
Legislación en el Ecuador: Lecciones y Retos para su Evolución

Rodríguez Mancero, José Fernando. Universidad de Especialidades Espíritu Santo. (José F. Rodríguez es estudiante de Ciencias Jurídicas en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, con intereses en política ecuatoriana, derecho constitucional, comercio internacional, defensa y relaciones internacionales.)

jose-rodriguez@est.liceopanamericano.edu.ec

Álava Alcívar, Miguel Ángel. Magister en innovación educativa, doctor honoris causa en filosofía y educación por la Universidad de CUGS - México; docente de pedagogía de la lengua y literatura de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Guayaquil, investigador en antropología, filosofía, educación.

miguel.alavaa@ug.edu.ec

Resumen: *El poder legislativo en el Ecuador es quizás el más importante de todos los poderes del Estado, estando encargado de la formulación de leyes. Sin embargo, este enfrenta grandes retos para su evolución, los cuales van desde lo estructural, hasta lo institucional y constitucional. Legisladores con poco conocimiento técnico y similares méritos académicos, una crisis de partidos sin precedentes, falta de participación ciudadana, diáspora política en las bancadas del pleno, así como anhelos y pasiones políticas han significado que las leyes que salen de la Asamblea carecen totalmente de carácter técnico, no responden a las necesidades del país, no le permiten progresar, e incurrir en graves vicios de inconstitucionalidad, ambigüedad, incoherencia, ineficiencia e ineficacia a la hora de su aplicación e impactos. En el presente, se plantean estos retos y cómo puede responder el Ecuador para hacer frente a estos desafíos, los cuales requieren una profunda reestructuración del sistema legislativo.*

Palabras claves: *Reforma, Legislativo, Proyectos Ley, Institucionalización, participación ciudadana.*

1. Introducción

La evolución legislativa se refiere al proceso continuo mediante el cual las leyes, así como la forma en que estas son creadas, los motivos y demás, se transforman en el tiempo, dentro de todo sistema parlamentario, viene a ser el parlamento propiamente el órgano encargado de llevar a cabo este proceso, de vital importancia para los pueblos, puesto que se constituye muy esencialmente en la capacidad de un Estado de adaptarse a los constantes cambios del mundo. En el Ecuador, la función legislativa se comprende de la Asamblea Nacional, la cual es un órgano unicameral, la cual tiene como función la creación de leyes, tal cual su nombre lo dice. En el papel, la función legislativa se rige bajo un marco constitucional y normativo bastante inclusivo, permitiendo la amplia representación de minorías, una sólida participación ciudadana en el proceso legislativo, con la facultad para convocar a expertos de la ciudadanía a las comisiones, que posee los medios para ser un efectivo contrapeso democrático a la función ejecutiva, teniendo opción a destituir al presidente, y permitiendo un proceso legislativo plenamente democrático. Sin embargo, aquellas aseveraciones distan bastante de la realidad de la función legislativa en nuestro país. Pese a que efectivamente, existe una considerable facilidad para la representación de partidos y movimientos que constituyen minorías electorales, esa facilidad ha permitido en su momento una extrema diáspora política, la cual resultó enormemente perjudicial a la evolución legislativa de nuestro país durante los periodos 2017-2021, 2021-2023 y 2023-2025, durante los cuales la falta de una mayoría clara en el legislativo significó el denominado ‘bloqueo’ de muchos proyectos de ley, algunos enormemente beneficiosos y favorables al desarrollo del país, que no pudieron incorporarse al ordenamiento jurídico gracias a la pugna de poderes que se desarrolló en la Asamblea durante los ya citados períodos legislativos.

