exploración de los diferentes modelos estadísticos para evaluar qué tan oportuna resulta su aplicación se precedió al correspondiente análisis de resultados. Como primer hallazgo importante es mencionar la existencia de un amplio margen de coincidencia entre los resultados obtenidos a través de los diferentes tipos de modelo de regresión utilizados. Sin embargo, resulta necesario mencionar que las estimaciones de los Modelos de Regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios reflejaron coeficientes de relación medios y bajos. Esta observación evidencia que la capacidad explicativa de los modelos no resulta del todo robusta para calcular los efectos de las variables independientes sobre la dependiente. De la misma forma se logró evidenciar que los modelos con mayor coeficiente de determinación son aquellos cuya variable dependiente estima un fenómeno mejor delimitado. En particular se observó que cuando se busca explicar la variación en el conteo de un tipo de decreto

específico el modelo tiene un ajuste mayor. Es el caso de los modelos construidos cuando Y fue el conteo mensual de decretos sobre fuerzas del orden (26%), actos de administración pública (19%) y cambios en el talento humano bajo responsabilidad del presidente (15%).

Los resultados más significativos, resultantes de los modelos con mayor capacidad explicativa, arrojan resultados interesantes para la comprensión de la autoridad unilateral del presidencialismo en Ecuador. A continuación, se detallan algunos de ellos. En primer lugar, resulta oportuno evidenciar que existen resultados significativos para presumir los presidentes ecuatorianos tienen una tendencia mayor a emitir decretos sobre fuerzas del orden en contextos en los que su popularidad es elevada. En cuanto a los decretos enfocados exclusivamente en la administración pública existe evidencia suficiente para argumentar que se emiten más decretos de este tipo en medio de contextos de emergencia. Este hecho resulta intuitivo ya que es esperado ante una coyuntura emergente se espera que los presidentes busquen reaccionar proactivamente a través del aparato estatal.

Se evidencia una relación inversamente proporcional entre el tamaño del bloque legislativo oficialista y la cantidad de actos puramente administrativos del presidente. Se podría argumentar que, bajo esta lógica, la administración pública en su sentido más elemental resulta un espacio maniobra del Ejecutivo ante una presencia débil en el Legislativo. Finalmente, se evidencia que el número de decretos sobre funcionarios del Ejecutivo aumenta en contextos de emergencia y es inversamente proporcional al tamaño de la bancada oficialista. Este último hallazgo podría reflejar que ante una mayor presencia del Ejecutivo en el Legislativo el equipo de trabajo del presidente se mantiene más cohesionado. El fenómeno podría explicarse desde dos planteamientos incipientes: el primero tiene que ver con la menor cantidad de mociones de censura que se producen en parlamentos con bancadas oficialistas mayores; y, la segunda, relacionada a la necesidad de entregar espacios de poder como forma de construir gobernabilidad ante una captura deficitaria de escaños.

En cuanto a los resultados obtenidos en los diferentes modelos realizados se puede evidenciar que en los MCO la capacidad explicativa (R^2) es baja. El modelo cuyo coeficiente de correlación es mayor (25,92 por ciento) está relacionado con el número de decretos ejecutivos que los presidentes emiten relacionados a la gestión de las fuerzas del orden -Policía Nacional y Fuerzas Armadas-. El siguiente modelo según el valor de su R^2 , modelo 2, estima el efecto de las variables independientes sobre el conteo mensual de decretos ejecutivos de índole administrativo. Finalmente, el modelo número 5 (15,06 por ciento) guarda relación con los decretos a través de los cuales se hacen modificaciones en los cargos públicos cuya gestión le

corresponde al presidente. Además, es necesario destacar que detrás de los modelos expuestos se encuentra aquel a través del cual se buscó estimar los efectos de las variables independientes sobre la cuenta mensual del total de decretos ejecutivos. Desde este punto de vista se puede mencionar que existe una mayor capacidad explicativa de los modelos siempre que exista una segmentación previa del universo total de decretos.

Referencias

- Albala, Adrián. 2016. "Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones". *Revista de ciencia política* 36 (2): 459–79.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. "The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39 (4): 415–40.
- Ayala Mora, Enrique. 2015. "Así cayó la Corte Suprema de Justicia en el 2004". Plan V. 2015. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/asi-cayo-la-corte-suprema-justicia-el-2004>.
- Bailey, Jeremy y Brandon Rottinghaus. 2013. "Reexamining the Use of Unilateral Orders: Source of Authority and the Power to Act Alone". *American Politics Research* 42 (3): 472–502.
- Baldez, Lisa y John Carey. 1999. "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution". *American Journal of Political Science* 43 (1): 29–55.
- Basabe-Serrano, Santiago y Sergio Huertas-Hernández. 2020. "Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective". *The Journal of Legislative Studies*. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1810902>.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2017. "Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 157: 3–22. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.3>.
- Basabe-Serrano, Santiago y Julian Martínez. 2014. "Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones". *Revista de Ciencia Política* 34 (1): 145–70.
- Cameron, Colin y Pravin Trivedi. 1998. *Regression analysis of count data*. New York: Cambridge University Press.
- Canes-Wrone, Brandice, William Howell, y David Lewis. 2008. "Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis". *Journal of Politics* 70: 1–16.
- Carey, John. 1998. "Calling out the tanks or filling out the form?" En *Executive decree authority*, editado por J. Carey y Shugart, M. S., 1–32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M y Matthew. S. Shugart, eds. 1998. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John, y Matthew Soberg Shugart. 1998a. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1998b. "Tanks or Filling Out the Forms?" En *Executive decree authority*, editado por John Carey y Matthew Soberg Shugart, 1–32. New York: Cambridge University Press.
- Castro, María José. 2015. "El desempeño en legislaturas con bajo nivel de profesionalización". Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/21/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Castro+Saavedra%2C+Mar%C3%ADa+José>.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Ediciones Cauce – CSIC.
- Christenson, Dino y Duglas Kriner. 2017. "The Specter of Supreme Court Criticism: Public Opinion and Unilateral Action". *Presidential Studies Quarterly* 47: 471–94.
- Código Civil. 2005. *Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005*.
- Código Orgánico Administrativo. 2017. *Registro Oficial No, 31 de 7 de julio de 2017*.

- Cohen, Jeffrey y George Krause. 1997a. "Opportunity, constraints, and the evolution of the institutional presidency: The issuance of executive orders 1939-1996". Unpublished manuscript.
- . 1997b. "Presidential epochs and the issuance of executive orders, 1901-1994". Paper presented at the annual Midwest Political Science Meeting, Chicago.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics* 49 (3): 430–51.
- Conaghan, Catherine. 2016. "Delegative democracy revisited: Ecuador under Correa". *Journal of Democracy* 27 (3): 109–18.
- Constitución de la República del Ecuador. 1979. *Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de Marzo de 1979*.
- . 1998. *Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998*.
- . 2008. *Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. CRE*.
- Cooper, Phillip J. 1986. "By order of the president. Administration by Executive Order and Proclamation". *Administration & Society* 18 (2): 233–62.
- Corte IDH. 2013. "Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y Otros) vs, Ecuador." Sentencia de 23 de agosto de 2013.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf.
- CorteIDH. 2019. "Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7: Control de convencionalidad".
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>.
- Corwin, Edward Samuel. 1957. *The President: Office and Powers*. New York: New York Univ. Press.
- De Otto, I. 1988. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. 2da edición. ARIEL.
- Decreto Ejecutivo No. 16. 2013. *Registro Oficial No. 19 de 20 de junio de 2013*.
- Decreto Ejecutivo No. 201. 1997. *Registro Oficial No. 120 de 31 de julio de 1997*.
- Decreto Ejecutivo No. 813. 2011. *Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011*.
- Decreto Ejecutivo No. 2428. 2002. *Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002*.
- Decreto Ejecutivo No. 2752. 2005. *Registro Oficial No. 12 de 6 de mayo de 2005*.
- Decreto Ejecutivo No. 3389. 2002. *Registro Oficial No. 733 de 27 de Diciembre del 2002*.
- Deering, C., y F. Maltzman. 1999. "The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power". *Political Research Quarterly* 52 (4): 767–83.
- El Comercio. 2009. "La 'hora de Sixto' fue en 1993". 2009.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/hora-sixto-1993.html>.
- El País. 2005. "La fiscalía de Ecuador investiga al ex presidente Lucio Gutiérrez por presunta sedición". 2005.
https://elpais.com/internacional/2005/06/16/actualidad/1118872803_850215.html.
- El Telégrafo. 2016. "Las protestas de sectores sociales y los desastres naturales desvanecieron el plan de privatización liderado por Dahik". el 7 de noviembre de 2016.
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/las-protestas-de-sectores-sociales-y-los-desastres-naturales-desvanecieron-el-plan-de-privatizacion-liderado-por-dahik>.
- El Universo. 2004. "Veinticinco firmas para que Gutiérrez vaya a juicio político". 2004.
<https://www.eluniverso.com/2004/11/04/0001/8/8D9CA82644FC4421941A711DE725404D.html/>.
- Enteiche, Nicolás. 2020. "¿Qué es el Principio de Juridicidad?" 2020.
<https://prensa.udd.cl/medios-y-prensa/que-es-el-principio-de-juridicidad/>.
- Figuroa, Giulianna. 2005. "La fecundidad y su relación con variables socioeconómicas, demográficas y educativas aplicando el Modelo de Regresión Poisson". Tesis para optar por el título de Licenciado en Estadística, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- Fleishman, Joel y Arthur Aufses. 1976. "Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation". *Law and Contemporary Problems* 40: 1–45.
- Fundamedios. 2017. "Los decretos 16 y 739: ¿Simples mecanismos para disolver organizaciones?" 2017. <https://www.fundamedios.org.ec/los-decretos-16-y-739-simples-mecanismos-para-disolver-organizaciones-de-la-sociedad-civil/>.
- Gallo, Adriana. 2017. "Elecciones con doble vuelta. Análisis del impacto del empleo del balotaje sobre el funcionamiento democrático en América Latina". *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* 1 (1): 131–74.
- Garretón, Manuel. 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin.
- Gómez, Brad y Steven Shull. 1995. "Presidential decision making: Explaining the use of executive orders". Paper presented at the annual meeting of the Southern Political Science Association.
- González, E. 2005. *Temas actuales de derecho tributario*. Barcelona: Bosch.
- González, Lucas. 2016. "Ciclo electoral, popularidad presidencial y distribución de fondos federales en Argentina". *Revista SAAP* 10 (1): 35–64.
- González, Mario. 2021. "Pagos por indemnización a jueces destituidos ya suman USD 14 millones". 2021. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-millones-indemnizaciones-jueces-destituidos/>.
- Haggard, S., y M. McCubbins. 2001. "Introduction: political institutions and the determinants of public policy". En *Presidents, parliaments, and policy*, 1–20.
- Haro, María Fernanda. 2017. "El decreto ejecutivo como mecanismo para restringir derechos. Estudio de caso: Decretos Ejecutivos 813, 1182 y 16". Tesis de maestría, Quito: Universidad San Francisco de Quito USFQ. <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/6507>.
- Howell, W. 2005. "Unilateral Powers: A Brief Overview". *Presidential Studies Quarterly* 35 (3): 417–39.
- Howell, W. D., y J. Pevehouse. 2005. "Presidents, Congress and the use of force". *International Organization* 59 (1): 209–32.
- Howell, William. 2005. "Unilateral Powers: A Brief Overview". *Presidential Studies Quarterly* 35 (3): 417–39.
- Kelley, Christopher y Bryan Marshall. 2010. "Going it Alone: The Politics of Signing Statements from Reagan to Bush II". *Social Science Quarterly* 91: 168–87.
- King, Gary. 1987. "Presidential appointments to the Supreme Court: Adding systematic explanation to probabilistic description". *American Politics Quarterly* 15 (3): 373–86.
- . 1988. "Statistical Models for Political Science Event Counts: Bias in Conventional Procedures and Evidence for the Exponential Poisson Regression Model". *American Journal of Political Science* 32: 838–63.
- . 1989a. "Event count models for international relations: Generalizations and applications". *International Studies Quarterly* 33 (2): 123–47.
- . 1989b. "Representation through legislative redistricting: A stochastic model". *American Journal of Political Science*, 787–824.
- Krause, George A., y Jeffrey Cohen. 2000. "Opportunity, constraints and the development of the institutional presidency: the issuance of executive orders, 1939-1996". *Journal of Politics* 62 (1): 88–114.
- La Hora. 2019. "El 813, un decreto que dejó secuelas en funcionarios". 2019. <https://www.lahora.com.ec/noticias/el-813-un-decreto-que-dejo-secuelas-en-funcionarios/>.
- Levitsky, S., y D. Ziblatt. 2018. *How democracies die*. Nueva York: Crown publisher.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 2009. *Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009*.

