

# El Ejecutivo y la Administración

Javier Díaz Revorio\*

*En este artículo el autor describe la estructura del Poder Ejecutivo en el contexto ecuatoriano, el cual comparte muchas características con los otros ordenamientos de América Latina.*

*La mayor similitud es el presidencialismo, la concentración de casi todas las atribuciones del Ejecutivo en la figura del Presidente; además, la relación de éste frente a la Administración y la virtual inexistencia de responsabilidad del jefe de gobierno frente al Congreso.*

## 1. Introducción: El Poder Ejecutivo en el Sistema Constitucional del Ecuador

La organización tradicional de la división de los poderes en Iberoamérica se ha basado en los principios de la forma de gobierno presidencialista. Y Ecuador no ha sido ajeno a esta tradición; antes al contrario, la experiencia presidencialista de este país se remonta a su primera Constitución, la de 1830.

En cualquier caso, el funcionamiento del presidencialismo en Latinoamérica ha puesto de manifiesto algunas de sus deficiencias (dificultades de coexistencia con mayorías legislativas de signo político diferente, presidencialismo o excesiva concentración de poder en el Presidente...)<sup>1</sup>, que han provocado que algunos países busquen fórmulas alternativas, que en ciertos casos han pasado por la introducción de algunos elementos propios del parlamentarismo, o

al menos por una cierta aproximación a los sistemas semipresidencialistas. Sin embargo, Ecuador se ha mantenido fiel a esa tradición presidencialista. Y ello a pesar de que el funcionamiento del sistema se ha caracterizado en ocasiones por la fuerte tensión institucional entre Ejecutivo y Legislativo, en medio de un sistema pluripartidista, caracterizado por la debilidad de los partidos y la presencia de opciones populistas que conseguían cierto respaldo institucional<sup>2</sup>.

Ni la Constitución de 1979, ni las posteriores reformas de 1984 y 1996 se apartaron en esencia de la forma de gobierno presidencialista, y el texto vigente de 1998 se ha mantenido en la misma línea. De hecho, en el mismo no existen grandes modificaciones respecto a la regulación anterior, con la excepción de la posibilidad de reelección no inmediata del Presidente, que ya había sido introducida en la reforma de 1996<sup>3</sup>. De tal manera que el diseño constitucional del Poder Ejecutivo, y sus

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UCLM, y director del Curso de Postgrado en Derecho Constitucional para licenciados de Iberoamérica, de la UCLM. Vicedecano de Enseñanzas Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Premio Nacional "Nicolás Pérez Serrano" a la mejor tesis doctoral en materia de Ciencia Política y Derecho Constitucional (1996).

- 1 No es ésta la ocasión para analizar con profundidad las ventajas e inconvenientes del sistema presidencialista, por comparación con el parlamentario. No obstante, y entre la numerosa bibliografía sobre esta cuestión, pueden destacarse algunos célebres trabajos de Juan J. Linz y en particular la Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*, Alianza, Madrid, 1997, así como los demás estudios incluidos en los dos volúmenes de esta obra. También de gran interés, VV. AA., *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992; VV. AA., *Reformas al presidencialismo en América Latina: presidencialismo o parlamentarismo?*, Comisión Andina de Juristas-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993; Cesáreo R. Aguilera de Prat y Rafael Jiménez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Tecnos, Madrid, 2000; Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991; y Diego Valadés y José María Serna (coords.), *El gobierno en América Latina: Presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, México, 2000; también, de José María Serna, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, México, 1998. Pueden verse igualmente los artículos de Fernando Guier Esquivel, El sistema presidencial, *Revista Parlamentaria*, vol. 3, n.º 1, abril 1995, San José de Costa Rica; Manuel Hernández Ruigómez, Las raíces históricas del presidencialismo iberoamericano, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n.º 17, 1998; Jacques Lambert, El régimen presidencialista en América latina, *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 8, 1966; Enrique Neira, La difícil función presidencial, *Cuestiones Políticas*, n.º 2, 1986, Maracaibo, Venezuela; Carlos Ayala Corao, Sistema de gobierno, sistema presidencial y sistema parlamentario en la organización de los poderes, en Eduardo García de Enterría y M. Clavero Arévalo (dirs.), *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Civitas-Fundación BBV, Madrid, 1997, págs. 177 ss.
- 2 Una interesante descripción de esta evolución política puede encontrarse en Catherine M. Conaghan, "Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, vol. 2 (*El caso de Latinoamérica*), Alianza Editorial, Madrid, 1997, págs. 239 ss.
- 3 Mientras que la Constitución de 1979-1984 impedía cualquier posibilidad de reelección, la reforma de 1996 (efectuada tras una consulta popular) permitía la reelección, pero no para un periodo inmediato. Este criterio se mantiene en el texto de 1998, y ha sido el más frecuente en la historia constitucional del país. Véase sobre esta evolución constitucional, Juan I. Lareaga Holguín, *Derecho Constitucional*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 70 edición, 2001, vol. II, págs. 118 ss.

relaciones con el Legislativo, no difiere en esencia del modelo presidencialista por antonomasia, que es el norteamericano (salvo tal vez por el reconocimiento expreso al Presidente de iniciativa legislativa<sup>4</sup>, lo que hoy suelen admitir la mayoría de los sistemas). Esta reiteración en la apuesta por el presidencialismo, a pesar de que sus resultados prácticos no hayan sido del todo satisfactorios, es explicable por el enorme peso de la tradición, y porque tampoco está comprobado que la solución a los problemas de inestabilidad o gobernabilidad pase, en el caso concreto de Ecuador, por la introducción de fórmulas parlamentarias. De hecho, estos problemas pueden encontrar su raíz en muchos casos en factores sociales y políticos, que afectan entre otros aspectos al sistema de partidos y a la personalidad o carácter de los distintos presidentes. Y aunque sea difícil realizar afirmaciones categóricas en este terreno, sí parece que en un sistema pluripartidista, y caracterizado por una cierta debilidad de los partidos, las soluciones parlamentarias no resultan las más idóneas, toda vez que contribuirían a la inestabilidad del Gobierno.

De esta forma, las líneas generales de la regulación del Poder Ejecutivo son las siguientes:

- a) Legitimación democrática directa del Presidente de la República, lo que da lugar a la característica esencial del presidencialismo, que es la doble legitimidad democrática directa (Legislativo-Ejecutivo).
- b) La Función Ejecutiva se atribuye por la Constitución directa y personalmente al Presidente de la República, de tal manera que los ministros son órganos al servicio del propio Presidente.
- c) La elección del Presidente y del Vicepresidente se realiza conjuntamente en la misma papeleta.
- d) El funcionamiento del Ejecutivo y del Legislativo se caracteriza por la separación rígida o tajante, de tal manera que no se prevé la posibilidad de exigencia de responsabilidad política (mociones de censura), ni de disolución del Parlamento por el Presidente; es importante destacar que el enjuiciamiento político o censura al Presidente previsto en el artículo 130 no es, en modo alguno, equiparable a la exigencia de responsabilidad política propia de los regímenes parlamentarios, ya que sólo es posible en supuestos delictivos, en los términos que luego se verán.
- e) Las funciones del Ejecutivo y del legislativo también están nítidamente separadas, sin perjuicio de ciertas relaciones que tendremos ocasión de analizar.

- f) La relación entre ambos poderes se basa en la facultad de impedir, según la cual el Presidente tiene derecho de veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso, y éste puede también frenar ciertas decisiones presidenciales, como la declaración del estado de emergencia.

## 2. Composición, Estructura y Funciones

Siguiendo también en este aspecto los principios comunes de los sistemas presidencialistas, la Constitución encomienda la Función Ejecutiva personalmente al Presidente de la República (art. 164). De esta forma todas las personas y órganos que de algún modo participan en el desempeño de esta función en sentido amplio (Vicepresidente, Ministros, Administración pública...) se configuran como colaboradores subordinados y al servicio del Presidente. No hay rasgo alguno de colegialidad, y de hecho la Constitución no dedica un solo precepto al Gobierno o al Consejo de Ministros conjuntamente considerado, a pesar de dedicar un capítulo a los Ministros. Sin duda, ello no es obstáculo para que el Gobierno pueda existir como tal órgano, pero dentro del mismo la primacía del Presidente es incuestionable.

El texto constitucional establece así un Poder Ejecutivo claramente monista, ya que el Presidente de la República (que es al tiempo Jefe del Estado) personaliza íntegramente este Poder. Con todo, de la propia regulación constitucional se deduce que en el ejercicio de esta función ejecutiva participan también otros órganos, que de esta forma podríamos entender integrados en el Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, podemos entender que el Poder Ejecutivo está compuesto, en el sistema constitucional de Ecuador, por los siguientes órganos: 1) el Presidente de la República, 2) el Vicepresidente, 3) los Ministros de Estado, 4) la Fuerza pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional), 4) los órganos y funcionarios de la Administración Pública<sup>5</sup>.