Esta situación ha empeorado mucho más con la creciente crisis de partidos que experimenta el sistema político ecuatoriano, la escasa preparación técnica de los legisladores, la contratación de asesores ineficientes, falta de participación ciudadana, falta de institucionalización, profesionalismo lacso y un continuo lobbying político, lo cual ha originado leyes que no responden a las necesidades nacionales y al deseo de progresar de la población ecuatoriana. Ante todo lo mencionado, han sido

muchos, expertos o no, que han hablado de una reestructuración de la función legislativa, sin embargo, rara vez se entra en detalles al respecto. A continuación, presentaré acciones concretas, derivadas de modelos parlamentarios de países vecinos, así como de nuestro propio antiguo modelo legislativo, las cuales, a criterio propio, representan pasos enormes para solucionar las apremiantes problemáticas que enfrenta la evolución legislativa en nuestro país, y encaminar la legislación en las sendas de la modernización y el progreso.

2. Metodología de análisis y estudio

Con el objeto de plantear acciones concretas con una mayor posibilidad de que estas surtan efectos más favorables, se realizará una investigación histórica con enfoque comparativo, ello a fin de estudiar y determinar las lecciones que deja parte de la historia parlamentaria del Ecuador, así como los sistemas parlamentarios de otros países de la región. Se han considerado, por ello, diferentes análisis realizados por académicos de diversas universidades de la región. Por ende, este trabajo determinará los retos que enfrenta el Ecuador para una adecuada evolución legislativa, así como las lecciones que se enfrentan para su mejoría y las posibles soluciones, las cuales están, en ciertos casos, ya aplicadas en otros países de Iberoamérica.

3. Desarrollo:

La evolución legislativa en el Ecuador enfrenta una variedad de desafíos, algunos de los cuales surgen muy precisamente de la Constitución del 2008, mientras que otros son productos de la compleja coyuntura política que ha experimentado el país a lo largo de los últimos 25 años. Sin embargo, y más allá del impacto que hayan tenido los recientes acontecimientos en la actualidad de la Asamblea Nacional, resulta importante destacar que muchos desafíos de estos, sino es que todos, se vienen arrastrando desde las épocas del antiguo Congreso Nacional, ello se puede constatar en el artículo “Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso”, en el cual, se identifican una serie de problemáticas enfrentadas por el Congreso Nacional, las cuales, al compararlas con el contexto actual, resultan ser exactamente las mismas que enfrenta la actual Asamblea Nacional. Ello resulta bastante revelador, pues evidencia las escasas reformas que ha sufrido el Legislativo en el Ecuador, lo cual se puede ver en el mismo artículo, que hace mención del

proceso legislativo y de la estructura del Congreso, y también comparando la entonces constitución, aprobada en el año 1978, con la actual, de 2008, en donde es posible constatar la escasa transformación que ha sufrido la Función Legislativa en todos esos años, salvo por ciertas pequeñas excepciones, haciendo más clara aún la imperiosa necesidad de una reforma estructural del poder Legislativo a fin de poder enrumbar adecuadamente la evolución legislativa. A continuación, se explorarán los graves retos que enfrenta la evolución legislativa en el Ecuador, y las lecciones que se puede aprender de los parlamentos de otros países latinoamericanos.

3.1. Escasa Profesionalización

Una problemática que especialmente en semanas recientes ha causado bastante ruido y polémica viene a ser la poca preparación profesional de los legisladores, la cual ha quedado en evidencia gracias ciertos casos suscitados en las últimas semanas, como el escándalo de los 10 legisladores quienes alegaron no haber leído un escandaloso proyecto de ley, el cual ellos mismos firmaron en respaldo, o el caso del joven legislador de 19 años de edad captado en cámara dibujando durante una sesión de la Comisión de Fiscalización, o incluso en los casos de los varios legisladores, como el ya mencionado, cuyas edades rondan entre los 22 y 19 años, y carecen de educación universitaria, y por ende valdría decir también que tienen un inherente escaso conocimiento de lo que implica legislar, así como los procesos, formalidades, y más grave aún, escaso conocimiento del ordenamiento jurídico nacional. Esta problemática surge, principalmente, de 2 particularidades constitucionales, encontrados en los artículos 118 y 119 de la carta magna, referentes a la integración de la Asamblea Nacional y a los requisitos para ser asambleísta.

