



CRV-X-09-17

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL X
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2017

Ponencia presentada por
MARÍA DE LOURDES SOLÓRZANO VERA

“LA RESPONSABILIDAD LEGISLATIVA SOBRE LOS EFECTOS DE LAS LEYES QUE SE PROMULGAN”

Mayo 2017

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15960,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA RESPONSABILIDAD LEGISLATIVA

SOBRE LOS EFECTOS DE LAS LEYES QUE SE PROMULGAN

María de Lourdes Solórzano Vera ¹

RESUMEN

La legislación ecuatoriana concede el derecho de igualdad para el acceso a dignidades de elección popular a cualquier persona que cumpla los requisitos establecidos en la Constitución. En el caso de los legisladores, o asambleístas, se requiere tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad y estar en goce de los derechos políticos. La falta de exigencias para ejercer cargos de representación nacional, y la recurrente práctica del ejercicio del voto en bloque por partido político y no por representación individual de cada asambleísta, devienen en un problema de irresponsabilidad al momento de promulgar leyes que afectan aspectos económicos, políticos, o sociológicos de la sociedad ecuatoriana. La inmunidad de la que gozan los asambleístas y el proceso constitucional de creación de leyes, permiten que la función legislativa se realice sin mayores responsabilidades por el impacto de las leyes que sancionan. Este trabajo plantea una revisión a los mecanismos establecidos para que a través de mayor estructura en los proyectos de ley se reduzcan los riesgos de causar perjuicio en la sociedad.

Palabras clave: Ley, Responsabilidad, Efectos, Legisladores, Estado, Medición.

Sumario: 1) Introducción 2) La Constitución ecuatoriana y sus características garantista y proteccionista de Derechos 3) Las Funciones del Estado y la falta de responsabilidad legislativa 4) La Ley como medio de ejecución de políticas públicas 5) Proceso de Formación de la Ley en el Ecuador 6) Los efectos de la promulgación de la ley 7) Conclusión

¹ Miembro de la Redipal. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador; magíster en Administración de Empresas por la Universidad de las Américas; alumna regular de los cursos para el doctorado en Derecho en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: lourdessolorzanov@gmail.com

1) INTRODUCCION

La legislación ecuatoriana concede el derecho de igualdad para el acceso a dignidades de elección popular a cualquier persona que cumpla los requisitos establecidos en la Constitución. En el caso de los legisladores o asambleístas, se requiere únicamente tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad y estar en goce de los derechos políticos. La falta de exigencias para ejercer cargos de representación nacional, la recurrente práctica del ejercicio del voto en bloque por partido político y no por representación individual de cada asambleísta, devienen en un problema de irresponsabilidad al momento de promulgar leyes que afectan aspectos económicos, políticos, o sociológicos de la sociedad ecuatoriana.

La inmunidad de la que gozan los asambleístas y el proceso constitucional de creación de leyes, en el Ecuador, permiten que la función legislativa se realice sin mayores responsabilidades por el impacto de las leyes que sancionan.

Este documento plantea una revisión a los mecanismos establecidos para que a través de mayor estructura en los proyectos de ley se reduzcan los riesgos de causar perjuicio en la sociedad.

2) LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA Y SUS CARACTERÍSTICAS GARANTISTA Y PROTECCIONISTA DE DERECHOS

La Constitución del Ecuador, vigente desde el año 2008, plantea una nueva concepción del Derecho, principalmente al determinarla como una norma suprema de Derechos, en reemplazo del Estado de Derecho que tenía previamente.

Con la promulgación de ella, los derechos de los ecuatorianos y de los habitantes de este país, quedan tutelados en el ejercicio de los hechos y actos del quehacer cotidiano. Esta protección incluye a todos los funcionarios públicos y a aquellas personas que ejercen dignidades de representación nacional, en su ámbito centralizado o no, como ejecutores y responsables de esa garantía.