Pero cabe reiterar que en modo alguno esta composición plural permite hablar de colegialidad en el seno del Poder Ejecutivo, ya que el Presidente de la República destaca por encima de todos los demás miembros, asumiendo personalmente la dirección del Poder Ejecutivo: nombra a los ministros y demás funcionarios que le encomiendan la Constitución y la ley, dirige la Administración y la Fuerza pública, y establece personalmente las políticas generales del Estado y la política exterior. Se trata, por tanto, del Ejecutivo propio de los regímenes presidencialistas.

4 E incluso, como novedad más interesante, en algunos temas el Presidente tiene el monopolio de esta iniciativa, como veremos más adelante.

5 En una línea muy similar se sitúa el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que se declara aplicable a: a) la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, y los órganos dependientes o adscritos a ellas; b) los ministerios y los organismos dependientes o adscritos a ellos; c) las personas jurídicas del sector público adscritos a los anteriores; ch) las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en su mayoría por delegados o representantes de la Administración Pública Central. Los apartados c) y ch) son los que en el texto hemos agrupado con la expresión "Administración Pública", si bien la misma, entendida en sentido amplio, incluye también a la Fuerza pública, que hemos mencionado aparte debido a que la Constitución le dedica un capítulo específico, como veremos más adelante.

Y el mismo predominio presidencial es apreciable a la hora de analizar las funciones del Poder Ejecutivo. El texto constitucional no menciona en ningún precepto cuáles son estas funciones específicas, limitándose a regular las atribuciones del Presidente, y las de los ministros. En cualquier caso, pueden apuntarse como funciones generales del Poder Ejecutivo aquellas que son generalmente reconocidas a este Poder en los Estados democráticos basados en el principio de la separación de poderes y, en particular, la función ejecutiva en sentido estricto, y la función de dirección política o de gobierno, a las que cabe añadir la dirección de la Administración, y determinadas potestades normativas. Pues bien, en la Constitución de 1998 todas estas funciones básicas del Ejecutivo se atribuyen personalmente al Presidente de la República, lo que de nuevo recalca su preeminencia dentro del Poder Ejecutivo. Para el comentario de estas funciones nos remitimos al apartado correspondiente de este mismo trabajo.

### 3. El Presidente de la República

#### A. Posición constitucional

Ya se ha destacado el papel evidentemente preponderante que la Constitución concede al Presidente de la República, papel que no sólo es apreciable dentro del Poder Ejecutivo, sino incluso en el cuadro general del reparto de las funciones del Estado. El título VII de la Constitución, dedicado a la Función Ejecutiva, se abre directamente con el capítulo que contiene la regulación constitucional del Presidente. Y éste comienza con el artículo 164, que define las líneas maestras de la posición constitucional del Presidente de la República, señalando que éste ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública.

De este enunciado se deduce la triple dimensión de la figura del Presidente de la República, ya que éste desempeña tres papeles que siempre van unidos en los sistemas presidencialistas (aunque no necesariamente en los regímenes parlamentarios): la Jefatura del Estado, la Jefatura del Poder Ejecutivo, y la dirección del Gobierno y de la Administración<sup>6</sup>. Por ello quizá no tenga demasiado sentido separar, en los sistemas de este tipo, las tres dimensiones. Pero puede apuntarse que, como Jefe del Estado, le corresponde sobre todo un papel simbólico y representativo, tanto en el plano interno como en el exterior, constituyendo la más elevada magistratura del Estado y representación de éste en las relaciones internacionales. Por otro lado, como cabeza del Poder Ejecutivo asume las atribuciones que podrían englobarse en la función ejecutiva, por ejemplo, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las

leyes (art. 171.1), expedir los reglamentos necesarios para su aplicación (171.5), nombrar a los ministros y demás funcionarios (171.10), ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública (art. 171.14), o mantener el orden interno y la seguridad pública (171.16). En fin, su papel director de la acción del Gobierno se muestra, sin duda, muy estrechamente vinculado al que asume como cabeza del Poder Ejecutivo, pero no sólo es conceptualmente separable, sino que incluso hay sistemas en los que la cabeza del Poder Ejecutivo no coincide con la persona que desempeña esa función directiva del Gobierno. Y es que, en efecto, la dirección política se concreta en una serie de funciones diferentes a las que pueden englobarse en la genérica función ejecutiva, tales como: establecer las políticas generales del Estado (171.3), definir la política exterior y dirigir las relaciones internacionales (171.12), o fijar la política de población del país (171.19).

En cualquier caso, conviene reiterar que en el sistema ecuatoriano las tres dimensiones señaladas se funden y prácticamente se confunden, al ser asumidas íntegramente por el Presidente de la República, como corresponde a un sistema de corte presidencialista.

**“En un sistema pluripartidario y caracterizado por una cierta debilidad de los partidos, las soluciones parlamentarias no resultan las más idóneas”**

Otro aspecto del mayor interés a la hora de perfilar el papel constitucional del Presidente de la República es el relativo a su responsabilidad. En este ámbito, la característica esencial de los sistemas presidencialistas es que el Presidente de la República, como consecuencia de su elección popular, encabeza un poder Ejecutivo rigidamente separado del Legislativo, y por tanto no responde políticamente ante el Parlamento. En cambio, su responsabilidad sí puede ser exigida por el Poder legislativo en el caso de ciertos delitos de especial gravedad o trascendencia para el Estado (a tal perfil responde el *impeachment* de la Constitución norteamericana), en una vía cuyos motivos son más jurídico-penales que políticos, aunque el órgano encargado de exigirla no tenga las características propias del Poder Judicial. Todo ello sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidad jurídica, en el resto de los casos, ante el Tribunal Supremo u órgano superior judicial. Sin embargo, algunos sistemas, aun sin apartarse en esencia de los esquemas

6 Ciertamente, lo más habitual es distinguir sólo las funciones de Jefatura del Estado y de presidencia o dirección del Gobierno (o del Ejecutivo). Y, desde luego, en ningún sistema las tres dimensiones que hemos apuntado se encomiendan a tres figuras distintas. Pero lo cierto es que conceptualmente puede distinguirse, además de la Jefatura del Estado y la presidencia del Gobierno, la cabeza o dirección del Poder Ejecutivo. No cabe identificar sin más esta función con la dirección del Gobierno, ya que hay regímenes en los cuales se une a la Jefatura del Estado, quedando la Presidencia del Gobierno en otras manos (por ejemplo, sistemas semipresidencialistas como el francés, en los que el Ejecutivo es dual). Y tampoco cabe identificar la jefatura del Poder Ejecutivo con la Jefatura del Estado, ya que en todos los regímenes parlamentarios ambas funciones quedan separadas.

presidencialistas, han ido introduciendo la posibilidad de que la responsabilidad política del Presidente pueda ser exigida por el mismo pueblo que lo eligió, a través de la revocatoria del mandato.

La Constitución de 1998 sigue en esencia el régimen de responsabilidad presidencial descrito, pero no ha querido aplicar al Jefe del Estado esa posibilidad de revocatoria popular, ya que el art. 109 reserva la misma a los alcaldes, prefectos y diputados. De esta forma, y puesto que no existe posibilidad de que el Congreso exija la responsabilidad política del Presidente a través de un procedimiento que permita la destitución simplemente por motivos de oportunidad política (al estilo de la moción de censura, que es un instrumento propio de los regímenes parlamentarios), la única vía para la exigencia de responsabilidad presidencial por el Parlamento es el enjuiciamiento político, previsto en el art. 130, apartados 1 y 9. Pero, a pesar de su denominación, este procedimiento es más aproximado al *impeachment* norteamericano que a una vía para exigir responsabilidad con criterios políticos. Y es que, en efecto, la utilización de este procedimiento frente al Presidente o el Vicepresidente sólo es posible por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, pudiendo procederse a su destitución sólo con el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En todo caso, se trata de un procedimiento para proceder a la destitución presidencial, que no conlleva la sanción jurídica propia de las acciones penales (de hecho, no es preciso el enjuiciamiento penal para el inicio de este procedimiento). Por ello hay que entender, aunque la Constitución no lo señale expresamente, que posteriormente es posible esa exigencia de responsabilidad penal por el Poder Judicial<sup>7</sup>. En todo caso, ésta será también posible en el caso de todos los demás delitos no mencionados en el apartado 9 del art. 130, ya que el apartado 10 del mismo artículo permite ese enjuiciamiento penal cuando el juez competente lo solicite fundamentadamente, aunque para ello es precisa la autorización previa del Congreso con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes. En todo caso, la Constitución omite recoger un fuero judicial especial para el Presidente de la República, Vicepresidentes y Ministros, aunque lo más habitual y procedente es reservar el enjuiciamiento de estas personas a la Corte Suprema.