El primero organiza a la asamblea de manera unicameral, lo que significa la no existencia de una cámara de senadores, o una cámara de similares características técnicas y académicas, lo cual supone la renuncia a una significativa cantidad de valor y experiencia académica, así como de la pérdida de un filtro técnico para las normas, como es el caso en el Congreso de la Unión de México, lo cual compromete significativamente el nivel técnico de los proyectos-ley que salen de la Asamblea nacional, puesto que una cámara de senadores se compone, generalmente, de experimentados políticos y académicos, ya que son sujetos a requisitos mucho más estrictos en los ámbitos de experiencia, edad y logros

Legislación en Ecuador: Lecciones y Retos para su Evolución

académicos para poder siquiera presentar sus candidaturas. Por ende, se pierde una importante cantidad de nivel técnico.

El segundo, establece requisitos cuestionablemente bajos para poder postular para legislador, ellos son y cito:

“Art. 119: Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.”

Ello, especialmente en respecto a la edad, contrasta significativamente con los requisitos establecidos en la Constitución de 1978 para postular para diputado. Para ello cito:

Art. 57.- “(...) Para ser elegido diputado provincial se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; tener veinticinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; y ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección.”

Esto expone una realidad complicada, y es que generalmente, ingresan a la Asamblea Nacional jóvenes con escasos conocimientos jurídicos y legislativo, puesto que el nivel de madurez que tiene un joven de dieciocho años de edad en comparación a uno de veinticinco es totalmente inferior, al no tener estos experiencia laboral, inclusive, podría presumirse que un joven de veinticinco años ya habría culminado sus estudios universitarios, mientras que el primero apenas y ha terminado la educación secundaria al cumplir los dieciocho años de edad.

Ello se traduce en que, a más de no contar con una cámara de legisladores con amplia experiencia profesional y considerables méritos académicos, que actúe como filtro de los proyectos de ley que son aprobados en las comisiones especializadas o formulados por el ejecutivo y enviados para debate al pleno, lo que significa que adolecen de diversas falencias técnicas, como ha podido verse en la aprobación de leyes las cuales acumulan ya decenas de denuncias de inconstitucionalidad formal y material, como la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y

Corresponsabilidad Ciudadana, o la Ley Orgánica de Inteligencia, y varias otras.

Los ámbitos que he mencionado anteriormente, exponen una necesidad bastante imperiosa de reformar la función legislativa, y por consiguiente, la constitución. Para ello, es importante destacar el caso del Congreso de la Unión Mexicano, el cual se organiza de manera bicameral, contando con una cámara de diputados, con requisitos similares a los actuales asambleístas en el Ecuador, y una cámara de senadores, la cual actúa como un filtro técnico para los proyectos de ley, sin embargo tiene requisitos bastante bajos, ámbito que tiene que ser observado debido a lo ya discutido. El solo transicionar de Asamblea unicameral a Congreso Bicameral sería un avance significativo para enrumbar adecuadamente la evolución legislativa en el Ecuador, al dotar al legislativo de un filtro técnico ante los proyectos de ley que son tratados o aprobados por las comisiones. Adicionalmente, debería considerarse incrementar los requisitos de edad para ser diputado en este nuevo sistema, de dieciocho a veinticinco años de edad, y de entre treinta a treinta y cinco para senadores, así como requisitos académicos y profesionales estrictos para los senadores. Estos planteamientos, de aplicarse, representarían un importante avance en materia legislativa para el país, fortaleciendo la capacidad técnica del legislativo, y mejorando significativamente los proyectos de ley.

Falta de Institucionalización de las comisiones y participación ciudadana:

Las comisiones especializadas del legislativo son de vital importancia en los modelos legislativos encontrados en Iberoamérica, dado su rol para analizar de manera especializada los proyectos de ley de su materia de competencia. Cuando no existe una mayoría clara en el pleno, estas comisiones se convierten en espacios de negociación entre los legisladores. Sin embargo, en el Ecuador, estas comisiones, pese a ser ‘especializadas’ teóricamente, en la práctica distan de serlo, por los motivos expuestos en el apartado anterior, en otras palabras, adolecen de una carencia casi total de especialización y capacidad técnica, dando lugar a que estas sean simples extensiones de la ‘arena política’ en la que se ha convertido el pleno a causa de la inexperiencia y falta de profesionalismo de los legisladores, dando resultados los cuales dejan mucho que desear,

lo cual puede verse en el caso de las leyes denunciadas por vicios de inconstitucionalidad. Es por ello que surge la necesidad de brindar un mayor nivel técnico a estas comisiones, uno de esos medios viene a ser la participación ciudadana.