- Linz, Juan. 1990. "The perils of presidentialism". *Journal of democracy* 1 (1): 51–69.
- . 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference". En *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan Linz y A. Valenzuela. A. Baltimore - London: John Hopkins University Press.
- Locke, John. 1821. *Tratado del gobierno civil*. Imprenta de la Minerva Española.
- Long, Jeremy y J. Freese. 2006. *Regression models for categorical dependent variables using STATA*. College Station, TX: STATA Press.
- Lowande, Kenneth. 2014. "After the Orders: Presidential Memoranda and Unilateral Action". *Presidential Studies Quarterly* 44: 724–41.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1996. "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 9: 9–40.
- . 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mantilla, Manuel. 2016. "Democracia y crisis del sistema político en el Ecuador : el caso de la caída de Lucio Gutiérrez." Tesis de maestría, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. <http://hdl.handle.net/10469/9799>.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2014. "Designing cabinets: Presidential politics and ministerial instability". *Journal of Politics in Latin America* 6 (2): 3–38.
- Mayer, Kenneth. 1999. "Executive orders and presidential power". *Journal of Politics* 62 (2): 445–66.
- . 2009. "Going Alone: The Presidential Power of Unilateral Action". En *The Oxford Handbook and the American Presidency*, editado por G. Edwards y W. Howell, 427–54. Oxford: Oxford University Press.
- Mayer, Kenneth y Kevin Price. 2002. "Unilateral Presidential Powers: Significant Executive Orders, 1949-99". *Presidential Studies Quarterly* 32 (2).
- Mayer, Kenneth. 1999. "Executive orders and presidential power". *Journal of Politics* 62 (2): 445–66.
- Mayorga, Raquel Carolina. 2019. "Aplicabilidad y vigencia del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo dentro del marco del Estado constitucional de derechos y de justicia". Tesis de Maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Moe, Terry. 1993. "Presidents, Institutions, and Theory". En *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, editado por G. Edwards, J. Kessel, y B. Rockman. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Moe, Terry y Scott Wilson. 1994. "Presidents and the Politics of Structure". *Law and Contemporary Problems* 57 (2): 1–44.
- Molina Andrade, Wendy. 2014. "Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico práctica". Tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Molina, José Enrique. 2001. "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". *América Latina Hoy* 29: 15–29.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich, y Sara Shair- Rosenfield. 2013. "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America". *Journal of Politics in Latin America* 2: 37–70.
- Mustapic, A. 2002. "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif, 23–47. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel. 2001. "El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina". *Isonomía* 14.

- . 2006. “Minority presidents and democratic performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 48 (3): 63–92.
- Negretto, Gabriel. 2004. “Government capacities and policy making by decree in Latin America: The cases of Brazil and Argentina”. *Comparative Political Studies* 37 (5): 531–62.
- . 2006. “Minority presidents and democratic performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 48: 63–92.
- . 2018. “La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (1): 131–51.
- Neustadt, R. 1980. *Presidential power*. MacMillan Publishing Company.
- . 1990. “Presidential power: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan”. En . New York: Free Press.
- Normas para el ejercicio del sistema de cooptación. 2003. *Registro Oficial No. 41*.
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative democracy”. *Journal of democracy* 1: 55–69.
- Pachano, Simón. 2010. “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”. *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 298–309.
- Perazzi, Josefa Ramoni y Giampaolo Merli. 2013. “Modelos de regresión de datos panel y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales”. *Telos* 1: 119–27.
- Pereira, C., T. C. Power, y L. Remó. 2008. “Agenda power, executive decree authority and the mixed results of reform in the Brazilian congress”. *Legislative Studies Quarterly* 23: 5–33.
- Pereira, Carlos, Timothy Power, y Lucio Remó. 2008. “Agenda power, executive decree authority and the mixed results of reform in the Brazilian congress”. *Legislative Studies Quarterly* 23: 5–33.
- Pérez-Liñán, Anibal. 2003. “Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia Un Nuevo Presidencialismo?””. *Latin American Research Review* 38 (3): 149–64.
<http://www.jstor.org/stable/1555453>.
- . 2006. “El impacto de la democratización en las crisis presidenciales: Un análisis de lógica difusa”. *Postdata* 11: 193–222.
- Protsyk, Oleh. 2004. “Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine”. *Europe-Asia Studies* 56 (5): 637–60.
- Rottinghaus, Brandon., y Jason Maier. 2007. “The Power of Decree: Presidential Use of Executive Proclamations, 1977–2005”. *Political Research Quarterly* 60: 338–43.
- Ryan, Carlin., J. Hartlyn, Timothy Hellwig, G. Love, y C. Martínez-Gallardo. 2019. “Executive Approval Database 2.0.” www.executiveapproval.org.
- Ryan, Carlin J. Hartlyn, T. Hellwig, G. Love, C. Martinez-Gallardo, y M. Singer. 2016. “Executive Approval Database 1.0.” www.executiveapproval.org.
- Sala, B. 1998. “Sala, B. R. (1998). In Search of the Administrative President: Presidential ‘Decree’ Powers and Policy Implementation in the United States”. En *Executive authority decree*, editado por Carey, J. M. y Shugart, M. S., 254–73. Cambridge University Press.
- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes García Montero. 2014. “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”. *Revista de ciencia política* 34 (3): 511–36.
- Sartori, Giovanni. 1992. “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 5: 9–20.
- Schubert, Glendon. 1957. *The President in the Courts*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Schwindt-Bayer, L. A. 2010. “How presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica”. Notre Dame: Kellog Institute.

