

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

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

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

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

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

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

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

AUTORES

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

FLACSO - Biblioteca

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

CONTENIDO

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

CONTENIDO

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

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

CONCEPTOS

DICTADURA

Julio César Trujillo Vásquez

La dictadura es la más constante y antigua de todas las formas de gobierno: Grecia la vivió ya en los siglos VI y VII a. C. y Roma, que le dio ese nombre, la experimentó como forma de gobierno legítima desde el siglo III a. C., particularmente bajo Sila y Julio César (*Enciclopedia Jurídica Omeba*). Sin embargo, sólo a partir de Montesquieu existe un criterio que aún ahora permite catalogarla entre las formas de gobierno antiguas y modernas, aunque en la práctica es grande su analogía con autocracia, gobierno despótico, de facto o de hecho y gobierno totalitario.

Autocracia.- Autocracia, autocrático o autoritario es el término genérico que denota todo gobierno en el cual la única opinión y voluntad que rigen son las del gobernante, sin respeto alguno por las de los gobernados. Maurice Duverger incluye entre las formas autocráticas de gobierno las dictaduras socialistas y, dentro de los regímenes capitalistas, las monarquías antiguas y contemporáneas y las dictaduras conservadoras o fascistas en sus diferentes modalidades históricas.

Despotismo.- Despótico es, en cambio, el gobierno autocrático que usa el poder para oprimir a los gobernados cuyas libertades y derechos son sacrificados a los intereses personales del gobernante, de sus esbirros o parientes o en aras de cualquier utopía a la que ellos adhieren, sea la unidad religiosa, la pureza racial, la hegemonía de clase, el peligro comunista, etc. Montesquieu empleó esta denominación para la forma de gobierno distinta de la monarquía y de la república.

Totalitarismo.- Más que una forma de gobierno es una forma de Estado ya que no es sólo un modo de organizar el poder político y regular las relaciones entre los distintos órganos encargados de ejercerlo que es lo propio de una forma de gobierno. Responde más bien a un concepto de Estado y de dos de sus elementos esenciales: la persona humana y el poder político, y trata de cómo han de ser las relaciones entre ellos. Para el totalitarismo son de subordinación de la persona humana al poder, por lo cual éste la maneja de manera que sirva a la realización de los objetivos del Estado. No hay, por tanto, espacio

para las libertades y derechos de la persona ni de los grupos que forman las personas. El gobierno es, naturalmente, despótico.

Gobierno de facto.- Se opone al gobierno de derecho o constitucional puesto que, mientras éste debe ceñirse al orden legal previamente establecido, el gobierno de hecho procede en todo conforme a la voluntad del gobernante, sea un individuo o un grupo, dado que no hay ordenamiento que respetar.

Gobierno de facto y gobierno usurpador.- Bielsa y Linares en Argentina y Rodrigo Borja Cevallos en Ecuador, entre otros, lo mismo que Duverger en Francia, ponen de relieve la diferencia entre un gobierno de facto y un gobierno usurpador.

Diferencia en cuanto al origen del poder.- Para los autores latinoamericanos la diferencia entre esas dos formas de gobierno radica en la manera como el gobernante accede al poder: usurpador es el que lo asume por medio de la violencia, en contra del ordenamiento jurídico y del gobierno constituido conforme a él; de facto, o de hecho, es el que llega al poder al margen de la ley pero sin violencia, sea porque el titular legítimo abandona el cargo o porque éste se prorroga hasta que sea designado el que debe sustituirle conforme a derecho.

Diferencia en cuanto a la validez de sus actos.- Para el tratadista francés la diferencia radica en que los actos del gobierno de facto son jurídicamente válidos, como los de cualquier gestor de negocios ajenos, mientras que los del usurpador carecen de validez. Borja Cevallos afirma que si los actos de gobierno del usurpador son indispensables para la continuidad jurídica del Estado, se los conserva, igual que los del gobierno de facto, sin necesidad de ratificación expresa por parte del gobierno que lo desaloja del poder y sólo quedan sin efecto por su derogatoria o reforma. Duverger sostiene que los actos de los gobiernos de facto necesitan siempre ser ratificados, como los de cualquier gestor de negocios ajenos, por el poder legítimo una vez restablecido.