Si bien la Ley Orgánica de la Función Legislativa faculta a las comisiones a invitar a miembros de la ciudadanía para tratar y modificar proyectos de ley, esto rara vez suele pasar. Es de importante mención que la participación ciudadana en el proceso legislativo, si bien se viabiliza por algunos medios, incluso otorgándoles iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley, esto en el artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, la participación de la ciudadanía en el resto del trámite, especialmente en las comisiones suele ser bastante laxa. Para atender esta problemática vale mirar hacia afuera, a nuestros vecinos del norte, Colombia, en cuyo congreso suele convocarse regularmente a comisiones de expertos de la ciudadanía para el tratamiento de leyes, estos sirven como importantes asesores técnicos para las comisiones especializadas, sin embargo, vale observar que su convocación es también facultativa. Si se desea institucionalizar y fortalecer a las comisiones del legislativo y la participación ciudadana, esto no debería ser el caso.

Sería importante por ende observar, para una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el hacer de la convocación de comisiones técnicas de la ciudadanía por parte de las comisiones especializadas del legislativo un requisito obligatorio, mediante un breve concurso público de méritos y oposición, para garantizar la experticia técnica y académica de los integrantes de dichas comisiones, para asesorar a las comisiones especializadas del legislativo. Esto mejoraría el nivel técnico de los proyectos de ley aprobados por las comisiones de forma sustancial, lo cual significaría una enorme contribución a la calidad del proceso de evolución legislativa en el Ecuador.

Dentro de este ámbito, resultan importante también considerar la viabilización de la alternancia de los miembros de las comisiones especializadas, tanto táctica como disciplinaria, cual se hace ya en el Congreso de la Unión Mexicano, lo que beneficiaría enormemente el proceso de negociación dentro de las comisiones, así como la adecuada representación de los intereses de las diferentes bancadas legislativas, al haber por ejemplo la posibilidad de reemplazar a miembros ‘revoltosos’

que representen a determinadas bancadas en las comisiones. Esto permitiría oxigenar de forma considerable las relaciones entre los legisladores, favoreciendo proyectos ley mucho más pragmáticos que respondan a la voluntad popular de una forma mucho más efectiva.

Crisis e indisciplina partidaria

Otra de las apremiantes problemáticas que dificultan la evolución legislativa en el Ecuador viene a ser la crisis de los partidos políticos y la inherente indisciplina partidaria por parte de los miembros de las diferentes bancadas. Desde hace dieciocho años, los partidos políticos se han visto enormemente debilitados por dos fenómenos, la diáspora política y la polarización. La diáspora política ha debilitado a los movimientos tradicionales, puesto que sus filas se han visto mermadas por deserciones hacia otros movimientos o partidos los cuales han ido surgiendo, especialmente debido a laxas regulaciones y requisitos por parte del Código de la Democracia, a fin de incentivar la creación de movimientos, así como una inherente inestabilidad política, debido al debilitamiento de los partidos tradicionales, el cual se ha dado por diversos factores sociales. El Estado, ante todo esto, no ha podido implementar mecanismos para fortalecer a los partidos políticos, favoreciendo en su lugar la representación, a criterio de algunos excesiva, de las minorías políticas en el legislativo, mediante el método de asignación de escaños Webster, en cuyos haberes técnicos no se profundizará en el presente. Esta situación ha permitido que movimientos pequeños tomen mayor representatividad en la Asamblea Nacional, en detrimento de movimientos, objetivamente mucho más representativos, debilitando su presencia en el legislativo y provocando deserciones en sus filas. Por otro lado la polarización política debilita a movimientos más pequeños, siendo consecuencia de un fenómeno social e ideológico, en el que dos ideas contrarias ganan particular fuerza, y determinados partidos que las acunán, ganan gran relevancia como consecuencia, así sea esto temporal, como se ha observado con movimientos como CREO, lo que ha debilitado a partidos más pequeños, como el Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática, Sociedad Patriótica, Pachakutik, entre otros, como se observó durante los periodos legislativos 2009-2013, 2013-2017 y 2025-2029.