- Sellers, Mitchell. 2016. "Gubernatorial use of executive orders: unilateral action and policy adoption". *Journal of Public Policy*, 1–25.
- Sentencia No. 007-13-SEP-CC. 2013. *2 de abril de 2013*.
<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=007-13-SEP-CC>.
- Sentencia No. 26-18-IN/20. 2020. "28 de octubre de 2020".
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCBldWlkOidjNjk1MDQ4Zi00NjNLTQ5NTgtYTI4NS02Yzh1YmNmYzFIMzgucGRmJ30=.
- Shugart, M., y J. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shull, S. 1997. *Presidential-Congressional Relations: Policy and Time Approaches*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tribunal Supremo Electoral. 1997. *Resolución sobre resultados de la consulta popular el 5 de junio de 1997*.
- Valenzuela, Arturo. 1985. "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario". *Estudios Públicos* 18.
- Vásquez, Daniel. 2016. *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar*. México: Instituto de investigaciones jurídicas.
- Waterman, Richard. 2009. "The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory". *Presidential Studies Quarterly* 39 (1): 5–9.
- Wildavsky, Aaron. 1966. "The two presidencies". *Trans-Action* 4: 7–14.
- Winkelmann, R., y K. Zimmermann. 1991. *A new approach for modeling economic count data*. Economics Letters.
- Wright, Claire. 2012. "¿De la seguridad nacional a la gestión de riesgos?" Tesis doctoral, España: Universidad de Salamanca.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=44748>.
- . 2014. *Executives and Emergencies: Presidential Decrees of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Alcalá: Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá.
- Young, Lisa. 2013. "Unilateral Presidential Policy Making and the Impact of Crises". *Presidential Studies Quarterly* 43 (2): 328–52.
- Zavala Egas, J. 1996. *El ERJAFE en el ordenamiento jurídico*. Guayaquil: EDINO.

Anexos

Anexo 1.- Libro de códigos

INFORMACIÓN GENERAL DEL DECRETO

V1. IDENTIFICADOR

Variable única de identificación de los decretos construida a partir del número de decreto e iniciales del gobernante. Ejmp. 13LM

V2. TIPO DE DECRETO

Variable categórica en la que se categoriza el tipo de decreto.

- 1 decreto ejecutivo
2. Decreto Ley de Emergencia

V3. NÚMERO DE DECRETO

Variable numérica en la que se especifica el número de decreto ejecutivo.

V4. FECHA DE FIRMA DEL DECRETO

Fecha de firma del decreto

V5. INSTRUMENTO EN EL QUE SE PUBLICA

Variable categórica en la que se clasifica según el tipo de instrumento en el que se publicita.

- 1 Registro Oficial
- 2 Registro Oficial Suplemento
- 3 Registro Oficial edición especial, recopilaciones y registros auténticos

V6. NÚMERO DE REGISTRO OFICIAL

Variable de tipo numérico en la que se resume el número de registro oficial.

V7. FECHA REGISTRO OFICIAL

Fecha del registro oficial en el que se publicó el decreto

V8. CATEGORÍA GENERAL

Variable de tipo categórica en la que se clasifica los decretos en 7 grandes categorías, según las atribuciones y competencias reconocidas en la Constitución para el Presidente de la República.

- 1 Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública.
- 2 Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional (reglamentación)
- 3 Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación (Instituciones)
- 4 Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda. (Funcionarios)
- 5 Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales. (política exterior)
- 6 Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (fuerzas del orden)
- 7 Otros.

V9. ¿DIRECCIÓN DEL EJECUTIVO?

Variable de tipo dummy para determinar si el decreto está categorizado como "*Dirección de la Función Ejecutiva y de la administración pública*"

- 1 Sí
- 0 No

V10. TIPO DE ACCIÓN DE DIRECCIÓN

En caso de que la respuesta anterior sea sí, ¿Cómo puede ser subclasificado?

- 1 Planes y políticas de Estado
- 2 Relativos a la economía
- 3 Ceremonial y protocolares
- 4 Declaraciones de interés
- 5 Declaratoria de emergencia

V11. ¿PLANES Y POLÍTICAS?

Variable dummy que especifica si el tipo de acción de dirección está relacionada con "planes y políticas de Estado"

- 1 Si
- 0 No

V12. PLANES Y POLÍTICAS

En caso de que la respuesta anterior sea sí, ¿Cómo puede ser subclasificado?

- 1 Se expide un plan desde el Ejecutivo
- 2 Se expide una política desde el Ejecutivo

V13. ¿ACCIÓN RELATIVA A LA ECONOMÍA?

Variable dummy que especifica si el tipo de acción de dirección está relacionada con decisiones económicas

- 1 Si
- 0 No

V14. RELATIVO A LA ECONOMÍA

En caso de que la respuesta anterior sea sí, se detalla el tipo de acción.

- 1 Bonos y subsidios
- 2 Concesión
- 3 Deuda externa
- 4 Emisión de bonos
- 5 Expropiación
- 6 Fideicomisos
- 7 Gravámenes: Tasas, aranceles e impuestos
- 8 Presupuestos y traspasos de crédito
- 9 Regulación precios
- 10 Remuneraciones, pensiones, incentivos

V15. ¿REGLAMENTACIÓN?

Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general *“Expedición de reglamentación necesaria para la aplicación de leyes aprobadas por la Asamblea Nacional”*.

- 1 Si
- 0 No

V16. SOBRE REGLAMENTACIÓN

En caso de que la respuesta de la variable anterior se especifica si

- 1 Expide reglamentación
- 2 Modifica reglamentación
- 3 Deroga reglamentación

V17. ¿RELATIVO A INSTITUCIONES?

Variable dummy en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general

“Creación modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación”.

- 1 Si
- 0 No

V18. SOBRE INSTITUCIONES

En caso de que la respuesta anterior sea sí especifique si

- 1 Crea instituciones
- 2 Modifica instituciones
- 3 Suprime instituciones

V19. ¿RELATIVO A FUNCIONARIOS?

Variable *dummy* en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general

“Nombramiento y remoción de servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.

- 1 Si
- 0 No

V20. ¿POLÍTICA EXTERIOR?

Variable *dummy* en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general

“Definición de la política exterior, suscripción y ratificación de instrumentos internacionales”.

- 1 Si
- 0 No

V21. TIPO DE ACCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

En caso de que la respuesta en la variable anterior sea sí, especifique si se trata de:

- 1 Sobre funcionarios del servicio exterior
- 2 Ratifica/denuncia instrumento internacional
- 3 Referente a comisiones de servicios

V22. ¿FUERZAS DEL ORDEN?

Variable *dummy* en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general "6.

Ejercicio la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional"

- 1 Si
- 0 No

V23. TIPO DE ACCIÓN SOBRE FUERZAS DEL ORDEN

En caso de que la respuesta anterior sea sí, detalle la acción

- 1 Dispone ascensos
- 2 Cesa en cargos
- 3 Nombra o remueve Comandante General
- 4 Da de baja
- 5 Declara situación de disponibilidad
- 6 Modificaciones institucionales
- 7 Integra a las filas policiales

V24. ¿OTROS?

Variable *dummy* en la que se especifica si el decreto pertenece a la categoría general

"OTROS"

- 1 Si
- 0 No

V25. OTROS

Si la respuesta anterior es sí, detalle el tipo de acción que realiza

- 1 Asume la Presidencia
- 2 Convoca a Consulta popular
- 3 Delimitación territorial

- 4 Indulto/rebaja de pena
- 5 temas varios

INFORMACIÓN SOBRE EL FIRMANTE

V26. PRESIDENTE/A

Variable de tipo numérico en la que se hace referencia al período en el que firma ¿Qué presidente firma el decreto?

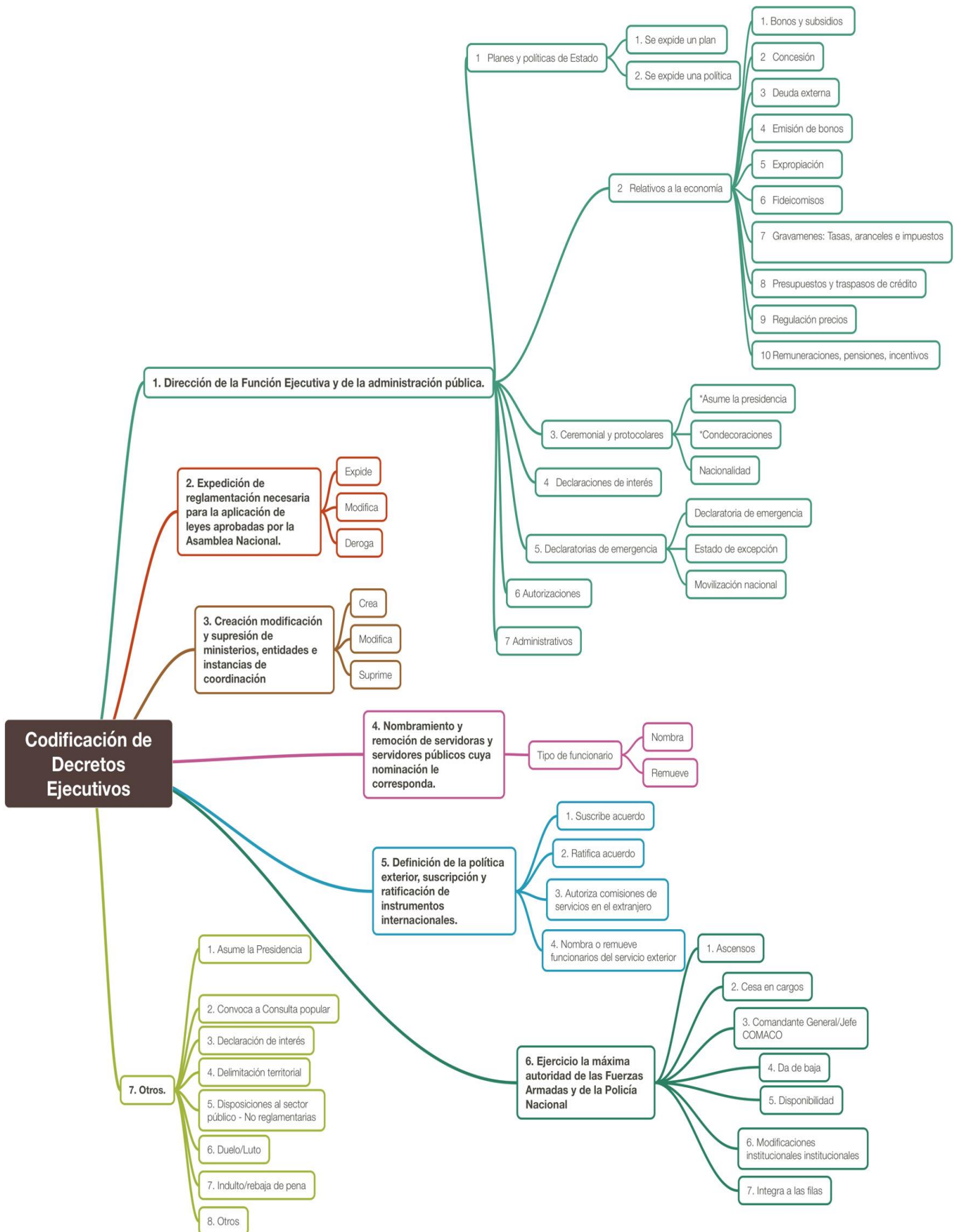
- 1 Jaime Roldós Aguilera
- 2 Osvaldo Hurtado Larrea
- 3 León Febres-Cordero Ribadeneyra
- 4 Rodrigo Borja Cevallos
- 5 Sixto Durán-Ballén Cordovez
- 6 Abdalá Bucaram Ortiz
- 7 Rosalía Arteaga Serrano
- 8 Fabián Alarcón Rivera
- 9 Jamil Mahuad Witt
- 10 Gustavo Noboa Bejarano
- 11 Lucio Gutiérrez Borbúa
- 12 Alfredo Palacio González
- 13 Rafael Correa Delgado I
- 14 Rafael Correa Delgado II
- 15 Rafael Correa Delgado III
- 16 Lenín Moreno Garcés