## B. Atribuciones

### a) En situación de normalidad

La Constitución de 1978 dedica sólo un artículo a las atribuciones presidenciales, si bien este precepto es

notablemente extenso, por cuanto contiene veintidós apartados. En esta larga enumeración se contienen las atribuciones propias del Jefe del Estado en un régimen presidencialista, en la triple dimensión antes apuntada: Jefatura del Estado en sentido estricto, función ejecutiva, y funciones de gobierno o dirección política. De tal manera que las atribuciones concretas del art. 171 pueden reconducirse a alguna de las funciones o perfiles genéricos que apunta, si bien muy escuetamente, el art. 164. En todo caso, interesa destacar varios aspectos en relación con esta regulación constitucional.

En primer lugar, que todas las atribuciones mencionadas en el art. 171 se configuran al tiempo como deberes del Presidente, de tal manera que no son un conjunto de facultades a cuyo ejercicio pudiera renunciarse, sino más bien potestades de ejercicio necesario o, en cierta medida, "deberes-funciones". En segundo lugar, la Constitución sigue el modelo clásico presidencialista al atribuir personalmente todas estas atribuciones al Presidente, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas más flexibles, aun dentro de la órbita presidencialista, en los que se distingue, entre las atribuciones presidenciales, aquellas que puede ejercer personalmente, y las que debe ejercer en Consejo de Ministros. De esta forma, la regulación de la Constitución ecuatoriana pone de relieve la falta absoluta de colegialidad en el funcionamiento del Gobierno<sup>8</sup>.

No es posible en el contexto de este trabajo realizar un análisis pormenorizado de las concretas atribuciones presidenciales. Hay que recalcar que estas atribuciones son las propias de un Ejecutivo presidencialista, y que poseen una elevada trascendencia en el marco de la distribución de los poderes del Estado. A efectos meramente expositivos y sistemáticos, sí podemos intentar una clasificación material de las mismas, siguiendo de cerca la triple dimensión presidencial antes apuntada.

i) Función ejecutiva en sentido estricto: La definición genérica de la misma se encuentra en el apartado que abre el art. 171, y que señala que corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia. Hacer cumplir la ley (entendiendo este término en el sentido más amplio) es probablemente la definición más sintética de la función ejecutiva. El último inciso del apartado (dentro del ámbito de su competencia) resulta especialmente acertado para delimitar esta función, e interpretarla dentro del estricto espacio de esta función ejecutiva y de las restantes atribuciones presidenciales, sin que quepa dotar a esta atribución

7 El último inciso del art. 130.9 establece que, si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente. Si bien este inciso, en relación con los dos párrafos anteriores, se refiere a los restantes funcionarios sometidos a enjuiciamiento político, no parece que la solución deba ser diferente en el caso del Vicepresidente y del Presidente. Por tanto, en estos supuestos, una vez se produzca la censura y la correspondiente destitución, el asunto debería pasar a la jurisdicción penal en todo caso, ya que por expresa prescripción constitucional el enjuiciamiento político del Presidente y el Vicepresidente se produce sólo en caso de comisión de ciertos delitos.

8 Lo que se manifiesta de forma aún más clara si tenemos en cuenta que la Constitución no encomienda funciones autónomas o directas al Vicepresidente (asume en situación normal las funciones que le asigne el Presidente), y las que asumen los Ministros tienen una importancia muy inferior a las del Presidente, no participando en ninguna función directiva, excepto por lo que se refiere a su concreto Ministerio.

de una fuerza expansiva que permitiera al Presidente asumir funciones propias de otros poderes u órganos del Estado.

También podría reconducirse a esta función el art. 171.13, que encomienda al Presidente la importante atribución-deber de velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado, en tanto que la misma supone la aplicación y salvaguarda de importantes valores que están en la base del Estado y de la propia Constitución, formando parte explícita o implícita de su Título I. En cualquier caso, y de forma similar a lo que sucede con la atribución del apartado 1 del art. 171, es importante entender que esta función presidencial debe ejercerse también dentro del ámbito de su competencia, y no puede suponer una extralimitación de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, tal y como se regulan en los restantes apartados del art. 171; o bien, en el estado de emergencia, dentro de las excepcionales y amplias potestades que se enumeran en el art. 181.

Igualmente es acertado ubicar dentro de este ámbito la función de mantenimiento del orden y seguridad pública, a la que se refiere al art. 171.16, y que es una tradicional misión del Poder Ejecutivo, que en todo caso debe ejercerse dentro del más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución.

En fin, también dentro de la función ejecutiva en sentido estricto puede mencionarse el art. 171.5, que permite al Presidente expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, y también los que convengan a la buena marcha de la Administración. La Constitución limita así la potestad reglamentaria al ámbito de los reglamentos ejecutivos, y los de organización administrativa, de manera que no parecen tener cabida en el sistema constitucional ecuatoriano los llamados reglamentos independientes, que regulan cualquier materia externa a la Administración con aplicabilidad general, sin suponer desarrollo o ejecución de una concreta ley.

ii) Atribuciones de dirección política: Son todas aquellas que pueden encuadrarse en la genérica función de gobierno, que corresponde personalmente al Presidente. En este ámbito puede citarse, en primer lugar, el establecimiento de las políticas generales del Estado (171.3), la presentación de su plan de gobierno (171.2), y el informe anual sobre la ejecución de dicho plan (171.7). También de gran trascendencia es la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, celebrando y ratificando los tratados y convenios, aunque en ciertos casos con la previa aprobación del Congreso (171.12). Igualmente puede encuadrarse en este grupo de funciones el establecimiento de la política de población del país (171.19).

iii) Atribuciones en materia de defensa: Aunque buena parte de estas funciones pueden encuadrarse en otros

grupos, conviene destacar autónomamente este bloque de atribuciones, tanto por su propia importancia como porque son funciones clásicas del Poder Ejecutivo, si bien con mayor o menor sujeción parlamentaria en los diversos sistemas. En este grupo mencionamos la defensa de la independencia e integridad del Estado (171.13), la máxima autoridad sobre la fuerza pública, con la designación de los altos mandos militares (171.14), o la dirección política de la guerra (171.15).

iv) Nombramientos y atribuciones en relación con el Gobierno y la Administración: De alguna manera, este conjunto de atribuciones podrían encuadrarse también en la función ejecutiva, pero para efectos sistemáticos pueden considerarse separadamente, ya que constituirían lo que podemos denominar "función ejecutiva interna", en cuanto afecta a la organización de la propia Administración (en definitiva, del Poder Ejecutivo), frente a la función ejecutiva externa o general a la que nos hemos referido en el primer bloque. En cualquier caso, dentro de este ámbito podemos situar la dirección de la Administración Pública (171.9), el nombramiento de los ministros de Estado y otros funcionarios (171.10), del Contralor General (171.11), y de los integrantes del alto mando militar y policial (171.14).

v) Atribuciones en relación con otros poderes: En primer lugar, en relación con el Poder legislativo, el Presidente participa en el proceso de formación de las leyes (171.4), a través de la iniciativa legislativa (144.2) y del derecho de veto total o parcial (art. 153). Igualmente es facultad presidencial la convocatoria del Congreso a períodos extraordinarios de sesiones (171.8). También, como ya se ha mencionado, presenta un informe anual al Congreso Nacional (171.7).

En relación con las funciones del Poder Judicial, la Constitución reconoce al Presidente la tradicional función de conceder indultos, rebajar o conmutar las penas (171.20).

vi) Funciones en materia económica, financiera y presupuestaria: Se trata también de atribuciones de gran importancia, y que derivan en buena medida de la más genérica función de dirección política, aunque también merecen una atención autónoma. Podemos mencionar aquí la elaboración y envío al Congreso de la proforma del Presupuesto General del Estado (171.17) y la contratación de empréstitos (171.18). De forma más genérica, no es inadecuado afirmar que el Presidente dirige la política económica, como parte de sus funciones de dirección política que le son reconocidas por cualquier sistema, aunque siempre entendiendo que esta función genérica se ejerce en el marco de las concretas atribuciones que le atribuyen la Constitución y las leyes, y que en todo caso el Poder Legislativo participa también de forma decisiva en la adopción o aprobación de las decisiones que se adopten en este ámbito.

vii) Otras atribuciones: El Presidente asume también funciones en relación con los derechos fundamentales,

como lo son en buena medida las que desempeña cuando se declara el estado de emergencia, y a las que nos referiremos de inmediato. Igualmente en relación con los derechos, el art. 171 le atribuye también la convocatoria de consultas populares (apartado 6). Por último, el apartado 21 le encomienda la concesión de pensiones y montepíos especiales.

Entodocaso, es importante destacar que la enumeración de atribuciones contenida en el art. 171 no posee carácter exhaustivo, ya que la propia Constitución, o incluso las leyes, pueden encomendar al Presidente otras concretas funciones (art. 171.22). Obviamente, las atribuciones que se le puedan encomendar al Presidente mediante ley deben respetar la Constitución y el esquema de distribución de poderes que la misma establece, sin invadir las competencias que la misma encomienda a otros poderes y órganos.