Es así que de manera expresa, la Art. 1 de la Constitución manifiesta: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.” (Constitución del Ecuador, 2008)

La protección que ofrece es tal que en caso de que se compruebe la afectación de algún derecho dispone que el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a la reparación a través

del derecho de repetición del que goza el Estado ecuatoriano.

3) LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y LA FALTA DE RESPONSABILIDAD LEGISLATIVA

El estado ecuatoriano ejerce la soberanía otorgada por la voluntad del pueblo, a través de cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, y de participación ciudadana.

En el ejercicio de estas funciones, se deduce que el Estado puede también a causa de sus acciones u omisiones lesionar los derechos de los ciudadanos, a través de sus manifestaciones, teniendo en cuenta que éstos se pueden provocar directamente por la intervención del Estado.

La responsabilidad que establece la Constitución en el Art.9, numeral 11, dispone que se ejercerá el derecho de repetición en contra de los funcionarios o personas que actúan en ejercicio de una potestad pública, quienes son llamados a la reparación, cuando se lesionan derechos. (Constitución del Ecuador, 2008)

Ni la Constitución, cuando enumera a los funcionarios posibles en los numerales 3 y 9 del artículo 11, ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa contempla la posibilidad de que un legislador o asambleísta, pueda tener esta condición. Es decir, las normas que se refieren a la responsabilidad y deberes para con el pueblo; excluyen a los legisladores de la posibilidad de generar afectación a los derechos a los ciudadanos ecuatorianos a través de sus actos.

La misma ley supone que ella – la ley – no puede ser susceptible de causar daño; si lo hiciera, por alguna indebida aplicación o errónea interpretación de quienes la ejecutan existen los mecanismos suficientes para que se repare este daño, como son las vías de control constitucional y de acceso al sistema jurisdiccional.

La ley olvida que el proceso de su creación es una etapa en la que también es posible se causen afectación a derechos y en la cual con una debida proyección del efecto de esta ley, se puede prevenir un impacto a futuro.

A más de las consideraciones previas, los legisladores, electos por votación popular, gozan de inmunidad de los actos, decisiones y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. La ley de manera expresa dice que los legisladores tendrán responsabilidad política ante la sociedad del cumplimiento sobre sus deberes y atribuciones (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

En relación a la responsabilidad política, la Corte Constitucional Colombiana, se pronunció sobre ella en 1995:

“RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL ELEGIDO (Aclaración de voto). El elegido -dentro del marco de la búsqueda de la justicia y el bien común- debe cumplir ciertas obligaciones puesto que ha asumido un compromiso frente a sus electores y frente a la sociedad, del cual debe responder políticamente. Esto no significa en manera alguna que el elegido sea un simple mandatario de los electores en todos los aspectos (...), puesto que la propia Constitución autoriza a los representantes a distanciarse de los grupos que los han elegido para actuar "consultando la justicia y el bien común" (C.P Art. 133). (...) (C-194 de 1995 Eduardo Cifuentes M.)" (Gordillo, Angarita y Carreño, 2012)¹

En el Ecuador, la responsabilidad política se penaliza con la censura y destitución que se establece a través de un juicio ante la Asamblea Nacional, en la forma y para aquellos funcionarios que establece el Art. 131: “La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.(...)” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)²

A más de esta disposición, es atribución de la Asamblea Nacional, la de fiscalizar actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y de los otros órganos del poder público. Es así, que todas las actuaciones de las funciones del Estado ecuatoriano pueden ser observadas y fiscalizadas, a excepción de aquellas en que realiza la función legislativa, a la que a pesar de imponérsele también la responsabilidad política, carece de procedimiento para ejecutarlo.

La redacción que tiene el Art. 162 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa presume que ser responsable políticamente ante sus mandantes, difiere de tener una responsabilidad política. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)³

Los legisladores son obligados a rendir informes a la ciudadanía, cuyo contenido se centra en determinar la cantidad de leyes que ha presentado en el período para el cual presta su servicio; es decir esta obligación de informe no deviene en una sanción o llamado de atención por la falta del cumplimiento de su responsabilidad.