V27. AÑO DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE EN EL QUE SE FIRMA

Variable de tipo categórica que resume el año de gobierno en el que se firma.

- 1 Primero
- 2 Segundo
- 3 Tercero
- 4 Último

Anexo 2. – Diagrama gráfico sobre codificación de Decretos ejecutivos



Anexo 3.- Base de datos resumen sobre períodos presidenciales desde el retorno a la democracia

No. de presidente	Nombres completos	Año	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Partido político	Aprobación promedio	Bloque legislativo	Porcentaje de anulación legislativa
1	Jaime Roldós Aguilera	1	10 de agosto de 1979	10 de agosto de 1980	Concentración de Fuerzas Populares	62,00%	11,59%	100,00%
		2	11 de agosto de 1980	23 de mayo de 1981				
2	Osvaldo Hurtado Larrea	1	24 de mayo de 1981	24 de mayo de 1982	Democracia Popular	27,00%	11,59%	0,00%
		2	25 de mayo de 1982	10 de agosto de 1984				
3	León Febres-Cordero Ribadeneyra	1	10 de agosto de 1984	9 de agosto de 1985	Partido Social Cristiano	26,33%	16,19%	55,56%
		2	10 de agosto de 1985	9 de agosto de 1986				
		3	10 de agosto de 1986	9 de agosto de 1987				
		4	10 de agosto de 1987	9 de agosto de 1988				
4	Rodrigo Borja Cevallos	1	10 de agosto de 1988	9 de agosto de 1989	Izquierda Democrática	30,13%	30,14%	39,13%
		2	10 de agosto de 1989	9 de agosto de 1990				
		3	10 de agosto de 1990	9 de agosto de 1991				
		4	10 de agosto de 1991	9 de agosto de 1992				
5	Sixto Durán-Ballén Cordovez	1	10 de agosto de 1992	9 de agosto de 1993	Partido Unidad Republicana	31,17%	8,44%	20,83%
		2	10 de agosto de 1993	9 de agosto de 1994				

		3	10 de agosto de 1994	9 de agosto de 1995				
		4	10 de agosto de 1995	9 de agosto de 1996				
6	Abdalá Bucaram Ortiz	1	10 de agosto de 1996	8 de febrero de 1974	Partido Roldosista Ecuatoriano	47,09%	23,17%	9,09%
7	Rosalía Arteaga Serrano	1	9 de febrero de 1974	11 de febrero de 1997	Movimiento MIRA	-	-	-
8	Fabián Alarcón Rivera	1	11 de febrero de 1997	11 de febrero de 1998	Frente Radical Alfarista	40,29%	2,46%	5,71%
		2	12 de febrero de 1998	09 de agosto de 1998				
9	Jamil Mahuad Witt	1	10 de agosto de 1998	9 de agosto de 1999	Democracia Popular	38,53%	27,27%	20,00%
		2	10 de agosto de 1999	21 de enero de 2000				
10	Gustavo Noboa Bejarano	1	22 de enero de 2000	21 de enero de 2001	Independiente (Conservador)	34,10%	0,00%	17,50%
		2	22 de enero de 2001	21 de enero de 2002				
		3	22 de enero de 2002	15 de enero de 2003				
11	Lucio Gutiérrez Borbúa	1	15 de enero de 2003	14 de enero de 2004	Partido Sociedad Patriótica	42,00%	6,00%	57,14%
		2	15 de enero de 2004	19 de abril de 2005				
12	Alfredo Palacio González	1	20 de abril de 2005	19 de abril de 2006	Independiente (Progresismo)	23,35%	0,00%	21,74%
		2	20 de abril de 2006	14 de enero de 2007				
13	Rafael Correa Delgado I	1	15 de enero de 2007	14 de enero de 2008	Alianza PAIS	64,44%	0,00%	33,33%
		2	15 de enero de 2008	9 de agosto de 2009				

	Rafael Correa Delgado II	1	10 de agosto de 2009	9 de agosto de 2010				
		2	10 de agosto de 2010	9 de agosto de 2011				
		3	10 de agosto de 2011	9 de agosto de 2012				
		4	10 de agosto de 2012	23 de mayo de 2013		52,88%	47,58%	0,00%
	Rafael Correa Delgado III	1	24 de mayo de 2013	23 de mayo de 2014				
		2	24 de mayo de 2014	23 de mayo de 2015				
		3	24 de mayo de 2015	23 de mayo de 2016				
		4	24 de mayo de 2016	23 de mayo de 2017		52,19%	72,99%	2,56%
14	Lenín Moreno Garcés	1	24 de mayo de 2017	23 de mayo de 2018	Alianza PAÍS			
		2	24 de mayo de 2018	23 de mayo de 2019				
		3	24 de mayo de 2019	23 de mayo de 2020				
		4	23 de mayo de 2020	24 de mayo de 2021				
						34,12%	41,60%	17,83%

Anexo 4.- Transcripción de la entrevista realizada al ing. Hugo del Pozo, director del Registro Oficial del Ecuador

ENTREVISTADOR: La primera pregunta que le quería hacer es: ¿Cómo funciona? ¿Cuál es la dinámica normal del registro oficial? Es decir el decreto ejecutivo que el presidente emite ¿Cómo viene para acá? ¿Cómo se publica? ¿En cuánto tiempo? Digamos ¿Cómo es el proceso?

DIRECTOR RO: Usted sabe obviamente que el Registro Oficial es un periódico del Estado. Cuya misión es la de difundir toda la normativa jurídica que emiten las instituciones públicas, dentro de lo que es instituciones públicas estamos viendo todo ejecutivo, legislativo, judicial, municipal no solamente ahora los GAD cantonales sino también los GAD parroquiales, empresas públicas, empresas de economía mixta, todo lo que es estado. O sea todo lo que tiene el estado más del 50% de acciones eso es prácticamente estado y nosotros tenemos la obligación de publicar. La publicación nosotros no tenemos la potestad de ni siquiera poner una coma o un punto a lo que ellos mandan. Publicamos tal cual emite la institución, ya que ellos jurídicamente son los responsables del contenido.

Entonces lo que nosotros hacemos es publicar, esa es nuestra misión ya, eh desgraciadamente yo diría desgraciadamente durante la existencia del registro oficial que ya van a ser 127 años porque nosotros arrancamos en 1895.

ENTREVISTADOR: Aja.

DIRECTOR RO: Con Eloy Alfaro con su primer decreto de gobierno hace la creación del Registro Oficial. A través de eso se comenzó a publicar. Hasta el año de 1.988 perteneció a la Presidencia de la República.

Vamos analizándolo así: hubo una transición política medio caótica, tuvimos un momento para mí es como una leyenda, es una historia muy interesante porque creo que yo fue uno de los factores decisivos para que el registro salga de la Presidencia de la República, en un momento determinado de la política típica nuestra ecuatoriana. En el 97 salía del gobierno Abdala Bucaram, prácticamente declarado con demencia por el Congreso. Inmediatamente asumía Rosalía la presidencia, inclusive emitió un par de decretos. Luego, el Congreso en su momento nombraba a Fabián Alarcón como Presidente interino, en ese lapso que habrán sido horas realmente porque no fue mucho tiempo, el director del registro oficial en su momento pues tenía 3 jefes ¿a quién tenía que hacer caso? A quien le obedecía porque el jefe del director del Registro Oficial era el Presidente de la República, entonces hubo un dilema ahí y

claro, no tengo yo clara la historia, pero yo entendería que se suspendió la publicación del registro en cuanto a los decretos porque decía ¿ahora qué publico? Viendo yo toda esta serie de influencias políticas dentro de la publicación del registro oficial se decidió que el registro oficial pase a ser parte mediante la Constitución del 98.

Actualmente somos adscritos a la Corte Constitucional desde el 98. ¿Por qué es la importancia de la independencia política? Según el Código Civil en el artículo 5 indica que la ley entrara bueno dice la ley entrara en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial.

ENTREVISTADOR: Así es.