#### b) En el estado de emergencia

La Constitución de Ecuador ha incluido la regulación del estado de emergencia en un capítulo autónomo dentro del título dedicado a la Función Ejecutiva. La ubicación podría ser discutible, por cuanto también sería lógico encuadrar estos preceptos, como hacen otros textos constitucionales, en el título dedicado a la defensa o garantía de la Constitución, o en el que regula los derechos fundamentales, lo que en cierto modo recalca que las especiales atribuciones que se encomiendan al Presidente, o la suspensión de los derechos que excepcionalmente es posible bajo la declaración de los estados excepcionales, están al servicio de la defensa del propio orden constitucional y de sus valores esenciales. En cambio, la ubicación elegida en la Constitución de 1998 enfatiza la idea - por otro lado comúnmente aceptada- de que el estado de emergencia supone una concentración de poderes excepcionales en el Jefe del Estado, y en definitiva una modificación muy significativa del régimen general de sus atribuciones. En todo caso, no conviene perder de vista que la única justificación para esta especial concentración de poderes es la defensa de la Constitución, del Estado, o de los propios derechos y el bienestar de los ciudadanos, en situaciones excepcionales.

Desde esta perspectiva debe analizarse el capítulo 4 del Título VII, cuyos tres artículos se destinan a señalar en qué situaciones procede el estado de emergencia, el procedimiento para su declaración, y las especiales atribuciones que asume el Presidente en este supuesto. Por lo que se refiere a lo primero, el art. 180 menciona los supuestos de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. De esta manera, la Constitución opta por un único estado excepcional aplicable a cualquier supuesto extraordinario, y no por varios estados excepcionales, en los cuales la intensidad de los poderes asumidos, y el propio procedimiento de declaración, podría variar en función de la gravedad de los hechos que justifican su asunción. En todo caso, el art. 181 permite que el

Presidente asuma sólo alguna de las atribuciones extraordinarias allí señaladas, pero esta decisión parece depender de la propia voluntad presidencial. En cuanto al procedimiento de declaración, el art. 182 regula el papel del Ejecutivo y del Legislativo en este proceso, imponiendo la notificación del Decreto de convocatoria al Congreso en un plazo de cuarenta y ocho horas, e introduciendo acertadamente la posibilidad de que el Congreso Nacional revoque en cualquier momento el decreto que establece el estado de emergencia. Al tiempo, se establece una limitación temporal de sesenta días, si bien se permite la renovación del plazo, aparentemente de forma ilimitada.

**“(...) la ubicación elegida en la Constitución de 1998 enfatiza la idea que el Estado de Emergencia supone una concentración de poderes excepcionales en el jefe de Estado(...)”**

En lo que atañe a las especiales atribuciones presidenciales asumibles en el estado de emergencia, el art. 181 realiza una enumeración de 9 competencias excepcionales de extraordinaria importancia. Algunas de ellas afectan directamente a los derechos fundamentales, como la censura previa prevista en el apartado 5, o la suspensión o limitación de determinados derechos civiles, como la libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de la correspondencia, la libertad de circulación, y las de reunión y asociación, así como el derecho a no declarar contra sí mismo o determinados parientes (apartado 6). Otro grupo de atribuciones se refieren directamente a la materia financiera, como la recaudación anticipada de impuestos (apartado 1), o la modificación del destino o finalidad de los fondos públicos (apartado 2). El resto de las atribuciones son distintas medidas que pueden adoptarse con la finalidad de garantizar la seguridad pública.

#### C. Elección y Cese

La elección del Presidente de la República viene regulada en los artículos 165 y ss. de la Constitución, que prevén los requisitos de elección, las causas de inelegibilidad, y el procedimiento electoral. Esta regulación se sitúa también en el ámbito propio de los sistemas presidencialistas, y tiene como características esenciales las siguientes:

- a) La opción, como sistema general, por un sistema de doble vuelta.
- b) Sin embargo, es posible la proclamación en primera vuelta en dos supuestos: cuando una de las candidaturas ha logrado la mayoría absoluta;

o bien cuando, habiendo superado el 40% de los votos, obtiene una diferencia mayor de diez puntos sobre la siguiente candidatura.

- c) La elección conjunta de Presidente y Vicepresidente en la misma papeleta, propia también de la mayoría de los sistemas presidencialistas puros.
- d) El mandato de cuatro años, que es el más tradicional en la historia constitucional de Ecuador (art. 164).
- e) El principio de no reelegibilidad inmediata, también frecuente en las Constituciones de Ecuador, si bien en este caso la previsión no se encuentra en la regulación del Poder Ejecutivo, sino en el art. 98, dentro del capítulo dedicado a las elecciones, en el Título IV (De la participación democrática).

De esta regulación se deduce la preocupación de la Constitución de 1998 por equilibrar dos principios, que juegan en líneas generales en un sentido opuesto. Por un lado, la conveniencia de conseguir un Ejecutivo fuerte y estable que, por lo que se refiere a la elección del Presidente, se traduce en la búsqueda de fórmulas para que la proclamación se produzca con un apoyo popular suficiente; esto explica la doble vuelta, con las únicas excepciones de los supuestos en los que ese apoyo popular manifiesto se ha producido ya en la primera vuelta. Por otro lado, la conveniencia de evitar la acumulación temporal del poder presidencial, lo que tiende a su vez a evitar excesos de poder o situaciones privilegiadas en el momento de la elección. A este objetivo responde (además del período presidencial relativamente corto) la imposibilidad de reelección inmediata. Sin embargo, la solución adoptada puede también tener el efecto negativo de dificultar la estabilidad del Ejecutivo y la posibilidad de que el Presidente lleve a cabo algunos proyectos de largo alcance, cuyo desarrollo puede requerir un período de tiempo más dilatado. Hay que tener en cuenta que el cambio de Presidente supone, en un sistema presidencial, la mutación más notable en la política nacional<sup>9</sup>, aun cuando el nuevo presidente sea del mismo partido. Quizá otras fórmulas alternativas, como la limitación a dos mandatos, podrían haber equilibrado los dos principios mencionados de forma más satisfactoria.

En cuanto a los requisitos para la elección y las causas de inelegibilidad, están recogidos en los arts. 165 y 166, respectivamente, que hay que relacionar con el art. 101, que recoge las causas de inelegibilidad para todos los cargos de elección popular. Los motivos son, en esencia, los mismos existentes en las Constituciones anteriores. Puede destacarse que desaparece el requisito de estar afiliado a un partido político, previsto en la Constitución de 1.978, aunque ya suprimido en 1.996. Se mantiene, en cambio, la edad mínima de treinta y cinco años que, si bien responde

a la tradición histórica (aunque ha fluctuado entre 30 y 40), quizás hoy no resulte ya un requisito justificado, sobre todo al mantenerse tan elevada. Por su parte, los motivos previstos en el artículo 101 constituyen una enumeración, acertada en líneas generales, de cargos o situaciones que se consideran incompatibles con el ejercicio de la función presidencial, aunque en general dichos cargos o situaciones pueden cesar antes de la presentación de la candidatura, lo que permitiría la proclamación de ésta. Conviene destacar la previsión del art. 101.4, que impide (en este caso, de forma absoluta e insubsanable) las candidaturas presentadas por quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.

Por lo que se refiere al cese del Presidente, sus causas están recogidas en el art. 167. Son seis: 1) terminación del mandato; 2) muerte; 3) renuncia aceptada por el Congreso Nacional; 4) incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional; 5) por destitución, previo enjuiciamiento político; 6) por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional. Las tres primeras no plantean mayores problemas, pues son de apreciación automática, aunque hay que precisar que la renuncia requiere constitucionalmente la aceptación del Congreso para su efectividad.

En cuanto a la incapacidad física o mental, requiere también la declaración por parte del Congreso, sin que la Constitución exija una mayoría cualificada para proceder a ella. Esta regulación plantea el peligro de que esta vía pudiera utilizarse por el Congreso para la destitución del Presidente por motivos de valoración política, o por cualquier otro no basado estrictamente en causas físicas o mentales, sorteando además las mayorías más elevadas que se requieren para el enjuiciamiento político. Ello exige interpretar estrictamente la exigencia de que exista una "comprobación legal" de la incapacidad, lo que implica que el Congreso no podrá declararla sin que exista una base pericial o documental previa al pronunciamiento de la Cámara (por ejemplo, informes médicos, etc.).

Por lo que se refiere al abandono del cargo, igualmente éste debe declararse por el Congreso Nacional, lo que podrá realizarse por simple mayoría. En este caso, el riesgo de utilización política de esta vía para proceder a una destitución por motivos distintos es menor, ya que el pronunciamiento del Congreso requiere una indudable base fáctica. Aun así, la apreciación de este motivo implica también un margen de valoración política nada despreciable.