La distinción carece realmente de importancia porque el usurpador se afirma en el poder o lo ejerce con el asentimiento expreso o tácito

del pueblo y entonces se convierte en un gobierno de facto o, en su defecto, no se consolida y sus actos jamás llegan a tener consecuencias jurídicas, salvo para el estrecho círculo de sus subordinados, con lo cual es apenas una caricatura de gobierno que termina por caer, como ocurrió en Ecuador con el golpe de Estado del coronel Carlos Mancheno en 1947. Sin embargo, en este país ha prevalecido siempre en la mente de los diputados constituyentes la tesis de Duverger: de ahí que uno de los primeros actos, cuando no el primero, de las Asambleas Constituyentes de 1928-1929, 1938, 1946 y 1966-1967 haya sido declarar vigentes las normas jurídicas adoptadas por los dictadores que las precedieron. Ello no impide que, sea en el texto de la resolución o en los discursos de los diputados, se haya hecho hincapié en que tal vigencia era provisional en cuanto tales normas no se opusieran a las facultades del Poder constituyente, aclaración inútil puesto que de todos modos pueden ser reformadas o derogadas expresa o tácitamente.

Dictadura.- Este término se reserva para calificar a los gobiernos que reúnen las siguientes características: 1. Acceso al poder al margen de la ley por un acto de fuerza, habitualmente un golpe de Estado, que depone al gobierno legalmente constituido y abroga el ordenamiento jurídico vigente, en particular la Constitución; pese a que la transitoriedad es inherente al concepto que proponen los autores y así lo demuestra la historia, la dictadura tiende a perpetuarse, aunque nunca con éxito; 2. Ejercicio arbitrario del poder, porque no está sometido a ningún control y porque no está regulado por ningún ordenamiento jurídico sino por la voluntad del individuo o grupo que lo detenta; 3. Concentración del poder en un solo órgano, el dictador, que generalmente prefiere otras denominaciones, incluso la de presidente.

El dictador ordinariamente asume las funciones legislativa, ejecutiva y administrativa pero deja la Función Judicial a otro órgano, a veces relativamente independiente; con menor frecuencia asume las tres funciones o confía la judicial a testaferreros que actúan como jueces con arreglo a la voluntad del dictador. De cualquier modo, la peor dictadura es la que concentra las funciones legislativa y judicial.

Todas estas formas de gobierno son abstractas, forjadas en la mente de los teóricos, puesto que ninguna de ellas se encuentra en la historia en estado puro sino en una inimaginable variedad de combinaciones, particularmente rica en América Latina. Las modalidades de las dictaduras en los países subdesarrollados que Du-

verger destaca son válidas para nuestro continente pues, como él mismo anota, hemos tenido dictaduras militares, dictaduras de partido único y semidictaduras.

Dictaduras militares.- En Latinoamérica, como en la mayor parte de los países subdesarrollados, las Fuerzas Armadas son la institución temporal más sólida y, por ende, la única que, en situaciones de honda crisis social, puede suplir a los partidos políticos, al parlamento y a los sindicatos en el manejo del poder. Se caracterizan por ser ejercidas por un militar, sea en calidad de caudillo nacional, como Juan Domingo Perón, en la Argentina, sea como representante de las Fuerzas Armadas que asumen, en cuanto institución, el ejercicio real del poder y las responsabilidades que ello entraña: tal fue el caso de los generales Guillermo Rodríguez Lara, en el Ecuador, y Juan Velasco Alvarado, en el Perú, en el decenio de 1970. Otra característica suya es que se sustentan, fundamental si no exclusivamente, en la fuerza representada por los soldados y sus armas.

Las dictaduras militares no tienen ni intentan, quizás porque no pueden, organizar un partido político que las respalde ni dan mayor importancia a la opinión pública, recelan de las organizaciones sindicales, cuando no las hostigan y/o disuelven, como en el caso de los regímenes que han encarcelado, torturado y asesinado a sus dirigentes.