DIRECTOR RO: Ya, entonces prácticamente bueno la ley es amplia, vamos a abarcar inclusive acuerdos, resoluciones, ordenanzas que deben ser publicadas en el Registro Oficial para que tengan una validez jurídica ya ese digamos es la importancia básica legal del Registro Oficial.

En lo que a nosotros respecta, nos hemos mantenido así cuando pasamos a ser parte del Tribunal de Garantías Constitucionales hubo la transición, primero hubo la transición a Corte Constitucional en transición y luego hubo la Corte Constitucional definitiva y nosotros este momento estamos adscritos tanto administrativa como financieramente, o sea yo no tengo recursos propios no tengo, si necesito pedir un esferográfico tengo que pedirle a la dirección administrativa de la Corte Constitucional.

Entonces mi jefe inmediato es el presidente de la Corte Constitucional de acuerdo a nuestro estatuto orgánico.

ENTREVISTADOR: ¿Y cómo se gestionan los decretos ejecutivos en el Registro Oficial?

DIRECTOR RO: En cuanto a las publicaciones, la cuestión de los decretos es importante verla desde cómo ha evolucionado la tecnología, principalmente en los 10 últimos, no se diga en estos 2 años de pandemia. Nosotros antes teníamos el funcionamiento de una imprenta que eh trabajo hasta el 31 de diciembre del 2019. En esa fecha por un trabajo obviamente en común con el presidente de la Corte en su momento se logro que el pleno de la Corte Constitucional declarara cómo debió haber sido desde un principio la gratuidad del Registro Oficial.

Le cuento que este archivo cuando nosotros salimos de la Presidencia de la República allá al Tribunal de Garantías la presidencia no nos entrego nuestro archivo.

ENTREVISTADOR: ¿En serio?

DIRECTOR RO: Porque ellos dijeron: no, es nuestro archivo, es el archivo de la presidencia. Entonces durante mi gestión he logrado ya conseguir 2 colecciones del registro en buena hora que me han donado instituciones.

ENTREVISTADOR: ¿Cómo fue este proceso de migrar de ser un periódico con ediciones físicas a uno digital?

DIRECTOR RO: Justo le conversaba que muy sabiamente el pleno decide en el 2019 declarar la gratuidad del registro oficial y obviamente para esto ya habíamos trabajado algunos años en nuestra página web que de alguna forma yo debo serle sincero veía que hacia allá iba la dirección tecnológica.

Yo no soy abogado, no estoy relacionado con la parte legal pero yo soy un ingeniero en artes gráficas y yo mi mundo ha sido los periódicos, las imprentas. Las editoriales y yo he visto hacia dónde va la tecnología, en ese sentido claro se veía que todos los periódicos nacionales inclusive ya a nivel mundial su tendencia ya es mas a la parte digital. Entonces ahora usted ya no compra El Comercio, raros son los que compran El Comercio, ingresa usted a el Comercio ya se informa, a El Universo y así todos los medios de comunicación entonces fue oportuna la decisión de la Corte la verdad en ese sentido me apoyaron a mi solicitud y lo hemos hecho ya totalmente digital.

ENTREVISTADOR: Asumo que este proceso implicó también un cambio en la relación con las otras instituciones del Estado, ¿fue así?

DIRECTOR RO: Claro que sí, por ponerle un ejemplo, antes la Presidencia de la República específicamente hasta el 2019, 2020, inclusive un poco nosotros recibíamos la información en forma física. Para antes de esa fecha todas las instituciones del Estado venían acá, teníamos nuestro parqueadero lleno y venían y dejaban su información, nosotros la recibíamos y la procesábamos acá. Ahora ya todo es digital entonces todos tenemos un sistema digital en el cual las instituciones públicas ahora nos envían virtualmente. Ahora tenemos un sistema en línea en donde gestionamos la información. Esta es una herramienta excelente que primero a nosotros nos ha ahorrado muchísimo en el sentido ya de no comprar papel, comprar tinta y también para nuestros usuarios que no solamente son los ciudadanos sino las entidades del estado es súper practico. O sea, esto realmente ha cambiado la forma digamos nuestra de trabajar, la imprenta se cerro y ahora todo lo hacemos en forma virtual, entonces como le

comentaba nosotros recibíamos de forma física venía una persona de la presidencia, venía dejaba su decreto lo recibíamos y nosotros lo procesábamos.

ENTREVISTADOR: Doctor, en este punto me resulta una duda: ¿Cómo gestionan la cantidad de información que reciben al día? Particularmente se lo pregunto por los decretos ejecutivos.

DIRECTOR RO: Yo estoy en contacto permanente porque claro el interés de la Presidencia es que todos sus decretos se publiquen y a tiempo. Entonces claro, para mí dentro de mi gestión hay instituciones que tienen prioridad y no se diga ahora con todos estos conflictos políticos entonces esta Presidencia, bueno primero la Corte Constitucional que son mis mandantes. Presidencia de la República, Asamblea General y luego ciertas entidades que son sensibles como Contraloría, Procuraduría, S.R.I. y ciertos ministerios por ejemplo en época de la pandemia tuvo mucha prioridad el Ministerio de Salud.

ENTREVISTADOR: Es decir que la decisión de qué tema se publica primero es una cuestión de criterio de quien encabeza la institución.

DIRECTOR RO: En parte sí, yo si obviamente tengo mi cosmovisión bien fija. En el sentido de lo que yo me informo a través de los medios de comunicación y estoy como se dice con la parabólica bien puesta. Veo que hay conflictos en la Asamblea, que hay esta ley y yo sin que me llamen yo ya estoy actuando. Pero hay cosas que muchas veces las instituciones necesitan entonces ahí obviamente yo tengo que hacer un juego de ajedrez porque nosotros tenemos un equipo de diagramadores que esta todo el día diagramando, tenemos un ingreso de documentación que usted no se imagina. Es realmente fuerte porque hasta ahora inclusive en estos 2 últimos meses tenemos que publicar las ordenanzas de carácter de parroquias, de los GAD parroquiales, si un municipio tiene a veces 5, 6 GAD parroquiales.

Entonces imagínese el volumen que ahorita yo tengo estoy prácticamente solicitando, ya he solicitado al presidente de la Corte que me ayude con elemento humano, con computadoras porque claro simplemente se me está volviendo una locura, antes nosotros teníamos un buen ámbito de reacción que sé yo 15 días, 20 días y ya estaba publicado pero ahorita me estoy demorando ya más de un mes.

ENTREVISTADOR: ¿Qué tipo de documentos se demoran este tiempo?

DIRECTOR RO: En los documentos normales.

ENTREVISTADOR: Los que no tienen prioridad, digamos.

DIRECTOR RO: Exacto que no tienen prioridad. Pero volvamos a los decretos, porque los decretos sí hay que publicarlos prácticamente inmediatamente o sea de 2 a 3 días tienen que estar publicados. A veces nos ha tocado trabajar en las noches esperando el decreto para publicarlo, porque mucho depende la fecha de entrar en vigencia. Entonces si me paso de las 12 de la noche ya se acabo el límite y puede haber problemas realmente.

ENTREVISTADOR: Problemas legales...

DIRECTOR RO: Graves, entonces los decretos tienen prioridad número uno o sea vienen decretos y yo me los bajo entonces para esto yo tengo un sistema directo con la Presidencia de la República, es un sistema documental igual seguro en la cual me mandan ya los decretos certificados.

ENTREVISTADOR: Qué interesante, doctor. Tengo una duda que me surge ¿todos los decretos ejecutivos son publicados? O hay algunos que no.

DIRECTOR RO: En el caso mío, por lo menos durante mi gestión todos los decretos que se han enviado están publicados yo he trabajado así manualmente. Tengo desde Rafael Correa Delgado desde el 2010 tengo yo desde el 4 de enero del 2010, todos los decretos están publicados y para esto como le comentaba hay un trabajo en conjunto con la Presidencia de la República

ENTREVISTADOR: Aja.

DIRECTOR RO: Si alguna vez yo o ellos porque también ha pasado, se han olvidado de enviarme un decreto yo les hago acuerdo. Pues les digo: vea no me han mandado el decreto tal, chuta ya, ya le vamos a certificar y me mandan o ellos me dicen vea este no se ha publicado haber donde se quedo le busco y le publico. Eso digamos porque es la prioridad que tiene mi equipo de trabajo de publicar los decretos. Hay decretos por ejemplo dentro de estos hay un 407 que ya esta publicado.

ENTREVISTADOR: ¿Y existe un respaldo digamos mas allá de su gestión así como esa carpeta que usted tiene de las otras gestiones o sea de los decretos publicados o no?

DIRECTOR RO: No creo, la verdad no creo la verdad. Yo arranque a trabajar en agosto del 2010 pero yo sí tuve la precaución porque decretos es muy delicado, ahora yo le daría la seguridad de que todos están publicados.

ENTREVISTADOR: Yo le pregunto esto porque he revisado todas las publicaciones del registro oficial desde 1979 y hay mucho decretos que no están publicados.

DIRECTOR RO: Le soy sincero pero lastimosamente usted sabrá que la Corte Constitucional tiene un presupuesto extremadamente bajo, o sea no tiene ni siquiera punto de comparación con el presupuesto de otras instituciones como la misma Judicatura. Mientras la Judicatura puede tener 200´000.000 de presupuesto, acá tenemos creo 10´000.000 de presupuesto y con ese la Corte tiene que batirse en su ámbito que es el constitucional y algo que le quede para el Registro Oficial porque realmente yo debo decirle ahorita están esperando para la contratación de personal hay que pedir autorización al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Finanzas.

ENTREVISTADOR: Aja.