Al enjuiciamiento político ya nos hemos referido anteriormente, de manera que basta ahora recalcar que sus motivos no deben ser propiamente políticos, sino más bien jurídico-penales (en concreto, la comisión de los delitos a que se refiere el art. 130.9), aunque sus

9 En este sentido, Juan I. Larrea Holguín, *Derecho Constitucional*, cit., vol. II, pág. 118.

consecuencias son la pérdida del cargo del Presidente. Por ello esta vía debe resultar compatible con el enjuiciamiento procesal-penal posterior por el mismo motivo, que podría conllevar, en su caso, la sanción penal correspondiente. Con referencia a los demás funcionarios sometidos a enjuiciamiento político, el art. 130.9 determina que si se derivan indicios de responsabilidad penal, el asunto pasará a conocimiento del juez competente; pero no parece que la solución deba ser otra para el Presidente y Vicepresidente. En fin, recordar que éstos sólo pueden ser censurados y destituidos por esta vía con el voto favorable de los dos tercios del Congreso.

Los artículos 168 y siguientes del texto constitucional se refieren a la sustitución del Presidente en los supuestos de cese o falta antes vistos, o bien en los casos de falta temporal. La regulación adoptada responde en líneas generales a los parámetros más comunes en los sistemas presidencialistas: en caso de falta definitiva asume en todo caso la función el Vicepresidente hasta la terminación del mandato; y, si faltan ambos, asume temporalmente la presidencia el Presidente del Congreso Nacional, hasta que la Cámara elija a un nuevo Presidente de la República (para lo cual tiene un plazo de diez días). Se descarta así cualquier posibilidad de celebrar elecciones presidenciales anticipadas, permaneciendo totalmente inalterable el mandato presidencial. En cambio, si la falta es temporal (por enfermedad o cualquier otra circunstancia que impida transitoriamente el ejercicio de la función, o licencia concedida por el Congreso), en el orden sucesorio aparece, tras el Vicepresidente, el ministro de Estado que designe el Presidente, con lo cual no se produce, en este caso, la intervención del Presidente del Congreso. En fin, los arts. 169 y 170 se refieren a las ausencias del país del Presidente, que no son consideradas faltas temporales a efectos de sustitución, si bien deben comunicarse con antelación al Congreso, y permiten la delegación de determinadas atribuciones en el Vicepresidente de la República. Desaparece de esta forma la necesidad de autorización por parte del Legislativo para que el Presidente se ausente del país, que existía en regulaciones anteriores, aunque ya se había suprimido en la reforma de 1992.

#### 4. El Vicepresidente de la República

El capítulo 2 del Título VII de la Constitución se dedica a la regulación del Vicepresidente de la República, y contiene tan sólo cuatro breves artículos. Se recoge así esta figura habitual en los sistemas presidencialistas<sup>10</sup>, que es elegida, siguiendo también la fórmula más frecuente, por el pueblo “en la misma papeleta” que el Presidente. Por tanto, el diseño constitucional de esta figura se corresponde con las características propias de la misma en los sistemas presidencialistas, de tal manera que se configura básicamente como un cargo cuya misión fundamental es la suplencia y apoyo

al Presidente. Por lo demás, la escueta regulación específica de la figura vicepresidencial se entiende también por los diversos aspectos que mantiene en común con el propio Presidente: ambos son elegidos conjuntamente (art. 165), y para ambos existen idénticas causas de inelegibilidad (arts. 172 y 175, en relación con el 166); del mismo modo, tanto el Presidente como el Vicepresidente pueden ser sometidos al enjuiciamiento político siguiendo idéntico procedimiento y por las mismas causas (art. 130.9).

De esta forma, el único precepto que realmente apunta sus funciones constitucionales es el art. 173, que señala, lacónicamente: “El Vicepresidente, cuando no remplace al Presidente de la República, ejercerá las funciones que éste le asigne”. Se recoge así un doble papel del Vicepresidente: en primer lugar, la sustitución del Presidente en los casos de ausencia de éste (que se concreta en los arts. 168 y 169), que es, sin duda, la función que tradicionalmente ha justificado la existencia de esta figura en todos los sistemas presidencialistas. Y, en segundo lugar, el precepto mencionado dispone que ejercerá las funciones que el Presidente le asigne. Se evita así atribuir constitucionalmente funciones específicas al Vicepresidente y, a diferencia de algunos precedentes, la Norma fundamental tampoco le encomienda expresamente la presidencia de ningún órgano constitucional. Ello conlleva que, en la práctica, su mayor o menor ámbito de actuación -y el protagonismo que éste puede implicar- quedan en manos del Presidente, por lo que serán el propio talante y voluntad del Presidente, así como la relación entre ambos, los factores que determinen las competencias que deba desempeñar el Vicepresidente.

Por último, el artículo 174 se refiere al supuesto de falta definitiva del Vicepresidente, disponiendo que en este caso el Congreso elegirá su remplazo por mayoría, hasta el final del período de gobierno, entre una terna presentada por el Presidente de la República. En cambio, no es necesaria la subrogación si la falta es temporal.

#### 5. Los Ministros de Estado

Ya se ha indicado que, en los sistemas presidencialistas, el Gobierno no se configura propiamente como un órgano colegiado que el Presidente encabeza, sino que la posición de éste es claramente superior y principal. En efecto, es el Presidente quien personalmente asume el Poder Ejecutivo, de manera que el Vicepresidente y los ministros asumen básicamente funciones auxiliares a la del Presidente, y se sitúan claramente en una posición subordinada a la de éste. De hecho, en las Constituciones presidencialistas no es muy frecuente el uso del término Gobierno utilizado con referencia al órgano superior del Poder Ejecutivo.

10 Aunque algunas de las Constituciones históricas del Ecuador no recogían la figura del Vicepresidente: véase al respecto Juan I. Larrea Holguín, *Derecho Constitucional*, cit., págs. 175 ss.



Siguiendo en esencia estos parámetros, la Constitución de 1998 encomienda al Presidente, como ya hemos apuntado, la Función Ejecutiva (art. 164), mientras que los ministros de Estado desempeñan un papel auxiliar y subordinado al Presidente, representándolo en los asuntos propios del ministerio a su cargo (art. 176). La Constitución no dedica ningún capítulo al Gobierno como órgano ejecutivo, sino que, tras los capítulos dedicados al Presidente y al Vicepresidente, el capítulo 3 del Título VII lleva por título "De los Ministros de Estado" (aunque sí hay una referencia al gobierno con este sentido, al decir el art. 164 que el Presidente de la República será jefe del Estado y del gobierno). En suma, los Ministros de Estado son órganos que pertenecen a la Función Ejecutiva<sup>11</sup>, ocupando una posición subordinada y auxiliar del Presidente, que consiste en representarlo en la gestión de los asuntos propios de su ámbito ministerial. El art. 176 de la Constitución de 1998 recoge esta función básica de los ministros, el tiempo que encomienda al Presidente de la República su nombramiento y remoción, y la determinación del número de ministerios, su denominación y las materias de su competencia.

Este mismo artículo establece la responsabilidad de los ministros por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación presidencial. La exigencia de esta responsabilidad se concreta en el art. 130.9 de la Constitución, por lo que se refiere al enjuiciamiento político. Éste, al igual que sucede en el caso del Presidente y del Vicepresidente, se produce a solicitud de la cuarta parte de los miembros del Congreso Nacional. Sin embargo, las diferencias con el enjuiciamiento político de Presidente y Vicepresidente son también notables: en primer lugar, no se exige la aprobación por mayoría cualificada de dos tercios del Congreso, bastando la simple mayoría para el enjuiciamiento de ministros; en segundo lugar, el enjuiciamiento puede producirse por cualquier infracción constitucional y legal cometida en el desempeño de su cargo. Es decir, que la Constitución utiliza aquí una fórmula amplia que comprende prácticamente cualquier infracción del ordenamiento, siempre que se haya producido en el ejercicio de sus funciones como ministros (al igual que sucede con los restantes funcionarios sometidos a enjuiciamiento político), a diferencia del enjuiciamiento político de Presidente y Vicepresidente, que sólo puede producirse por la comisión de determinados delitos expresamente mencionados en el propio art. 130.9. Una especialidad muy relevante del enjuiciamiento político de los ministros de Estado consiste en que, a diferencia de todos los demás funcionarios, en el caso de los ministros la censura no produce su inmediata destitución, sino que la permanencia o abandono del cargo serán decididos por el Presidente. Ello implica que el propio Presidente puede decidir la permanencia del ministro censurado, lo cual, además de separarse de

los anteriores precedentes constitucionales, no parece resultar muy coherente con la propia posibilidad de enjuiciamiento político. Y si bien esta decisión presidencial supondría asumir la responsabilidad y el coste político consecuentes al mantenimiento en el Gobierno de un ministro censurado, lo cierto es que la imposibilidad de reelección inmediata del Presidente, y la imposibilidad de revocatoria de su mandato ni de enjuiciamiento político del mismo, si no es por la comisión de ciertos delitos, hacen que sea difícil exigir al Presidente la responsabilidad asumida por ésta u otras decisiones que impliquen un desgaste político.