Otra apremiante situación viene a ser la indisciplina partidaria, consecuencia de la debilitación de los movimientos políticos, lo que

causa que ciertos legisladores, pertenecientes a determinada bancada, opten por salirse de su bancada que los llevó al poder, en ciertos casos saliendo de manera repentina, y posteriormente integrándose a otras bancadas, potencialmente de mayor significancia. Este fenómeno lo vimos durante el periodo legislativo 2023-2025, afectando particularmente a partidos como Construye o el Partido Social Cristiano, los cuales vieron sus bancadas mermadas por los denominados “camisetazos”. Este tipo de situaciones generan desconfianza en la ciudadanía, al considerar que quienes eligen pueden cambiarse con enorme facilidad de bancada legislativa, pudiendo estar repentinamente totalmente en contra de los motivos por los cuales el ciudadano confiara el voto a dicho legislador o dicha lista.

Ante esta problemática, ya se han tomado acciones, en este caso la aplicación del método D’Hondt para la asignación de escaños, lo que favorece a partidos con mayor respaldo de la ciudadanía, pretendiendo reducir la cantidad de movimientos y partidos políticos que forman parte de la ecuación legislativa. Debe observarse, sin embargo, que esto no favorezca una excesiva polarización del legislativo, para garantizar un proceso legislativo mucho más democrático, situación que por lo pronto resulta enormemente complicada, y ante la cual resulta extremadamente sensible plantear soluciones, puesto que estas podrían afectar los principios democráticos que rigen la elección de los legisladores, y por ende resultar lesivo para los derechos políticos de los mismo. Así mismo, debería observarse la regulación de los cambios de bancada, estableciendo causales específicas y procedimientos rigurosos, a fin de garantizar que estos cambios de bancada no se vean marcados por intereses mayoritariamente personales.

4. Conclusiones

Dado todo lo ya expuesto, es indudable que si se quiere direccionar adecuadamente e imparcialmente el proceso de evolución legislativa en el Ecuador, resulta imperiosa una reforma estructural a fondo de toda la función legislativa, a fin de garantizar un mayor nivel técnico de los proyectos de ley aprobados por el legislativo, y contar con proyectos de ley que se adapten de mejor manera a las necesidades del pueblo ecuatoriano y sepan encaminar adecuadamente al Ecuador por las sendas

del progreso y el orden. Contar con un ordenamiento jurídico sólido es vital para que el Ecuador pueda mirar firmemente hacia adelante.

Referencias:

- Bárcena Juárez, C. (2016). El control político y la rendición de cuentas en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/115/11547020005/html/>
- Calderón, F. (2008). Una nueva agenda de gobernabilidad democrática para América Latina. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3056/S2008805_es.pdf
- Isaza, C. (2017). El fortalecimiento del trabajo en comisiones: una herramienta para el mejoramiento del Congreso colombiano. *Revista Análisis Político*, 30(91), 100–122. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/68214>
- Mejía Acosta, A. (1997). Programa de Apoyo Legislativo. En S. Pachano (Coord.), *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso* (pp. 111–133). FLACSO – Fundación Konrad Adenauer. <https://biblioteca.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50987.pdf>
- Pachano, S. (1997). El Congreso en el sistema político ecuatoriano. En S. Pachano (Coord.), *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso* (pp. 45–79). FLACSO – Fundación Konrad Adenauer.
- República del Ecuador. (1993). Constitución Política de la República del Ecuador de 1978, codificada en 1993 [Ley No. 25, Registro Oficial No. 183 de 5 de mayo de 1993]. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ecu_const.pdf