Una de las formas en las que se sanciona la responsabilidad política a los legisladores, es a través de la manifestación de sus votantes en las urnas, sin embargo, la forma en la que se realizan estas elecciones carece de elementos para sancionar de

esta manera al legislador que, a criterio del votante, no cumplió sus deberes para con el pueblo.

Es probable, que si la legislación ecuatoriana definiera una diferencia real, entre la clasificación de los asambleístas, quizá en el tiempo de permanencia en sus funciones de acuerdo al distrito al que pertenece, el pueblo pudiera sancionar con la decisión de voto, su permanencia en las funciones que desempeñan. A pesar, de que en el Ecuador se clasifican a los asambleístas en nacionales, provinciales y distritales; las funciones que tienen como legisladores y los años (cuatro) que ejercen en la Asamblea Nacional son los mismos.

Por otro lado, por múltiples factores, cada vez la decisión de votación de una dignidad de elección popular se adopta en virtud del color del partido político que lo respalda, y no en función de las cualidades personales del candidato.

Otro factor que no se puede dejar de lado, es el perfil del legislador. Los requisitos que se solicitan para su concurso en las elecciones para esta dignidad, son mínimos: "(...) 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" (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Si bien esta norma garantiza la participación en democracia de todos los ciudadanos, se debe considerar también que se les atribuye la creación de las normas que se orientan a formular las políticas públicas del país. Resulta incoherente que cada día, para la ejecución de las políticas públicas se exija un grado de educación superior de tercer o cuarto nivel, y que al mismo tiempo sean mínimos los requerimientos para los que las producen.

4) LA LEY COMO MEDIO DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Ley como declaración de voluntad del Soberano, debe responder a las necesidades sociales que desemboquen en un adecuado y planificado desarrollo de un territorio. Carlos Alchourrón señala que los sistemas normativos tienen dos funciones prácticas especiales: a) evaluar las acciones humanas, y, b) regular las conductas de los hombres. (Alchourrón, 1991)⁴

Mario Bunge, lo denomina como ingeniería social, la función social de los legisladores, e incluye a los jueces y a los abogados como actores de lo que el autor llama realismo jurídico. (Bunge)⁵

La Constitución ecuatoriana (Constitución de la República del Ecuador, 2008) establece de forma taxativa que se requerirá de ley para: (i) regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; (ii) tipificar infracciones y establecer sanciones

correspondientes; (iii) crear, modificar o suprimir tributos; (iv) atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados; (v) Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias; (vi) otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Debido a la importancia que otorga la norma suprema a la garantía y protección de derechos, en el Ecuador se produce un suceso en la jerarquía de las fuentes del Derecho. La Ley que se caracteriza por ser la fuente principal, le cede lugar a los Principios para prever la protección de aquello que tutela. Sin embargo, en el marco del Positivismo, (o del mal entendido positivismo) aun cuando es la norma la que continúa liderando y aunque los Principios Universales, como fuente del Derecho, deberían considerarse como independientes de la ley escrita para su aplicación. En la realidad ecuatoriana se observa con mayor frecuencia la inclusión de principios en la norma escrita, como si los principios contenidos en ella, son los que deben primar a la hora de la toma de decisiones por parte de los jueces.

Zaffore (Zaffore, 2012) dice que se debe mirar a la norma jurídica (Ley) como una doble hipótesis, pues en primer lugar es una forma de delimitar y definir una necesidad–problema sociopolítico de la realidad; al mismo tiempo lo es de solución y de satisfacción. El problema de estas hipótesis consiste en que se pueden construir desde la objetividad, o como él lo llama conocimiento críticamente fundamentado en toda la realidad implicada, o desde la ideología o los intereses y representaciones particularistas, o sea, la subjetividad.