Por otro lado, siempre existe la posibilidad de enjuiciamiento penal de los ministros, que se producirá conforme a las reglas generales y -a diferencia de lo dispuesto para el Presidente y Vicepresidente en el art. 130.10- sin necesidad de autorización por el Congreso. Puesto que los motivos de enjuiciamiento político podrían coincidir con una infracción penal, el art. 130.9 dispone, en su último inciso, que si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

Los requisitos e impedimentos para ser ministros vienen regulados en los arts. 177 y 178, respectivamente. El primero de ellos señala que para ser ministro de Estado es necesario ser ecuatoriano mayor de treinta años y estar en el goce de los derechos políticos. Se mantienen así los requisitos de edad y nacionalidad establecidos habitualmente en textos constitucionales anteriores, aunque ya no se requiere que los ministros sean ecuatorianos de nacimiento. En cuanto a los impedimentos, el art. 178 dispone que no podrán ser ministros el cónyuge, padres, hijos o hermanos del Presidente o Vicepresidente; quienes hayan sido sentenciados por delitos sancionados por reclusión, o llamados a un juicio penal en la etapa plenaria (salvo que hayan sido absueltos); quienes tengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de recursos públicos o explotación de recursos naturales; ni los miembros de la fuerza pública en servicio activo. Todos estos requisitos tienen como finalidad común el tratar de evitar la posible corrupción y el nepotismo en la Función Ejecutiva, impidiendo el ejercicio de los cargos ministeriales a quienes puedan tener intereses económicos incompatibles o al menos inadecuados para el ejercicio de esta función con la honestidad, objetividad e imparcialidad que la misma requiere, así como a quienes no son considerados aptos para ejercerla decorosamente. Quizá podría haberse completado el apartado 3, referido a quienes tengan contrato con el Estado, incluyendo a aquéllos que sean propietarios de un porcentaje relevante de acciones (que la Constitución habría podido concretar) en aquellas empresas que tienen dicho contrato con el Estado. Ello porque estas personas, pese a no ser representantes ni apoderados de la persona jurídica,

11 Lo cual, además de deducirse de la ubicación constitucional del capítulo destinado a los ministros, viene confirmado por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que entiende incluidos en la Función Ejecutiva a los ministros de Estado y a los órganos dependientes o adscritos a ellos (art. 2, b).

tendrían también los mismos intereses que éstos en relación a la actividad en que consista dicho contrato, lo cual es igualmente inadecuado para un ministro.

## “El Vicepresidente y los Ministros asumen básicamente funciones auxiliares a las del Presidente y se sitúan claramente en una posición subordinada a éste.”

En fin, el art. 179 enumera las funciones de los ministros, que se concretan en la dirección de la política de su ministerio (apartado 1, función que hay que entender obviamente sometida al superior criterio del Presidente, que es quien dirige globalmente la política del Gobierno), expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial (apartado 6), firmar con el Presidente los decretos que atañen a su ministerio (apartado 2, que puede entenderse como un requisito puramente formal, o más bien como la asunción de una cierta “corresponsabilidad” por dichos decretos), y una serie de funciones relacionadas con el Poder legislativo: informar al Congreso Nacional de los asuntos a su cargo, anualmente y cuando sean requeridos (apartado 3), asistir al mismo con voz y sin voto (apartado 4), y comparecer ante el mismo si son sometidos a enjuiciamiento político (apartado 5). En fin, el apartado 7 permite que las leyes y otras normas encomienden otras funciones a los ministros. Y, aunque la Constitución no lo menciona expresamente, cabe también entender que pueden desempeñar aquéllas que el Presidente de la República, dentro de su ámbito de actuación, les encomiende, ya que los ministros actúan como representantes del Presidente.

### 6. Las Relaciones con el Poder Legislativo

Como puede deducirse de toda la exposición anterior, las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema ecuatoriano son, en líneas generales, las propias de un sistema presidencialista, caracterizado por una separación rígida entre las funciones de ambos poderes, que se corresponde con la legitimidad democrática directa tanto del Presidente como del Congreso Nacional, lo que explica que aquél, cuyo origen no es parlamentario, no responde políticamente ante el Legislativo (no parece responsabilidad de este tipo el supuesto ya mencionado del enjuiciamiento político) ni puede, por contra, disolver anticipadamente la Cámara. Esta separación tajante se manifiesta también

en la imposibilidad de compatibilizar el ejercicio de la función parlamentaria con la ejecutiva<sup>12</sup>.

Sin embargo, este esquema permite ciertas relaciones entre ambos poderes y sus funciones. Algunas de ellas son también las típicas de los sistemas presidencialistas, basadas en esencia en la común facultad de impedir, mientras que en otros casos la Constitución establece otro tipo de relaciones menos usuales en el modelo clásico presidencialista. Pasamos a comentarlas brevemente.

A) En primer lugar, tanto el Presidente como los ministros informan al Congreso de sus respectivos ámbitos de actuación, y participan de alguna manera en las deliberaciones de la Cámara. El Presidente presenta un informe anual general, referido entre otros aspectos a la ejecución de su plan de gobierno y la situación general de la República (arts. 171.7 y 130.3). Además, el Presidente puede convocar al Congreso a períodos extraordinarios de sesiones (art. 171.7). Por su parte, los ministros han de informar de su gestión anualmente y cuando sean requeridos (art. 179.3). Más en general, los ministros pueden asistir a las sesiones, y participar en los debates, con voz pero sin voto, en asuntos de interés de su ministerio (art. 179.4).

B) Por su parte, el Congreso controla y fiscaliza la actuación del Ejecutivo (arts. 130.1 y 8).

C) Como es habitual en muchos sistemas presidencialistas, desde la Constitución norteamericana, para la adopción de ciertas decisiones el Presidente necesita la aprobación del parlamento, o al menos éste puede impedir o revocar tales decisiones presidenciales. Así, el art. 171.12 encomienda al Presidente la dirección de la política exterior y relaciones internacionales, así como la celebración y ratificación de los tratados y convenios internacionales cuando la Constitución lo exija (el art. 161 especifica qué tratados requieren la aprobación del Congreso). También el Presupuesto General del Estado debe ser aprobado por el Congreso (arts. 171.17 y 130.13). El decreto de declaración del estado de emergencia, que debe ser notificado al Congreso, puede ser revocado por éste en cualquier momento (art. 182).

D) Participación del Presidente en la función legislativa. En este ámbito pueden destacarse varias funciones:

a) En primer lugar, y siguiendo el modelo clásico presidencialista, el Presidente puede vetar las leyes del Congreso Nacional. La Constitución de 1998 distingue (arts. 153 y 154) entre: la objeción total del proyecto, que impedirá al Congreso volver a considerarlo hasta pasado un año, y en todo caso sólo podrá ratificarlo con el voto de dos terceras partes

12 Así lo impone el artículo 135, que establece que los diputados, mientras actúen como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada; y que, si después de haber sido elegidos, aceptan nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva, perderán la calidad de tales. Por su parte, el art. 101 dispone que no podrán ser candidatos a dignidad alguna de elección popular a los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, y los de período fijo, a menos que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de inscripción de su candidatura.

de sus miembros; la objeción parcial, que fuerza al Congreso a pronunciarse en el plazo de treinta días, pudiendo aceptar dicha objeción por simple mayoría, o bien ratificar su texto por mayoría de dos tercios; y la objeción por inconstitucionalidad, que conlleva el envío del texto al Tribunal Constitucional, cuyo dictamen es vinculante.

- b) En segundo lugar, y en esto se aparta la Constitución del tradicional modelo presidencialista norteamericano, el Presidente de la República posee iniciativa legislativa (art. 144.2). Ello es totalmente adecuado a la realidad actual y no es infrecuente en otras Constituciones de corte presidencialista; además, en la práctica, en el sistema norteamericano el Presidente tiene un programa legislativo y consigue plantear sus iniciativas canalizándolas formalmente a través de parlamentarios afines, con lo cual una prohibición de iniciativa legislativa del Presidente carece hoy de sentido. Sin embargo, el art. 147 de la Constitución llega más lejos, el reservar de modo exclusivo al Presidente de la República la presentación de proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país. Si bien esta restricción puede explicarse por el hecho de que es el Presidente quien principalmente dirige la política del país, y fundamentalmente en el terreno macroeconómico, sin embargo la amplitud de la reserva resulta quizá algo excesiva, sobre todo por lo que se refiere a cualquier creación o modificación de los impuestos.
- c) Aunque el Presidente carece en general de la potestad de aprobar normas con rango de ley (lo que es coherente con la lógica del sistema), la Constitución prevé un supuesto en el que podría llegar a hacerlo. Se trata de los artículos 155 y 156, que establecen la posibilidad de que el Presidente remita al Congreso proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, en cuyo caso el Congreso puede aprobarlos, modificarlos o negarlos en el plazo de treinta días; pero si no lo hace, el Presidente puede promulgar el proyecto como decreto-ley. Probablemente la aprobación de la norma con rango y fuerza de ley con el único concurso expreso de la voluntad presidencial resultará en la práctica excepcional, ya que en todo caso el Congreso tiene la posibilidad de pronunciarse con anterioridad a la entrada en vigor de la norma. Por lo tanto, esta facultad excepcional no es en modo alguno equiparable a la legislación de urgencia existente en la mayoría de los sistemas parlamentarios, en los cuales la norma con rango de ley entra en vigor con la sola voluntad del Ejecutivo y sin que éste deba esperar plazo alguno, si bien existe posteriormente (sin perjuicio del eventual control judicial) un

control parlamentario, en el que cabe desde luego la modificación o derogación de la norma.