Cuando el dictador militar alcanza el nivel de caudillo nacional amplía el apoyo de la sociedad civil con lo cual sustituye el respaldo de las fuerzas armadas por el de un partido político y organizaciones sociales, gremios y sindicatos. En más de una ocasión los militares han preferido respaldar a un civil en la asunción del poder dictatorial, respaldo que ha estado, casi siempre, condicionado al cumplimiento del programa y las consignas de los jefes militares: el ejemplo más conspicuo y vergonzoso de subordinación del poder civil al militar fue la dictadura de Juan María Bordaberry en el Uruguay.

Sería temerario incluir las dictaduras latinoamericanas y ecuatorianas entre las dictaduras conservadoras, pero sería asimismo inexacto catalogarlas como revolucionarias puesto que junto a algunas, desvergonzadamente reaccionarias, ha habido otras evidentemente progresistas e inclusive las que no respetaron los derechos civiles, culturales y políticos propiciaron avances en materia económica y social. En la década de los años 70 y parte de los 80 las dictaduras militares acogieron con fervor en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y, en ciertos momentos, Bolivia, la doctrina de la seguridad na-

cional y suprimieron con violencia la libertad de sus pueblos. Con el argumento de que, según la tesis del presidente norteamericano Richard Nixon (*La verdadera guerra ha comenzado*), la humanidad vivía un estado de guerra no declarada entre el comunismo y la civilización occidental, la preservación de ésta demandaba la eliminación de aquél y de cuantos lo propugnaran o, de manera deliberada o no, sirvieran a sus designios de dominación mundial.

La dictadura en el Ecuador.- Dadas las características de la sociedad ecuatoriana y debido quizás a la formación o deformación profesional de sus miembros, las dictaduras se han inspirado en los principios de orden, disciplina y organización jerárquica y, en consecuencia, han entrado en conflicto con los de libertad, pluralismo e igualdad inherentes a un régimen democrático e indispensables para el funcionamiento de los partidos políticos y otras organizaciones sociales y condición previa para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y culturales que siempre han sido, en mayor o menor medida, atropellados por las dictaduras. Por otro lado, un fuerte número de oficiales provienen de las clases medias y populares y miran con simpatía la ampliación o ascenso de ellas gracias a la intervención del Estado en la creación de las condiciones sociales necesarias para que sus miembros puedan gozar de los derechos que les habían sido regateados o desconocidos. Esas condiciones beneficiaron también a los sectores más ricos de la sociedad ya que gozaron también del apoyo del Estado gracias al cual contaron con bienes y servicios que, pese a su manifiesta necesidad, no podían producir, lograron disponer de los recursos económico-financieros de que carecían y, en fin, conjugaron los peligros de inminentes quiebras y liquidaciones.

Las dictaduras militares han contado con la asesoría y colaboración de la tecnoburocracia, casi siempre con una elevada formación técnico-profesional y manifiesta sensibilidad social pero, al mismo tiempo, sin compromiso político alguno y, en ciertos casos, ni siquiera ideológico. La tecnoburocracia aumentó las dimensiones e influencia de la clase media que no habría encontrado empleo fácilmente fuera del Estado.

Como consecuencia de la combinación de esos factores ha habido en el país gobiernos dictatoriales innegablemente represivos y, al mismo tiempo, progresistas en lo económico y social. Por supuesto, ninguno de ellos ha aportado una nueva concepción del Estado ni de la organización del poder diferentes de las here-

dadas del pasado, pese a haber extendido las funciones estatales a otras áreas no conocidas por el Estado Liberal de Derecho. Semejante orientación ideológica caracteriza a la mayoría de las dictaduras del presente siglo, a partir de la de 1925, a la que debemos la incorporación del Ecuador al Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución de 1929. A la dictadura del general Alberto Enriquez Gallo debemos la legislación social, inclusive el Código del Trabajo.

La dictadura del contralmirante Ramón Castro Jijón no escapa a ese esquema ideológico: pese a su anticomunismo militante y a los excesos que trae consigo, tiene a su haber la Ley de Reforma Agraria que, si no satisfizo a los maximalistas en esta materia, puso fin a las formas serviles de trabajo en el campo, con la consiguiente liberación de los indígenas cuyas organizaciones han adquirido la fortaleza necesaria para constituirse en interlocutores del poder mestizo en la discusión de los problemas del agro e inclusive de la organización del Estado. Esa dictadura tuvo también el aporte de la primera reforma tributaria de carácter moderno, con fines tanto proteccionistas cuanto fiscalistas, y la Ley de Servicio Social y Carrera Administrativa en favor de los burócratas.