Por su parte, Manuel Atienza, ha creado una teoría de la legislación, a la que le atribuye cinco niveles de racionalidad para la formación de la ley: “una racionalidad lingüística, que se refiere al emisor (edictor) que debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal, pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática, pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica, pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética, pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética” (Atienza, 1989)⁶

5) PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY EN EL ECUADOR

A diferencia de otros países la iniciativa para presentar proyectos de ley tiene mayor cantidad de actores. En España (Constitución Española, 1978)⁷ por citar un ejemplo, esta atribución corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado.

En la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la iniciativa para presentar proyectos de ley se atribuye de manera más amplia. Es así que los asambleístas, el Presidente de la República, las otras funciones del Estado: judicial, electoral y de participación ciudadana, la Corte Constitucional, el Procurador General del Estado, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo y la Defensoría Pública, y los ciudadanos son los investidos de esta prerrogativa.

La facultad que se otorga a la ciudadanía como un derecho de participación en un sistema de democracia directa, es posible cuando el proyecto de ley cuenta “con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta atribución - otorgada a la ciudadanía - se extiende para realizar reformas constitucionales cuando el número de solicitantes sea no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En relación a lo tratado en el numeral anterior, la ley es importante porque su finalidad se orienta a regular las normas sociales y de convivencia, las que generalmente se realizan en la función ejecutiva, como encargada de planificar, organizar y en la mayoría de ocasiones ejecutar las políticas públicas. Es decir que cuando una iniciativa de proyecto de ley, proviene de esa función, existe una presunción de que aquella es necesaria para implementar esa política pública en beneficio de la ciudadanía, por lo que detrás de ese proyecto de ley se presume también que contienen estudios que sustentan la necesidad de la creación de la ley. Para el caso de los proyectos que provienen de iniciativa ciudadana, no existe la misma presunción.

Este análisis, sobre la presunción del contenido y sustento que deben poseer los proyectos de ley en relación con la finalidad de su promulgación, queda sentado como antecedente para las siguientes consideraciones.

Para continuar con el análisis sobre el proceso de formación de la ley ecuatoriana, los cuerpos normativos que regulan este procedimiento son la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Consecuentemente con estas disposiciones, el proyecto de ley se presenta al Presidente de la Asamblea (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)⁸ (Constitución de la República del Ecuador, 2008), quién ordena a través de la Secretaría General de la Asamblea Nacional que el proyecto de ley se distribuya a todos los

asambleístas, se difunda su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional, y se lo remita al Consejo de Administración Legislativa.

El Consejo de Administración Legislativa tiene a su cargo verificar si cumple con los requisitos necesarios: (i) que se refiera a una sola materia; (ii) que contenga exposición de motivos y articulado; y, (iii) que cumpla los requisitos que la Constitución de la República y la Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. Los requisitos de los que habla este último literal se refieren a los mínimos porcentuales establecidos para los ciudadanos que presentan proyectos de ley. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

Una vez que el Consejo de Administración Legislativa, considera que el proyecto está listo, es enviado a una comisión especializada sobre el tema del que trata. Es en este momento cuando se da inicio al tratamiento de la ley.

Con la notificación del Consejo de Administración Legislativa, la Presidencia de la comisión especializada, ordena que se ponga en conocimiento de ésta a los miembros de la comisión, a la ciudadanía, a todos los involucrados en el sector al que se refiere la Ley, y en el portal web de la Asamblea Nacional, de manera similar como lo difundió la Presidencia de la Asamblea cuando recibió el proyecto de ley. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

El proyecto de ley debe ser sometido a dos debates, y una vez aprobado será remitido al Presidente de la República para que lo sancione u objete. Si la ley es sancionada, se enviará al Registro Oficial para su promulgación. Si tuviere objeción parcial, los asambleístas tienen un mes para pronunciarse y enviar la ley al Registro Oficial para su promulgación; y, si la ley fuese objetada totalmente por el Presidente de la República, no podrá conocerse nuevamente en el Pleno de la Asamblea por un período de un año. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Como se observa en los requisitos que se exigen para la presentación de un proyecto de ley, ya sea que provenga de alguna de los actores autorizados de las funciones del Estado o de la participación de los ciudadanos, en ninguna parte de ellos se exige que se establezca de manera expresa la finalidad para la cual se debe crear esta norma y menos que contenga sustentos técnicos que evidencien la proyección de la misma.