E) Las Funciones Ejecutiva y Legislativa concurren también en ciertos nombramientos. Así, por ejemplo, el Procurador General del Estado y dos de los vocales del Tribunal Constitucional son nombrados por el Congreso entre una terna propuesta por el Presidente (arts. 130.11, 214 y 275). A la inversa, el Contralor General del Estado es nombrado por el Presidente, dentro de la terna propuesta por el Congreso Nacional (art. 171.11).

F) Por último, corresponde al Congreso la exigencia de responsabilidad del Presidente, Vicepresidente y ministros (entre otros cargos) a través del enjuiciamiento político previsto en el art. 130.9. A este aspecto ya nos hemos referido y no nos extenderemos más.

## 7. La Administración Pública

La Constitución se refiere a la Función Pública y a la Administración Pública en un título distinto al dedicado a la Función Ejecutiva (a diferencia de lo que sucede en el caso concreto de la Fuerza pública, que es regulada en el capítulo 5 del Título VII). En efecto, el Título V, "De las instituciones del Estado y la Función Pública", dedica su capítulo 2 ("A La Función Pública") a recoger los principios esenciales del funcionamiento de ésta y de la Administración Pública. Esta ubicación puede explicarse entendiendo que, en sentido amplio, la (función pública), e incluso "administración pública", son expresiones que podrían aplicarse a todas las instituciones del Estado (que vienen enumeradas en el art. 118), y no sólo a la Función Ejecutiva. En todo caso, en un sentido más estricto, no cabe duda de que la Administración Pública y la Función Pública hacen referencia a la organización administrativa (y a su elemento personal) incardinada en esta Función Ejecutiva, situándose en una posición de subordinación al Presidente y al Gobierno<sup>13</sup>. En este sentido, su papel es instrumental de éstos, ya que constituyen un medio necesario para el desarrollo de la Función Ejecutiva y para el cumplimiento de los fines constitucionales de este poder del Estado. No es posible en una obra de estas características, centrada en el análisis constitucional, realizar un tratamiento exhaustivo de la Administración y sus distintos órganos, pero sí es necesario referirnos brevemente a los preceptos constitucionales más destacados en esta materia.

### A. Principios generales

El texto constitucional de 1998 no es excesivamente prolijo a la hora de establecer los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración Pública, a diferencia de lo que sucede respecto a los principios específicos sobre la Función Pública. Pero en

<sup>13</sup> En este sentido, el art. 10 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone que todos los órganos y autoridades de la Administración Pública Central que conforman la Función Ejecutiva se hallan sometidos a la jerarquía del Presidente de la República o de los respectivos ministros secretarios de Estado.

todo caso pueden encontrarse entre los artículos de los dos capítulos del título V algunos de estos principios de carácter general.

Así, el art. 119 recoge los principios de sometimiento a la Constitución y a la ley y de coordinación, así como la finalidad de obtención del bien común, si bien los mismos son aplicables a todas las instituciones que integran todos los poderes del Estado, y no sólo a la Administración Pública. También en el capítulo dedicado a la Función Pública encontramos algunos principios más generales, como son el de descentralización y desconcentración en la organización y actuación administrativa (art. 124). Como es sabido, el principio de descentralización es aplicable entre las distintas Administraciones del Estado o entre organismos dotados de autonomía, mientras que la desconcentración es aplicable dentro de la misma Administración, pero ambos implican, en la medida posible y razonable, el traspaso de la gestión y de la toma de decisiones de los órganos centrales y superiores hacia los órganos periféricos o inferiores, con la finalidad de racionalizar y descongestionar la actuación administrativa. En fin, el art. 120 de la Constitución recoge una serie de principios de trascendental importancia, como son los de responsabilidad, servicio a la colectividad, capacidad, honestidad y eficiencia. Sin embargo, los mismos no se predicán de la Administración Pública considerada como entidad colectiva con personalidad jurídica propia, sino más bien de los funcionarios y autoridades considerados a título individual. Ello no debe impedir la aplicación de los mismos también a la Administración considerada colectivamente, como conjunto de medios personales y materiales al servicio de la Función Ejecutiva.

En suma, intercalados entre varios artículos podemos encontrar la mayoría de los principios esenciales que deben presidir la organización y funcionamiento de la Administración, aunque quizá pueda encontrarse alguna omisión, como los principios de objetividad, imparcialidad o jerarquía, cuya inclusión hubiera resultado positiva.

## B. La Función Pública

El capítulo 2 del título V de la Constitución de 1998 dedica seis artículos a la Función Pública (arts. 120 a 125). Ya hemos apuntado que algunos de ellos contienen principios generales, que pueden predicarse no sólo de la Función Pública entendida como elemento personal al servicio de las instituciones, sino más ampliamente a toda la organización administrativa (por ejemplo, art. 120, que establece los principios de responsabilidad, capacidad, honestidad y eficiencia, o el art. 124, párrafo primero, que recoge los de descentralización y desconcentración). El resto de los preceptos del capítulo, en cambio, contienen prescripciones más específicas, e incluso algunos aspectos de cierto detalle, sobre los servidores públicos.

Así, el art. 121 contiene especificaciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos por el

manejo y administración de bienes y fondos públicos, disponiendo que las normas sobre su responsabilidad administrativa, civil o penal serán de aplicación a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Igualmente establece que los funcionarios públicos en general están sujetos a las sanciones previstas por la comisión de los delitos que se mencionan (peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito), declarando la imprescriptibilidad de la acción y de las penas, y la celebración de los juicios aun en ausencia de los acusados. Obviamente, ello no impide que estén igualmente sujetos a responsabilidad penal por la comisión de cualquier otro delito; parece que la especialidad que pretende establecer este precepto para los delitos mencionados es precisamente la imprescriptibilidad y a la posibilidad de juicio en rebeldía.

A las incompatibilidades de los funcionarios se dedican los arts. 123 y 125. El primero de ellos, utilizando una formulación general, impide que sean funcionarios, ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas o controladas, o quienes representen a terceros que los tuvieren. Además, por si esta prescripción no consigue impedir cualquier supuesto de conflicto de intereses, se establece el deber de abstención de los funcionarios en los asuntos en que se produzca conflicto. Por su parte, el art. 125 dispone la imposibilidad de compatibilizar más de un cargo público, con la única excepción de los docentes universitarios, que pueden ejercer la cátedra si su horario lo permite. El último inciso de este precepto prohíbe el nepotismo, imponiendo la sanción penal por la violación de este principio.

Por su parte, el artículo 124, tras recoger los ya mencionados principios de descentralización y desconcentración administrativa, impone una reserva de ley para la regulación de los derechos y obligaciones de los servidores públicos, su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación, estableciendo como principio general el concurso de méritos y la oposición, y como excepción el régimen de libre nombramiento y remoción. Igualmente se recoge el principio de proporcionalidad de las remuneraciones de los servidores públicos, en relación a sus funciones, eficiencia y responsabilidades, y se prohíbe cualquier discriminación por razón de afiliación política en el ingreso, promoción y separación en la Función Pública, lo que supone una especificación del principio general de no discriminación, que para la Función Pública ya deriva del art. 23.3, y del art. 17 en relación con el art. 26 de la propia Constitución.

En fin, de gran importancia es el art. 122, que obliga a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, a los designados para período fijo, a los que manejan recursos o bienes públicos, a los ciudadanos elegidos por votación popular, y a los miembros de la fuerza pública a presentar, al inicio de su gestión, una declaración

patrimonial juramentada, así como la autorización para que, si es necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. La declaración volverá a presentarse al terminar sus funciones (y, los miembros de la fuerza pública, también antes de la obtención de ascensos); la Contraloría General del Estado debe examinar ambas declaraciones y examinar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito y, si existen indicios de utilización de testaferra, podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas a quien ejerza o haya ejercido función pública. Hay que tener en cuenta que la Contraloría tiene, según el art. 212, potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Cabe entender que, cuando halle esos indicios penales, la Contraloría deberá ponerlos en conocimiento del Ministerio Público, para que ejerza las acciones penales procedentes. En general, el art. 122 es un precepto relativamente novedoso en el ámbito constitucional, que se inscribe en la tendencia reciente (cada vez más asentada en el ámbito del Derecho administrativo) de establecer mecanismos que posibiliten un mayor grado de transparencia en la gestión pública. Por ello debe valorarse positivamente, en tanto en cuanto, si su cumplimiento se realiza de forma escrupulosa, puede suponer un significativo paso adelante a la hora de hacer efectivos, entre otros, los principios de honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la Función Pública.