DIRECTOR RO: Yo ya hablé, todo el tiempo estoy pidiendo yo gente porque es que yo, yo me angustio porque antes me acuerdo yo lo podía ver físicamente.

ENTREVISTADOR: Claro.

DIRECTOR RO: Teníamos en la secretaria así llena de papeles.

ENTREVISTADOR: Risas.

DIRECTOR RO: Ahora yo lo veo acá en el sistema.

ENTREVISTADOR: Ya.

DIRECTOR RO: Es que se yo por ejemplo tengo Secretarías del Deporte que me mandaron de años anteriores se acordaron de enviarme y tengo la bola, tengo de casaciones tengo la bola por publicar pero yo tengo que ir viendo las prioridades me entiende porque más importante va a ser que se yo publicar.

Tengo una persona en recepción y de ahí el resto de compañeros son diagramadores, entonces si es un inconveniente tecnológico que espero algún rato ah cuando la Corte tenga recursos económicos pueda también cumplir digamos con lo que yo he solicitado no, pero toca esperar con paciencia. MA veces me quedo cruzado de brazos y me veo hasta frustrado de no tener una herramienta que pueda servir a la ciudadanía como debería ser.

ENTREVISTADOR: Claro.

DIRECTOR RO: En eso por decir Lexis que es una empresa privada o Ediciones legales yo le diría que mejor Ediciones legales tienen unos motores de búsqueda súper buenos. Súper buenos le recomiendo que trate de ver también ediciones legales, tienen un nombre no recuerdo el sistema de ellos pero cuando yo necesito ayuda yo les pido a ellos. Ya y ellos me

ayudan a veces a buscar porque meterme una semana o dos días. Dando gracias como mantuvimos, mantenemos convenios entonces hay la posibilidad de ayudarnos mutuamente igual ellos también a mí a veces me consultan.

ENTREVISTADOR: Sabe que yo tengo una tablita en la que tengo una comparación entre los números entre los decretos que yo tabule que encontré para la revisión de los registros oficiales comparada con el número del último decreto emitido por el Presidente.

DIRECTOR RO: Ya.

ENTREVISTADOR: Y claro hay inconsistencias fuertes, entonces por ejemplo desde Correa como usted dice desde Correa estamos al 100% digamos, lo que esta publicado coincide con números correctamente.

DIRECTOR RO: Eso yo puedo dar fe que en realidad por lo menos, bueno Correa estuvo desde el 2.008 pero desde que yo asumí la dirección tengo el registro de que todos están publicados, si le faltara alguno me avisa para yo irlo a buscar.

ENTREVISTADOR: Perfecto.

DIRECTOR RO: Pero antes digamos de esa administración no tengo yo, tenía una linda secretaria pero se jubilo.

ENTREVISTADOR: Oh.

DIRECTOR RO: Mi Aurorita era prácticamente nuestro activo fijo acá.

ENTREVISTADOR: Sonrisa.

DIRECTOR RO: Pero ella se fue y no me dejo mayor información pero ella también era muy, pero igual ella debió haber trabajado unos 30 años tampoco es mucho pero yo le diría y la Aurorita era tenaz, ella y la Presidencia se daban de cocachos.

ENTREVISTADOR: Mmm.

DIRECTOR RO: Entonces yo creo que todo está publicado pero habría que buscar.

ENTREVISTADOR: Claro y le doy cifras que a mi me espeluznan un poco por ejemplo: Abdala, Abdala tiene o sea yo encontré en el registro oficial 100 decretos de Abdala.

DIRECTOR RO: Ya.

ENTREVISTADOR: Y él emitió hasta el decreto 536.

DIRECTOR RO: Imagínese faltan 400 decretos.

ENTREVISTADOR: 400 o sea únicamente el 19%.

DIRECTOR RO: Ya, ya, ya.

ENTREVISTADOR: Por ejemplo del presidente Alarcón tengo 362 contados o sea sistematizados y él emitió hasta el 1647 pero claro esto yo lo atribuyo a 2 cosas, la primera que tiene que ver con que he evidenciado que algunos presidentes tenían un problema en la numeración de los decretos porque por ejemplo pasaba que tenían hoy decretos 1, 2, 3, 4 pasado mañana tenían el 57, después regresaban al 40 entiendo que pasaba esto de la priorización pero claro hay saltos abismales de 100 a 200 números de un día para otro.

DIRECTOR RO: Chuta eso es súper interesante, yo ahora le hablo como ciudadano no como director pero ahí deben haber habido conveniencias políticas porque obviamente como usted dice la idea del registro era que se hiciera conocer los actos públicos de la administración, pero capaz que no le convenía.

ENTREVISTADOR: Claro yo tengo en total tabulados, leídos, revisados 20.294 decretos pero si uno suma el último número de cada Presidente son 38.000 o sea uno de cada dos nos publicaron.

DIRECTOR RO: Súper interesante la verdad eh y el Código Civil no sé cuántos años tiene.

ENTREVISTADOR: El Código Civil es del 2003.

DIRECTOR RO: Eso, 2003.

ENTREVISTADOR: Ajá pero y claro en el código civil en su momento hubo una época que trato de buscar explicaciones, en el código civil en su momento hubo un pequeño apartado que decía algo así como: no se publicaran las disposiciones emitidas del poder ejecutivo que sean particulares por ejemplo.

DIRECTOR RO: Algo estoy tratando ahorita de recordar porque eso me decía justo la secretaria mía que decía: hay ciertos decretos que no se publican.

ENTREVISTADOR: Ajá, entonces están esos por ejemplo que decían que para particulares por ejemplo ascender a un general, condecorar a alguien pero esa disposición fue declarada inconstitucional en 6 meses entonces tampoco explica esto.

DIRECTOR RO: Claro.

ENTREVISTADOR: Y la otra el código civil si dice que hay decretos que pueden ser considerados secretos por ser de defensa nacional o de policía.

DIRECTOR RO: Esos se llaman los decretos, cómo se llaman son los decretos reservados, pero esos son muy pocos verás.

ENTREVISTADOR: Me imagino.

DIRECTOR RO: Muy pocos o sea decretos reservados han sido muy pocos, yo por lo menos en la época de Correa muy pocos, en la época de Lenin yo le diría que ninguno a lo mejor o 2, en la administración actual 0, o sea la utilización de la figura no es demasiado común. Como lo números son tan bajos no creo que puedan explicar el faltante de su base

ENTREVISTADOR: Ajá.

DIRECTOR RO: Los reservados realmente para el desfase que usted ve ahí es nada.

ENTREVISTADOR: Claro.

DIRECTOR RO: Ni siquiera llega al 0.1%, pero los otros si vera déjeme para poderle esclarecer un poco esto, déjeme para ver si me contesta la Aurorita, la Aurorita ella tenía muy claro eso.

ENTREVISTADOR: Claro y alguien en Carondelet hace un tiempo me dijo: si a lo mejor son los decretos de administración del Palacio de Gobierno, entonces me decían hay decretos como que por ejemplo que la guardia cambia de turno a tal hora, que el desayuno se sirve a tal hora, que no necesariamente debían ser publicados en el registro pero claro es más un chisme que una realidad (risas).

DIRECTOR RO: Ah no si yo diría que sí vera ahorita voy a tratar de acordarme porque en realidad a partir del código civil yo creo que de ahí se volvió obligatorio, pero antes de eso no mandaron o sea ¿estamos hablando del 2002 no es cierto?.

ENTREVISTADOR: Si.

DIRECTOR RO: Actos administrativos como usted dice de la guardia presidencial, que sé yo de los choferes no mandaban a publicar.

ENTREVISTADOR: Claro de hecho le voy a mostrar la caracterización que tengo de mi resultado, porque es interesante cuando uno haber deme un segundito.

DIRECTOR RO: Vea, yo le tengo aquí mis registros desde el 2010 no, estamos hablando yo he comenzado a escribir esto desde el decreto 489, porque esta ya es mi puño y letra

ENTREVISTADOR: Ajá.

DIRECTOR RO: De ahí todo tiene una secuencia numérica.

ENTREVISTADOR: Ajá. Si y de hecho la plataforma Minka también ayuda mucho para darse cuenta de eso digamos eso no es problema, los que si son medio problemáticos son lo que paso antes entonces por ejemplo de los tiempos antes de Correa, Lucio por ejemplo 55% de publicación, Hurtado 38%, Rodrigo Borja 50% si.

ENTREVISTADOR: ¿A qué atribuiría usted a esta falta de información?

DIRECTOR RO: Es que ha habido así de directores que por la parte política de algún lado de su interés no publicaban.

ENTREVISTADOR: Y en este caso que usted me comentaba de, por ejemplo lo tenía para preguntarle entre mi listado de cosas, el caso de Rosalía por ejemplo entonces cuando uno busca encuentra en esos días, en los días de la crisis de los 3 presidentes, en esas horas digamos uno encuentra únicamente publicado, no ni siquiera publicado uno encuentra en el lexis que dice: archivo en físico el decreto # 11 de Rosalía.

DIRECTOR RO: Ya entonces eran 11 decretos de Rosalía.

ENTREVISTADOR: Ajá. El 11 era la convocatoria a consultar popular que ella hizo para ratificarla en el cargo.

DIRECTOR RO: Vea qué interesante, no está publicado eso.

ENTREVISTADOR: No está publicado, dicen que hay registro oficial pero en físico no dice qué esta o sea eso dice el lexis registro oficial eh respaldado en físico. Todos tienen por ejemplo número, uno lo puede descargar si quiere pero en este en concreto dice en físico nada más archivo físico y claro es el único.