El requisito, que más se acerca a lograr el objetivo, descrito en el párrafo anterior, es aquel que exige la motivación del proyecto de ley. A pesar de esto, no hay una definición o parámetros básicos que determinen que la motivación enunciada en el proyecto de ley, se enmarca en la planificación de la política pública del país. Esta

necesidad se evidencia con mayor énfasis cuando se trata de proyectos presentados por el ciudadano.

Como mecanismos de garantías de derecho, el sistema actual para la creación de la Ley, permite socializar a los representantes de sectores interesados y escuchar sus opiniones. No obstante, no existe una evidencia sobre la pertinencia de las observaciones receptadas.

El informe de la comisión es el documento que se difunde a todos los asambleístas con el propósito de proporcionarles elementos de juicio para la votación del proyecto de ley, en los dos debates.

Se observa, sin embargo, que el informe de la comisión, no tiene la obligación de incluir un análisis de todas las observaciones del proyecto, ni las consideraciones que se les otorgó para su inclusión o exclusión del proyecto. Este informe tampoco contiene el fundamento técnico que demuestre la relación creación – finalidad de la ley.

6) LOS EFECTOS DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY

Una vez promulgada la Ley, se requiere que ella sea evaluada; de esta manera se logrará determinar que una ley promulgada engrana con un fin determinado y éste debe ser comprobable. En ocasiones, la medición se hará más o menos compleja, en relación de la materia de la que trate, así una ley de materia económica será de más fácil comprobación que una que verse sobre un tema social.

La Organización de Cooperación Económica y Desarrollo, OCDE, señala “una vez que se promulga y se implementa una ley o regulación, sus disposiciones comprometen a la sociedad” que establece que existe un proceso de creación de la ley: (i) Evaluación ex – ante para la elaboración de la ley; (ii) Adopción; (iii) Implementación y seguimiento; y (iv) Evaluación ex – post de la norma implementada. (OCDE, s/f)⁹

El Ecuador carece de este proceso de creación de la ley. Como se analizó en el acápite anterior de este trabajo, el proceso no incluye un análisis ex – ante, lo que exige la norma para la creación no se puede considerar como tal. Se cumple el proceso de adopción. Los pasos de implementación y seguimiento surgen por las necesidades de los actores políticos que las ejecutan; para lograrlo se debe recurrir al paso uno de presentación de un proyecto para la reforma de la ley, y, definitivamente no existe una evaluación posterior para medir el impacto de la ley.

Sobre la fase de implementación y seguimiento Alchourrón (1991) señala que “(...) un sistema normativo inconsistente requiere de cambios sustanciales, si ha de ser útil como guía de conducta”. El autor dice, en el texto en referencia, que no existe una definición de “inconsistente”, y que su análisis contempla una definición que él otorga a

esta palabra en el contexto de un sistema normativo, en la que se pueden encontrar normas que se contradicen unas a otras. El criterio del autor es válido, pero para los efectos del trabajo, un sistema normativo también es inconsistente cuando no cumple el objetivo para el cual fueron creadas; y esa inconsistencia toma mayor fuerza cuando no existen parámetros previos para realizar las mediciones necesarias en un determinado tiempo.

Es necesaria la evaluación del impacto de la ley, absolutamente, pero éste no se puede lograr si no se incluyen sustento fácticos-sociales–económicos de la época de la sanción de la norma y de la proyección que se espera con la promulgación de la misma.

A pesar de muchos criterios opuestos a que el Estado deba tener una administración similar a la de una empresa, Mario Bunge considera que “la legislación y el estudio de la ley pueden considerarse como una sociotécnica, en un pie de igualdad con la administración de empresas (...) la que se ocupa de tomar medidas para evitar la propagación de una plaga” (...) (Bunge, 2001)

Se reclama la falta de tecnicidad a la hora de medir el efecto de la ley, pero ella debe incluir la voz de la autoridad “interesada”. La valoración que otorgue el pueblo, a través de la intuición moral sobre la vivencia de la norma en su quehacer cotidiano, es lo que más se acerca a la efectividad de la ley.