Tampoco dejó de ser represiva y moralizante la dictadura de Rodríguez Lara, pero fortaleció el Estado con los recursos del petróleo; sin embargo, quizás por su distanciamiento de los políticos y dirigentes sociales, creó, más con buena voluntad que con acierto, instituciones que se encargaron de administrar los nuevos recursos en programas y proyectos de intención nacionalista, desarrollista y social, pero sin orden ni concierto, y que, debido al caos y a la confusión reinantes, no contribuyeron a reestructurar, ni jurídica ni políticamente, el Estado de acuerdo con las necesidades y posibilidades del país, como instrumento del desarrollo nacional y de la liberación externa en condiciones de relativa equidad y efectiva interdependencia.

La dictadura del partido único.- Las dictaduras que han assolado a América Central y el Paraguay se han parapetado tras una apariencia de gobierno constitucional o de Derecho pero todas ellas fueron, en realidad, una farsa en el verdadero sentido del término. La división de poderes se redujo a órganos diferentes, todos ellos a cargo de marionetas manipuladas por el dictador que se atribuía el nombre de presidente; la discrepancia y la oposición estuvieron encarnadas por gente vanidosa y sin escrúpulos que por exhibicionismo y codicia se prestaban al engaño, mientras los dirigentes políticos y

sociales democráticos permanecieron en las cárceles o el exilio. En el ejercicio del poder omnimodo se mantuvieron, por largos años, camarillas sin ideología ni proyecto alguno como no fuera medrar del poder y perpetuarse en él mediante la corrupción de sus favoritos, la miseria de los pueblos y la opresión general.

La semidictadura.- Los constitucionalistas consideran que tal es el caso de México, en el cual todo resulta ambiguo, desde el nombre del partido gobernante: PRI - Partido Revolucionario Institucionalista (Duverger). Pero allí la ambigüedad no es ficción: hay elecciones realmente disputadas, aunque la oposición argumenta que, cuando el PRI ve amenazado su triunfo, pone en marcha una bien entrenada maquinaria del fraude; hay división de poderes, garantizada más que por la Constitución por las pugnas entre las diversas facciones del Partido; hay libertades, aunque el 62% de la población vive en los umbrales de la pobreza crítica.

Reconocimiento de la autoridad de la dictadura.- Para explicar la validez de los actos dictatoriales se ha elaborado la "doctrina de facto", iniciada en Inglaterra en el siglo XV, aplicada en Estados Unidos de Norteamérica particularmente durante la Guerra de Secesión, en Alemania en 1918, en Francia con el gobierno del mariscal Petain y más tarde respecto del gobierno provisional del general de Gaulle y, por supuesto, en América Latina con ocasión de innumerables dictaduras. Pese a la diversidad de teorías, sean de Derecho privado o de Derecho público, la mejor explicación parece ser la de Jéze —a la que adhiere, en el Ecuador, Rodrigo Borja Cevallos— para quien es "una necesidad social asegurar el funcionamiento de los servicios públicos del modo más regular y continuo posible, e impedir que la colectividad caiga en la anarquía y el caos". La doctrina de facto sustentada en una necesidad social es aplicable a tres situaciones diferentes:

Gobierno de facto.- Por esa razón, y no por otra, son válidos los actos de gobierno de quienes toman el poder por la fuerza o de hecho, deponiendo al gobierno legítimo, siempre que lleguen a consolidarse en él. Conviene recordar que para los regímenes presidencialistas de Latinoamérica el término "gobierno" comprende todas las funciones del Estado, a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios en los que designa exclusivamente al Ejecutivo. Por otro lado, el gobierno inicialmente usurpador, si logra consolidarse, se convierte en gobierno de facto y, por las razones de necesidad arriba indicadas, sus actos adquieren legitimidad.