### C. La Fuerza Pública

A diferencia de lo que sucede en general respecto a la Función Pública, la regulación de la fuerza pública sí está contenida en el título dedicado a la Función Ejecutiva (concretamente, en el capítulo 5 del título VII). Ello obedece, sin duda, a su incuestionable subordinación al Poder Ejecutivo, en la persona del Presidente de la República (sin que quepa aquí un sentido más amplio, como sucede respecto a la Función Pública).

Probablemente los principios más fundamentales en esta materia son los contenidos en los arts. 184 y 185. El primero de ellos establece que la fuerza pública se debe al Estado, y que su máxima autoridad será el Presidente de la República, si bien podrá delegarla, de acuerdo con la ley, en caso de emergencia nacional. En cualquier caso, el propio artículo recalca el sometimiento a la ley del ejercicio del mando militar y policial, lo cual, si bien es lógico y se deduce de una interpretación coherente del propio sistema jurídico, no deja de ser un principio esencial cuya formulación expresa resulta acertada. Por su parte, el art. 185 establece el carácter obediente y no deliberante de la fuerza pública; no obstante, la responsabilidad de las autoridades por las órdenes impartidas no implicará exención de responsabilidad de los ejecutores de tales órdenes en el caso de violación de los derechos garantizados constitucional y legalmente.

Por su parte, el art. 183, que abre el capítulo, apunta que la fuerza pública está constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y señala las misiones y

principios específicos de cada una de estas ramas. Así, las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental "la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico". Es importante precisar que esta última misión (garantía del ordenamiento jurídico) debe entenderse en el contexto global de sus restantes funciones, y desde luego debe ejercerse -como todas las funciones de las Fuerzas Armadas- dentro del respeto a la propia Constitución y a la ley, y por lo tanto, sin perjuicio de las funciones que en este terreno corresponden principalmente a otros órganos o poderes, como el Tribunal Constitucional y los órganos de la Función Judicial. No se trata por tanto de una garantía jurídica del ordenamiento, sino más bien de la garantía global de los valores esenciales del sistema, y siempre sin olvidar el carácter obediente y no deliberante que caracteriza a estas Fuerzas. En cuanto a la Policía Nacional, deberá fundamentalmente garantizar la seguridad y el orden públicos, al tiempo que será fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. La Constitución se refiere también a los órganos superiores de las dos ramas de la fuerza pública, como son el Consejo de Seguridad Nacional (responsable de la defensa nacional según el art. 189), y el Consejo Nacional de Policía (encargado de la supervisión, evaluación y control de la Policía Nacional).

En fin, los restantes artículos del capítulo se dedican a aspectos relativos a los miembros de la fuerza pública, disponiendo su equiparación a los restantes ciudadanos en obligaciones y derechos, con las únicas excepciones dispuestas en la Constitución y la ley, garantizando su estabilidad y profesionalidad (art. 186), o estableciendo su fuero especial en el caso de infracciones cometidas en el ejercicio profesional (art. 187). El art. 188 establece la obligatoriedad del servicio militar y reconoce la objeción de conciencia, mencionando expresamente los motivos admisibles, que son los morales, religiosos o filosóficos. Por último, el art. 190 permite a las Fuerzas Armadas participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.

### D. Los órganos Auxiliares y de Control

En la mayoría de los sistemas, dentro de la Administración Pública existen algunos órganos con funciones específicas consultivas o de control, y dotados de cierta autonomía organizativa, económica y/o funcional, que en muchos supuestos adquieren relevancia constitucional. Sin perjuicio de su mayor o menor autonomía, estos órganos pueden vincularse o mantener una cierta dependencia, al menos en cuanto a su nombramiento, con el Ejecutivo (formando parte de la Administración en el sentido más estricto), con el Legislativo (en cuyo caso suelen actuar como un comisionado o delegado de éste para el control de la Administración, en ciertos aspectos), o con ambos.

La Constitución de 1998 contiene la mención y los principios generales de algunos de estos órganos. No

es posible -ni estrictamente necesario en un trabajo dedicado al Poder Ejecutivo- realizar un examen pormenorizado de cada uno de estos órganos, pero sí conviene al menos referirse a ellos. Dejando a un lado el Defensor del Pueblo, que es nombrado por el Congreso para controlar el respeto a los derechos fundamentales por los poderes públicos, la mayoría de estos órganos están regulados en un título específico de la Constitución (el título X, titulado "Organismos de control"). Son los siguientes:

a) La Contraloría General del Estado (arts. 211 y ss.), cuyo titular es designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Congreso (art. 171.11). Si bien constitucionalmente se reconoce su independencia, el hecho de que el nombramiento proceda de quien es también cabeza del Poder Ejecutivo no es quizá la solución más idónea para el titular de un órgano cuya función esencial es el control, en materia económica financiera, del sector público que en buena medida depende del propio Poder Ejecutivo.


b) La Procuraduría General del Estado (arts. 214 y ss.). A diferencia de lo que sucede con frecuencia en otros sistemas del entorno, la designación del Procurador General la realiza el Congreso Nacional, si bien entre una terna propuesta por el Presidente de la República. En este caso, y puesto que el Procurador General es el representante judicial del Estado y su asesor legal por antonomasia, no hubiera resultado inadecuada una mayor vinculación o dependencia (dentro, si se quiere, de su autonomía), respecto al propio Jefe del Estado y del Ejecutivo.

c) Las Superintendencias (arts. 222 y ss.), que son organismos técnicos dotados de autonomía administrativa, económica y financiera y personalidad

jurídica, y con funciones de control de instituciones públicas y privadas. Si bien son dirigidas y representadas por superintendentes elegidos por el Congreso Nacional, el Presidente de la República participa en el proceso de designación, al proponer las ternas entre cuyos integrantes debe elegir el Congreso.

d) El organismo encargado del sistema nacional de planificación, al que se refiere el artículo 255 de la Constitución, ubicado dentro del título dedicado al sistema económico. Es éste un organismo técnico del cual sí se predica expresamente su dependencia respecto a la Presidencia de la República, y en el que participan los Gobiernos seccionales autónomos y las organizaciones sociales que determine la ley. Este organismo al que se refiere el artículo 255 viene a sustituir al Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, cuyo personal y bienes se transfieren al nuevo organismo <sup>14</sup>. El Consejo Nacional de Desarrollo era un organismo existente en los anteriores textos constitucionales desde 1978<sup>15</sup>.

e) Los dos restantes órganos regulados en los capítulos 3 y 4 del propio título X no poseen ya vinculación ni dependencia alguna con el Poder Ejecutivo, que ni siquiera interviene en el nombramiento de sus titulares. Por tanto sólo procede ya su mención en este capítulo de la obra, a los efectos meramente sistemáticos de concluir la referencia a los órganos de control. Son el Ministerio Público (arts. 217 ss.)<sup>16</sup>, y la Comisión de Control Cívico de la Ciudadanía (arts. 220 y ss.)<sup>17</sup>.

En fin, puede destacarse que en la Constitución de 1998 no se regula un órgano consultivo del Gobierno y la Administración, equivalente al Consejo de Estado existente en otras regulaciones constitucionales del entorno .

14 Disposición Transitoria trigésima novena. En desarrollo del artículo 255 y la mencionada transitoria se estableció la Oficina de Planificación, adscrita a la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo 120, RO 27, de 16 de septiembre de 1998 (reformado por Decreto Ejecutivo 501, RO 118, 28 de enero de 1999); así como la Dirección General de Planificación del País, a cargo del Vicepresidente Constitucional de la República, mediante Decreto Ejecutivo 103, RO 23, 23 de febrero de 2000. Téngase en cuenta, también como órgano adscrito a la Presidencia de la República, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), creado por Decreto Ejecutivo 386, RO 86, 11 de diciembre de 1998 (reformado, tras la Resolución del Tribunal Constitucional 17-2000-TP, por Decreto Ejecutivo 1206, RO 260, 6 de febrero de 2001).

15 Sobre su anterior regulación constitucional, puede verse Juan I. Larrea Holguín, *Derecho Constitucional*, cit., págs. 183 ss.

16 El Ministerio Público está encargado de prevenir el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal (art. 219). El propio artículo 217 recalca su independencia respecto a todos los poderes del Estado, y por lo demás el Ejecutivo, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas, ni siquiera tiene intervención en el nombramiento del Ministro Fiscal (nombrado por el Congreso de una terna propuesta por el Consejo Nacional de la Judicatura).

17 De la cual se predica también su autonomía e independencia económica, política y administrativa, y que actúa en representación de la ciudadanía, con lo que no hay tampoco -o no debe haber- vinculación alguna al Ejecutivo.