Así, por ejemplo, el Mandatario informa a la ciudadanía que con la aplicación de las normas ha logrado disminuir el desempleo en un determinado periodo. Es suficiente, entonces, el informe para demostrar que la norma es efectiva. ¿Qué sucede con la opinión y la satisfacción de los ciudadanos sobre esta afirmación? Es aquí, donde para demostrar la eficacia de la norma propuesta, debería ser más importante la voz del pueblo, que la de su mandante.

Digamos, en el ejemplo citado, que con las medidas adoptadas se logró la disminución de la tasa de desempleo, más la realidad demuestra que la disminución promocionada no se obtuvo gracias al pleno empleo sino a un subempleo. En este caso, la ley promulgada no es eficaz.

Ahora bien, es posible que al momento de obtener la opinión de la ciudadanía, se quite valor a esta opinión con criterios que afirmen que éstas fueron vertidas de manera subjetiva, o que muchas responden a sus propios intereses; incluso, pueden adulterarse esas opiniones si la muestra no se toma en el contexto apropiado, o el número de la muestra no es el acertado para el Universo que se analiza. Para obtener esto, una vez se requiere el uso de herramientas científicas apropiadas y de forma objetiva.

Jorge Zaffore (Zaffore, 2012)¹⁰ señala que en la polaridad objetivo – subjetivo radica la diferencia entre el poder fundamentado y el reivindicado e incluso el impuesto

por la fuerza; que en tal diferencia, radica la separación entre la democracia y la no democracia. Este autor manifiesta: “(...) el derecho será democrático en la medida en que sea fundado en el conocimiento expuesto e inclusivo de la totalidad humana objetivamente implicada. El conocimiento, entonces, *legítima* al derecho y al poder político”. (Zaffore, 2012)

Bunge declara que “La legislación avanzada solamente será eficaz si va acompañada de otras medidas de tipo social o económico (...) no hay que tener en cuenta solo los principios sino los efectos sociales de las leyes, pues algunas tienen efectos sociales perversos” (Bunge, 2001). Señala además que el problema está en “¿Cómo se fundamentan las normas? (...) si recurrimos a la comparación con las reglas técnicas que usa el ingeniero debiera ser científica, es decir que cada norma debiera fundamentarse sobre leyes”. (Bunge, 2001).

Para la eficacia de la ley, es necesario que en el proceso de creación se prevea a través de análisis técnicos, las aristas que tiene la norma al ser promulgada. La adopción de estos procedimientos servirán, entonces, para mitigar el impacto de la misma en la sociedad.

7) CONCLUSIÓN

Del análisis planteado, es difícil determinar la responsabilidad a todo un cuerpo legislativo por el efecto de la sanción de una ley. Las normas existentes amparan a los legisladores por y ante todo tipo de responsabilidad que se origine a causa del ejercicio de sus funciones. Gozan de inmunidad, para garantizar la práctica y garantía de democracia, los requisitos para su elección son mínimos, no existen análisis o criterios avalados que establezcan la idoneidad para su designación, no existen exigencias de análisis técnicos que fundamenten la sanción que otorgan a la ley, y finalmente, sobre la votación que conceden a la ley, se confunde si la decisión es individual, (por su función de legislador o asambleísta), o colectiva (por su pertenencia a un determinado partido político).

Si bien, debe considerarse que el cumplimiento de la finalidad de la Ley no recae en el legislador que la sancionó, en razón de que no corresponde a la función legislativa implementar y administrar los recursos para lograr el fin deseado; esto no debe justificar la exoneración de la responsabilidad del análisis técnico que tienen que realizar los legisladores en el proceso ex – ante de formación de la ley.