Entes públicos o privados colegiados o corporativos.- Integrados por dos o más miembros, aunque uno o varios de ellos ejerzan la función irregular o ilegalmente, sus actos son válidos, por las mismas razones, siempre que tengan la apariencia de regularidad. No procede, pues, impugnación de los actos de los entes colegiados con el argumento de que su integración es ilegal.

Funcionarios de facto.- Linares Quintana reprimina la desaprensión con que los autores extrapolan la terminología europea a América Latina donde el gobierno comprende las tres funciones del Estado. En consecuencia, citando a Sánchez Viamonte, sostiene que gobierno de facto es el que asume y ejerce todas las funciones del Estado sin sujeción al derecho que, por lo demás, queda abrogado sea con la concentración de todas ellas en un solo órgano estatal o con la simple hegemonía de uno de ellos en desmedro de los otros; funcionarios de facto son los que ejercen las funciones o cargos públicos sin nombramiento expedido conforme a derecho.

El estudio de los gobiernos de facto es propio del Derecho constitucional y el de los funcionarios de facto compete al Derecho administrativo en el cual se distinguen: funcionarios de facto, funcionarios con investidura nula y funcionarios incompetentes o que actúan sin competencia para llevar a cabo los actos que realizan. La doctrina de facto se aplica únicamente a los primeros, respecto de los cuales Marienhoff afirma: "Con rarísimas excepciones, la doctrina científica acepta la validez y eficacia de los actos de funcionarios de facto, en tanto que concurren determinadas condiciones" entre las cuales figuran las siguientes: los actos jurídicos como emanantes de agentes o funcionarios *de jure* o sea de derecho; buena fe por parte de terceros, o sea del público, pero en caso de conmoción ella no es menester puesto que el estado de necesidad justifica que cualquier persona asuma el cargo pese a no tener nombramiento o elección regulares y que todos, no obstante conocer su origen irregular, le rindan acatamiento; una última condición, de singular importancia moral pero de difícil aplicación en la práctica, es que el establecimiento del funcionario de facto responda al interés público o de terceros y no al suyo o de sus allegados. También se invoca en favor de la validez de los actos del funcionario de facto el principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos y la teoría del error común basada en el adagio proveniente del Derecho Romano: "*error communis facit jus*" (el error común hace derecho).

Lo dicho de los funcionarios de facto es también aplicable a los empleados de facto. El nombramiento o elección tanto de unos como de otros, hecho con violación de los requisitos o trámites legales, es nulo pero mientras no se declare la nulidad son funcionarios o empleados de derecho; consecuentemente, sus actos son válidos y, en interés de la colectividad, la declaración de nulidad del nombramiento o elección no surte efectos sino *ex nunc*, o sea para el futuro. Los tratadistas argumentan que si los actos del funcionario o empleado de facto son válidos, pese a que asumió el puesto irregularmente, con mayor razón tienen que serlo los del funcionario o empleado con nombramiento nulo o anulable que debe su puesto a nombramiento o elección de quienes tienen facultad para ello, y el acto o actos realizados no son actos suyos personales sino llevados a cabo en ejercicio de atribuciones prescritas en la ley no para él como persona natural sino para el cargo que desempeña.

Precisamente por falta de atribuciones, no del funcionario o empleado como persona sino del cargo u órgano-institución, el acto del funcionario incompetente es nulo como lo sería el del funcionario de facto con nombramiento o por elección nulos si el puesto no existiera o no tuviera atribuciones para realizar ese acto. Semejantes soluciones del Derecho constitucional y del Derecho administrativo son independientes de las sanciones que el Derecho penal tiene previstas para quienes actúan como funcionarios o empleados de facto o con nombramiento o por elección nulos o para los que se excedieran en el ejercicio de sus funciones o actuaran fuera del ámbito de su competencia.

La doctrina y el Derecho positivo.- La situación de los gobiernos y funcionarios de facto no está prevista en el Derecho positivo porque sería un contrasentido que regulara el ejercicio del poder que se realiza al margen del derecho, cuando no con su abrogación expresa. Pero se encarga de sustentarlos científicamente la doctrina, para la cual el derecho no es mera deducción lógica de normas a partir de principios abstractos sino instrumentos de la sociedad para resolver, con equidad y eficazmente, los complejos problemas que nacen de las relaciones de sus miembros entre sí y con la colectividad, a fin de que establezca o restablezca por lo menos la paz pública. Las cuestiones derivadas de los funcionarios y empleados *de jure* que actúan sin competencia o con nombramiento o por elección nulos, deberían estar, por el contrario, previstas en el Derecho positivo.