DIRECTOR RO: Y verá le cuento otra cosa Lexis escaneo de todo, lexis tiene su base de datos y su base de datos la escaneó del archivo que era nuestro. De la Presidencia de la República ellos trabajaron meses, exagero meses en de la Presidencia de la República en el famoso Hotel Humboldt no sé si usted le conoce. Allí tenían el archivo, yo fui 2 veces a conocer porque yo quería que me devuelvan mis archivos. Y no me devolvieron, pero allí trabajo lexis con sus aparatos, sus scanner digitalizo todo, absolutamente todo.

ENTREVISTADOR: Claro eso aparece entonces cuando uno se pone a ver los decretos, ella emitió 11 decretos ya en su momento.

DIRECTOR RO: Eso es un dato para mi histórico. Once decretos, yo pensé que había hecho máximo 2, 3...

ENTREVISTADOR: Y yo conozco a Rosalía entonces yo le mande una vez un mensaje por twitter y le dije: Rosalía como encuentra usted la inconsistencia tengo un decreto # 11 suyo ¿qué paso con los otros 10? Entonces ella me dijo: yo emití 10 decretos, antes de eso nombre Ministro de Gobierno, nombre gabinete, asumí la Presidencia y todo eso.

DIRECTOR RO: Algo escuche yo de eso.

ENTREVISTADOR: Ajá. Y no están, no existen.

DIRECTOR RO: Ese es el problema.

ENTREVISTADOR: Y el único documento que y es chistoso porque esto es como, yo no quiero pensar mal que es como a conveniencia.

DIRECTOR RO: Claro, claro.

ENTREVISTADOR: Porque el único decreto que esta publicado es el de la consulta popular que días después Alarcón a través de otro decreto se baja.

DIRECTOR RO: Lo dio de baja claro.

ENTREVISTADOR: Entonces asumo que dirían no me puedo bajar una cosa que no está.

DIRECTOR RO: No me equivoco en mi leyenda vea, no me equivoco o sea lo lógico, lo lógico de

acuerdo al sentido común era que Rosalía asuma la Presidencia.

ENTREVISTADOR: Claro.

DIRECTOR RO: O sea ella estuvo en todo su derecho era la Vice Presidenta pero como acá principalmente el Congreso y la Asamblea hacen cosas inauditas. No le dejaron gobernar a pesar de que emitió 11 decretos.

ENTREVISTADOR: Ajá.

DIRECTOR RO: O sea esos 11 decretos debieron ser publicados en el registro oficial pero como le digo yo no sé como habrá sido, no sé ni quien estuvo de director y ahora a quien le hacía caso.

ENTREVISTADOR: Claro, me imagino.

DIRECTOR RO: Porque fue rápido, o sea Bucaram dicen que Bucaram también ya en ese ínterin él seguía mandando decretos ya cuando prácticamente el Congreso le boto.

ENTREVISTADOR: Ajá.

DIRECTOR RO: El seguía mandando decretos hasta que voló pero él seguía mandando decretos, entonces le mandan los decretos imagínese registraba dentro de la misma presidencia entonces a quien le hago caso al Abdala o a Rosalía, horas después ya estábamos con Alarcón y ¿ahora qué hago? ¿Qué publico?

ENTREVISTADOR: Claro, claro.

DIRECTOR RO: Y más que seguro le dijeron al director no publique.

ENTREVISTADOR: Ajá.

DIRECTOR RO: O sea ni siquiera le mandaron el oficio.

ENTREVISTADOR: Si, si, si.

DIRECTOR RO: Quizás ni le mandaron el oficio. No creo que se haya quedado con un oficio sin publicar.

ENTREVISTADOR: Claro, claro. Esta es la caracterización que yo estaba trabajando, en este gráfico se puede ver como los presidentes usaron la autoridad unilateral entendida como los decretos ejecutivos en set de planificaciones: dirección de la administración público, expedición de reglamentación, crear y unificar instituciones, mandar a renovar servidores, temas de política exterior y fuerzas del orden, entonces hay por ejemplo presidentes como Febres Cordero que hicieron una regulación súper, súper, súper fuerte en el tema de policía y fuerzas armadas. Mientras que existen otros presidentes como Mahuad que ese si no emitió un solo decreto sobre fuerzas armadas.

DIRECTOR RO: Qué increíble verdad. Oiga para su profesión que increíble esa información es buenísima.

ENTREVISTADOR: Claro y de hecho.

DIRECTOR RO: Yo cuando me llamaron de la presidencia de la Corte dije que interesante.

ENTREVISTADOR: Entonces y por ejemplo cosa interesante Lenin Moreno emitió muchos decretos para remover servidores.

DIRECTOR RO: Risas.

ENTREVISTADOR: ¿Usted entiende no?

DIRECTOR RO: Que interesante. Qué buenazo.

ENTREVISTADOR: Aquí está por ejemplo.

DIRECTOR RO: Usted tiene ahí un perfil hasta de la parte humana laboral.

ENTREVISTADOR: Claro.

DIRECTOR RO: En su momento Abdalá infló muchísimo el Estado.

ENTREVISTADOR: Si.

DIRECTOR RO: Bastantísimo, yo recuerdo que puchas los compadrazgos eran aquí mismo dentro de Quito trabajaban muchas personas que venían recomendadas por Abdala.

ENTREVISTADOR: Aquí está el 7% de decretos para crear y modificar instituciones en 6, 7 meses.

DIRECTOR RO: Que bestia.

ENTREVISTADOR: Y interesante Abdala se metió en regulación a emitir regulaciones en la administración pública y aquí se ven las diferencias por ejemplo Lenin Moreno poca administración pública, poca administración pública y se enfoca más en la política exterior y en remover servidores.

DIRECTOR RO: Que interesante.

ENTREVISTADOR: Entonces claro es, pues ha sido un trabajito la verdad.

DIRECTOR RO: O sea si un trabajo tenaz pero le cuento que como dirían los expertos un segmento que nadie por lo menos yo hasta ahora nunca nadie lo ha hecho salvo no sé si la Asamblea Nacional.

ENTREVISTADOR: La Asamblea.

DIRECTOR RO: Porque yo dudo que lo tenga la Presidencia.

ENTREVISTADOR: No, no, no tiene.

DIRECTOR RO: Yo dudo allí no lo máximo que podrán tener son los archivos físicos de los decretos y de los oficios más de eso no creo que tengan digitalizado ni hecho algún tipo de sistema, no, no creo. Chuta que chévere bueno de todas maneras ¿le dicen Juan o David?

ENTREVISTADOR: Juan David, los nombres compuestos son así.

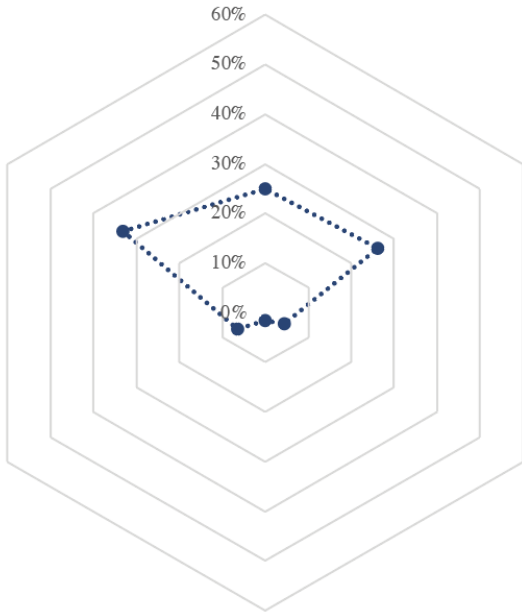
ENTREVISTADOR: Qué bien, bueno doctor le agradezco mucho por su tiempo.

DIRECTOR RO: Mucho gusto, cualquier cosa.

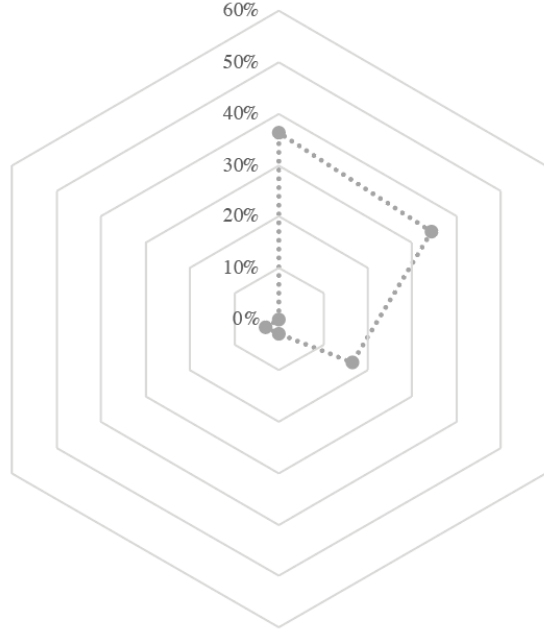
ENTREVISTADOR: Por aquí estaré.

DIRECTOR RO: No, venga cuando quiera con mucho gusto para poderle ayudar.