La responsabilidad a la que se alude sobre la exigencia de análisis técnico, no puede quedar en niveles subjetivos de cumplimiento, como manifiesta Atienza en su Teoría de la Legislación, (Atienza, 1989) es necesaria la incorporación de la razón

teleológica. En otras palabras, las normas que regulan el proceso ex – ante, deben ser expresamente reguladas; a fin de que los proyectos incorporen informes técnicos: estadísticos, económicos, sociológicos, y, los legisladores fundamenten sus decisiones de voto, en base a estos estudios.

Si bien, los informes no otorgan una garantía de que su contenido va a lograr la eficacia de la norma; como se ha analizado en este trabajo, con la ayuda de éstos se logra una proyección de lo que pretende obtener en la sociedad, en un determinado tiempo y espacio. Se le otorga criterios de objetividad.

Por ello, la importancia de la creación de ésta. Es imperioso eliminar la subjetividad en la responsabilidad de los asambleístas. La implementación de estudios técnicos deben ser incorporados a la norma como requisitos para la presentación de los proyectos, como de los informes que las comisiones especializadas deben presentar al Pleno de la Asamblea.

La política es una relación misteriosa entre el poder y la gente, como señala Zaffore, “la que se canaliza por medio del Estado (...) dirigida a la toma de decisiones” (Zaffore, 2012), la que no debe caminar en los hilos de la imprevisibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Gordillo, Angarita y Carreño, “La Responsabilidad Política de los funcionarios públicos”, <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da2.pdf>. Recuperado mayo 2017.
- 2) Constitución de la República del Ecuador, Lexis Finder, Recuperado mayo 2017
- 3) Ley Orgánica de la Función Legislativa del Ecuador, Lexis Finder, Recuperado mayo 2017
- 4) Alchourrón, Bulygin, “Análisis Lógico y Derecho”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- 5) Bunge Mario, “El Derecho como Técnica de Reforma Social y Control”, Isonomía No. 13, Revista del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- 6) Atienza, Manuel, La teoría legislativa, <file:///Users/mariadelourdes/Downloads/contribucin-para-una-teora-de-la-legislacin-0.pdf>, Recuperado Mayo 2017.
- 7) Constitución Española, Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado publicacionesoficiales.boe.es, Recuperado Mayo 2017.
- 8) Ley Orgánica de la Función Legislativa, Lexis Finder, Recuperado en mayo 2017.
- 9) OCDE, La Evaluación de las leyes en Chile, <https://www.oecd.org/about/50194073.pdf>, Recuperado en mayo 2017.
- 10) Zaffore, Jorge; “El derecho como conocimiento”, 1era. Edición, Astrea, Buenos Aires, 2012

¹Gordillo, Angarita y Carreño, “La Responsabilidad Política de los funcionarios públicos”, <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da2.pdf>. Recuperado Mayo 2017.

² Constitución de la República del Ecuador, Lexis Finder, Recuperado Mayo 2017

³ Ley Orgánica de la Función Legislativa del Ecuador, Lexis Finder, Recuperado Mayo 2017

⁴ [Alchourrón, Bulygin, “Análisis Lógico y Derecho”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.](#)

⁵ [Bunge Mario, “El Derecho como Técnica de Reforma Social y Control”, Isonomía No. 13, Revista del Instituto Tecnológico Autónomo de México.](#)

⁶ [Atienza, Manuel, La teoría legislativa, file:///Users/mariadelourdes/Downloads/contribucin-para-una-teora-de-la-legislacin-0.pdf, Recuperado Mayo 2017.](#)

⁷ Constitución Española, Catálogo de Publicaciones de la [Administración](#) General del Estado publicaciones.boe.es, Recuperado Mayo 2017.

⁸ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Lexis Finder, Recuperado en mayo 2017.

⁹ OCDE, La Evaluación de las leyes en Chile, <https://www.oecd.org/about/50194073.pdf>, Recuperado en mayo 2017.

¹⁰ [Zaffore, Jorge; “El derecho como conocimiento”, 1era. Edición, Astrea, Buenos Aires, 2012](#)