La dictadura constitucional.- En la ciencia

del Derecho constitucional se llama así a los regímenes de excepción que, para casos de conmoción interna o de agresión exterior, prevén las constituciones latinoamericanas. Lo esencial de estos regímenes es la suspensión total o parcial de los derechos y garantías fundamentales de la persona humana, la ampliación de las facultades discrecionales del presidente de la República, la autorización para que haga uso de facultades que, en circunstancias normales, están sujetas a limitaciones, la concentración en sus manos de las funciones legislativa y ejecutiva y, en ocasiones, el imperio de la ley militar, facultades de las que abusan los gobiernos, incluso algunos constitucionales (Héctor Fix-Zamudio).

La dictadura constitucional en el Ecuador.- La Constitución Política de la República, en las letras m) y n) del artículo 79, regula la institución conocida con el nombre de "dictadura constitucional". Por el primero de esos preceptos el presidente de la República tiene atribución para decretar la movilización, desmovilización y requisiciones que crea necesarias y, por el segundo, declarar el estado de emergencia nacional y asumir atribuciones realmente dictatoriales, tales como establecer censura previa en los medios de comunicación, suspender la vigencia de los derechos y garantías constitucionales y declarar zona de seguridad el territorio nacional, amén de otras de carácter administrativo y fiscal.

El ejercicio de esas atribuciones se encuentra regulado en la Ley de Seguridad Nacional, pero la Constitución establece limitaciones de gran importancia. En primer lugar, en tales casos no se suspende la división de funciones del Estado en los tres órganos esenciales y tampoco dejan de funcionar los órganos encargados de la jurisdicción constitucional, es decir la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales. En segundo lugar, el presidente de la República, investido de facultades excepcionales, no puede suspender el derecho a la inviolabilidad de la vida y a la integridad personal, no puede ordenar la expatriación de ecuatorianos ni su confinamiento fuera de las capitales de provincia o en región distinta de aquella en que viviere el afectado.

Aunque la Constitución impone al presidente de la República la obligación de poner en conocimiento del Congreso o, de no estar reunido, del Tribunal de Garantías Constitucionales, el decreto por el cual ha declarado la movilización o el estado de emergencia, ambos organismos han considerado que es de su competencia juzgar si son válidas las causas invoca-

das para ello por el presidente. Ni la Constitución ni la Ley de Seguridad Nacional disponen nada sobre el decreto de movillización, pese a que, de conformidad con la Ley, semejante decreto compromete derechos fundamentales, entre ellos la libertad de trabajo, la propiedad o el uso de patentes y el derecho de propiedad.

En contra del principio del Derecho constitucional que reza "*delegata potestas non potest delegari*" (no puede delegarse el poder delegado) y con el fin de suprimir el recurso de tercera instancia e introducir el de casación, la séptima Disposición Transitoria de las Reformas a la Constitución Política, aprobadas en 1992, confiere a la Corte Suprema de Justicia la facultad de reformar, por reglamento, las leyes formales vigentes. De esta manera, acaso sin consecuencias mayores por ahora, se ha introducido el peligroso precedente de concentrar en un mismo órgano la función legislativa y la judicial y se ha dado origen a una nueva versión de dictadura constitucional.

La dictadura constitucional en los países del Grupo Andino (GRAN).- Dado que en América Latina está muy generalizada esta forma de gobierno de excepción, el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de Derechos Humanos prevé las causas de su instauración, los límites de sus atribuciones y sus obligaciones para con la comunidad de Estados Americanos.

Las constituciones políticas de los países miembros del GRAN, entre ellas la de Ecuador, contemplan la dictadura constitucional con diferentes nombres: Bolivia la llama "Conservación del Orden Público"; Colombia, "Estados de excepción" que comprenden el "estado de guerra", el "estado de conmoción interior" y el "estado de emergencia"; Venezuela prevé este último con o sin restricción o suspensión de las garantías constitucionales y medidas indispensables para evitar trastornos del orden público.