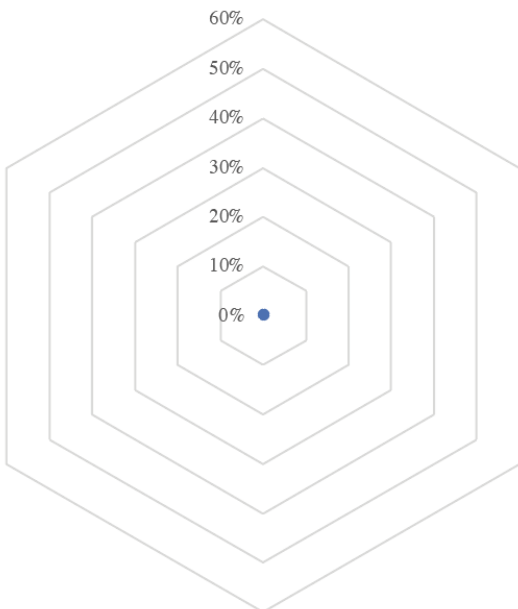
Sixto Durán-Ballén



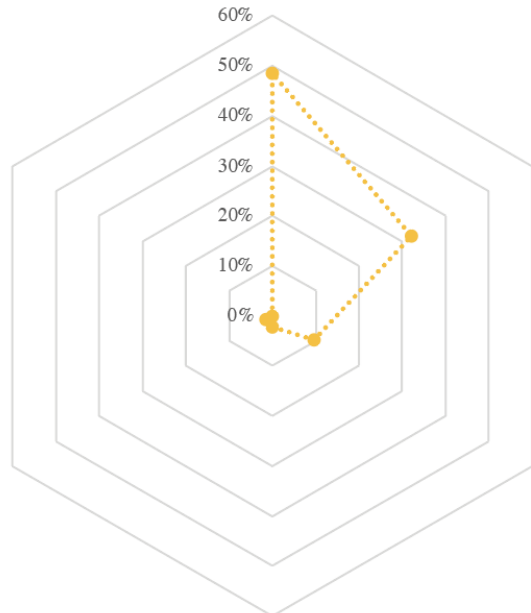
Abdalá Bucaram



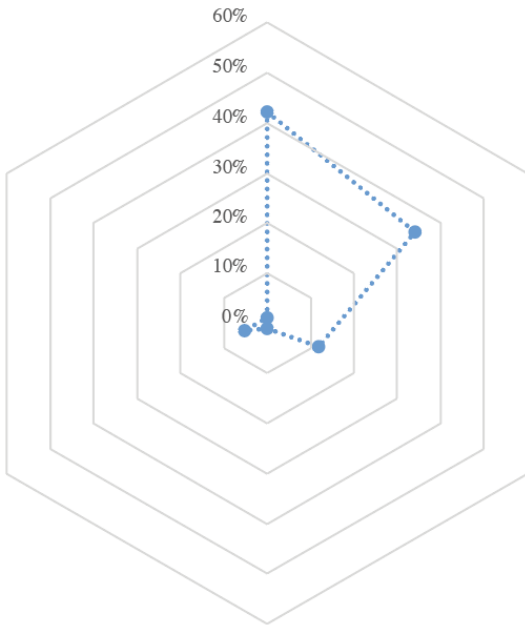
Rosalía Arteaga Serrano



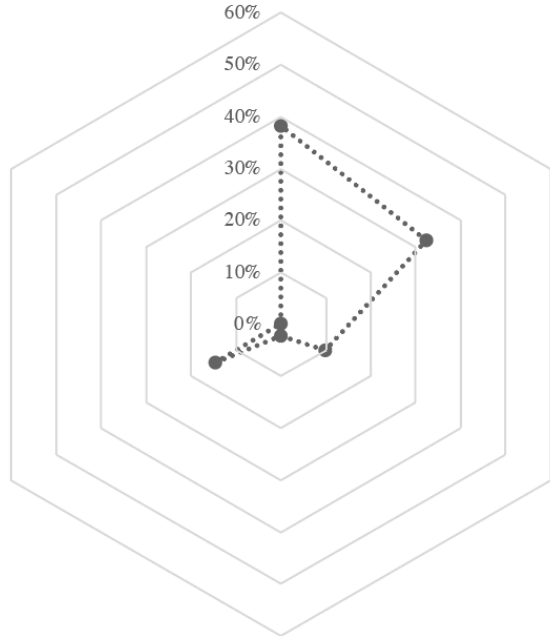
Fabián Alarcón Rivera



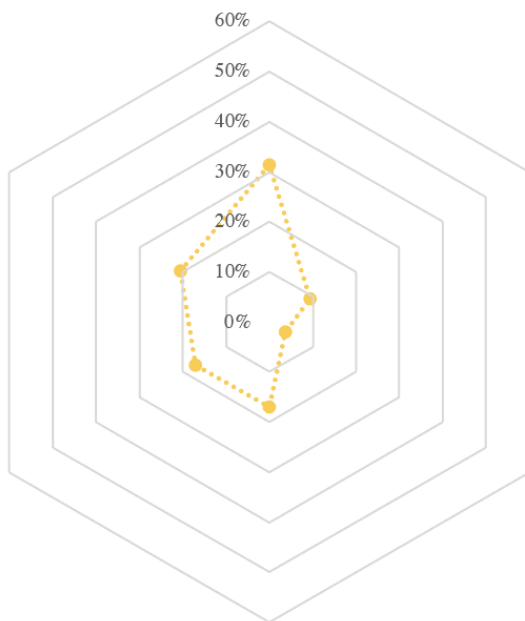
Jamil Mahuad Witt



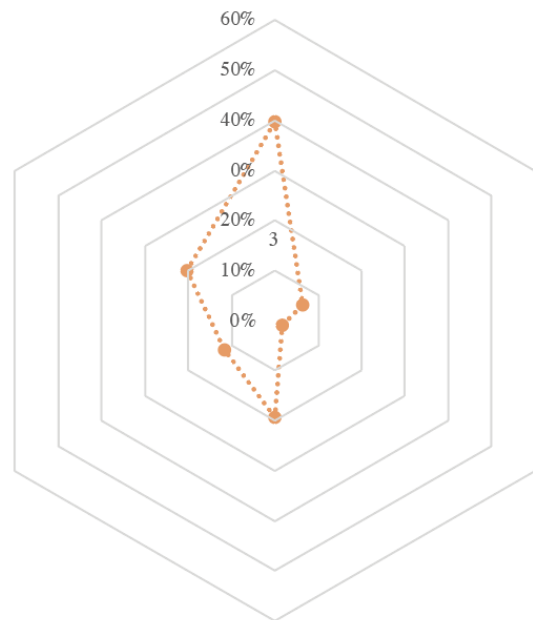
Gustavo Noboa Bejarano



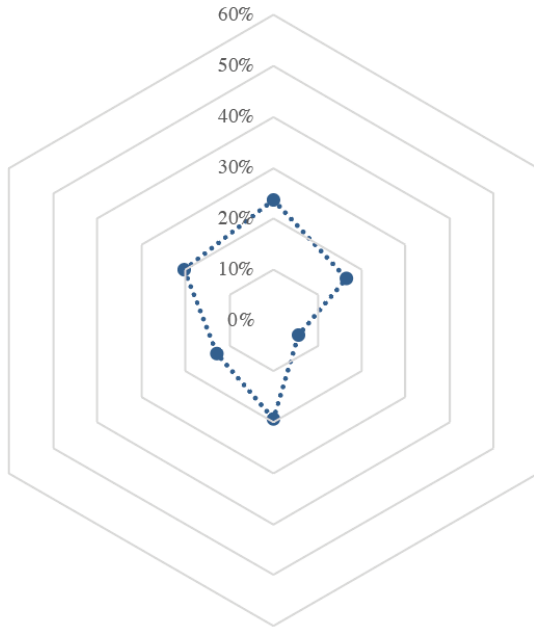
Lucio Gutiérrez Borbúa



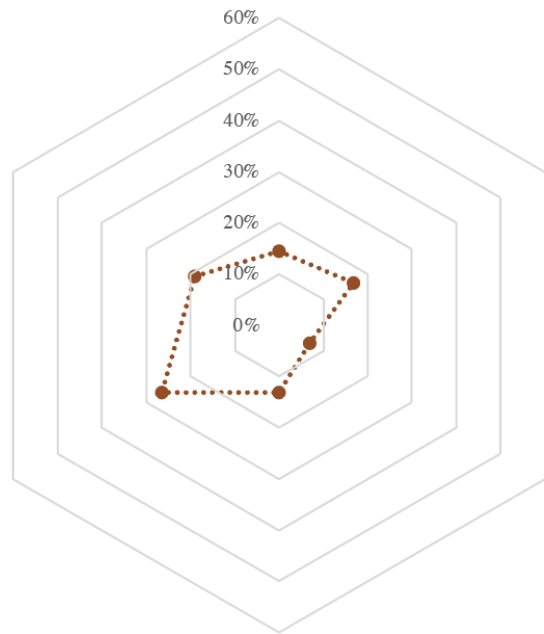
Alfredo Palacio González



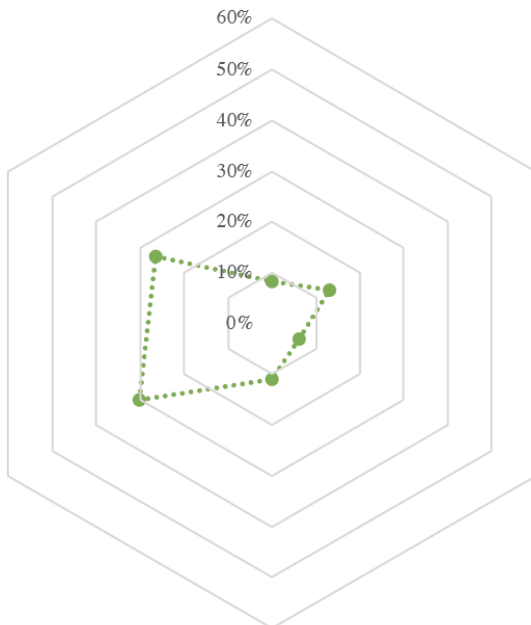
Rafael Correa Delgado. I



Rafael Correa Delgado. II



Rafael Correa Delgado. III



Lenín Moreno Garcés