Abrogación de la Constitución, dictadura constitucional y violación de la Constitución.- En estos tres casos los actos de los gobiernos pueden tener cierta similitud y por ello la opinión pública los confunde. Sin embargo, desde el punto de vista de la ciencia política son tres realidades diferentes.

La abrogación de la Constitución es su derogatoria total seguida de un gobierno de facto o de una nueva Constitución, la dictadura constitucional es un gobierno de excepción regulado por la propia Constitución y la violación de la Constitución ocurre cuando las autoridades o los particulares ejecutan actos o acuerdan convenciones que contrarían o contradicen la

Constitución; mas, como ésta sigue vigente, sus autores son responsables política y penalmente, de acuerdo con lo que la Constitución y/o el ordenamiento jurídico sustentado en ella tengan prescrito para el efecto.

La dictadura y la comunidad internacional.- La recurrencia de las dictaduras en nuestra región ha dado origen a la discusión acerca de lo que debería hacer la comunidad internacional para prevenirlas o ponerles término.

En Ecuador tuvo su origen la "doctrina Tobar", concebida y propuesta a los demás Estados Americanos por el canciller ecuatoriano Carlos R. Tobar en 1907, en los siguientes términos: "Las Repúblicas Americanas, por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las discusiones intestinas de las Repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir a lo menos en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de las revoluciones contra la Constitución".

El reconocimiento, dice Podestá Costa, es el acto por el cual el Estado que lo otorga considera al gobernante de facto como "órgano de la autoridad pública del Estado en que rige, en cuanto ella trasciende al exterior, y por lo tanto aquél manifiesta el propósito de cultivar las relaciones internacionales por intermedio de ese gobierno" (*Derecho Internacional Público*). El no reconocimiento propiciado por la doctrina Tobar sería la negativa de los gobiernos americanos a mantener relaciones de todo tipo con el Estado en donde rija un gobierno de facto. Los presidentes de Venezuela Rómulo Betancourt y Raúl Leoni la practicaron durante su gobierno.

Por temor a la intervención de los estados poderosos en los asuntos internos de los países débiles ha prevalecido, más bien, la "doctrina Estrada" (de Genaro Estrada, Secretario de Estado de México) conforme a la cual los nuevos gobiernos no necesitan del reconocimiento de los demás y su validez jurídica no depende de ese reconocimiento que constituiría "una práctica denigrante para la soberanía". Sin embargo, Estados Unidos la ha aplicado cuantas veces ha considerado que convenía a sus intereses, incluso con el respaldo de la fuerza, para desplazar del poder al gobernante al que, por sí y ante sí, ha calificado de usurpador. Tal fue el caso del general Manuel Noriega en Panamá, entre muchos otros.

Pese a que hay quienes opinan que el artículo 9 de la Carta de la Organización de Estados Americanos estaría en contra de la doctrina del no reconocimiento, la opinión pública conti-

mental ha respaldado la intervención de la OEA para poner fin al gobierno dictatorial de Haití como lo hizo, en su momento, con el pronunciamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino contra la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua.

BIBLIOGRAFIA

Actas de la sesión de la Asamblea Constituyente del 9 de octubre de 1928, del 13 de agosto de 1938, de agosto de 1946 y del 16 de noviembre de 1966.

Borja Cevallos, Rodrigo: *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

Fix-Zamudio, Héctor: "La justicia constitucional" en *Lecturas constitucionales andinas*, Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Frederick Naumann, 1991.

Linares Quintana, Segundo: *Tratado de la ciencia del Derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1956.

Lituma, Alfonso: *Seguridad y desarrollo*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1978.

Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abelardo Perrot, 1978.

Montesquieu: *El espíritu de las leyes*, Bogotá, Ediciones Universales, 1989.

Nixon, Richard: *La verdadera guerra ha comenzado*, Barcelona, Planeta, 1980.

Podestá Costa, Luis A.: *Derecho internacional público*, Buenos Aires, TEA, 1979.

Reyes, Oscar Efrén: *Brevísima Historia del Ecuador*, Quito, Nueva Edición, 1974.

Varios: *Iglesia, prensa y militares*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1978.