



LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986

EDITOR HERNAN SALGADO

MILTON ALAVA
EDMUNDO DURAN
ALEJANDRO PONCE
JACINTO VELAZQUEZ



URISPUCE



ILDIS



LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986

EDITOR HERNAN SALGADO

MILTON ALAVA
EDMUNDO DURAN
ALEJANDRO PONCE
JACINTO VELAZQUEZ



JURISPUCE



ILDIS



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, y de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Juris - PUCE.

© ILDIS
JURIS — PUCE 1986

Coordinación
Santiago Escobar

Edición
Hernán Salgado

Asistentes de Edición
Mario Cubillos
Vjekoslav Darlić

Portada
Ivan Fernández

Fotoportada: "10 de Agosto de 1985"
Cortesía del Periódico
HOY.

Levantamiento de textos, Diseño y Diagramación: NINA - Comunicaciones

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf. 543-000, Casilla Postal 367-A
Quito - Ecuador

JURIS - PUCE Av. 12 de Octubre y Robles, Telef. 231-639
Quito - Ecuador

LOS AUTORES

Dr. MILTON ALAVA ORMAZA

Abogado y Periodista. Ex Profesor universitario.
Coautor del proyecto de reformas constitucionales
presentado por el Ejecutivo.

Dr. EDMUNDO DURAN DIAZ

Profesor de Derecho Procesal Penal en las Universidades Estatal y Católica de Guayaquil. Ex Rector de la Universidad de Guayaquil. Ex Ministro Fiscal General.

Dr. ALEJANDRO PONCE MARTINEZ

Profesor de Derecho Procesal Civil en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Director de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República.

Dr. HERNAN SALGADO PESANTES

Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Panthéon - Sorbonne de París.

Dr. JACINTO VELAZQUEZ HERRERA

Abogado. Ex Legislador y Presidente de la Comisión de Reformas Constitucionales de 1983.
Ex Presidente del Colegio de Abogados de Guayaquil y de la Federación Nacional de Abogados.

CONTENIDO

Pag.

PRESENTACION

CAPITULO I

EL CONSTITUCIONALISMO

ECUATORIANO Y SU EVOLUCION 13

CAPITULO II

LA OPINION DE LOS JURISTAS

— La Reforma Constitucional del
Presidente Febres Cordero

M. Alava 41

— Comentarios sobre el Proyecto
de Reformas a la Constitución

E. Durán 85

— Criterios para una Reforma
Constitucional

A. Ponce 123

— La Reforma Constitucional

J. Velásquez 155

CAPITULO III

EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y

SUS REFORMAS

— Exposición de Motivos del
Ejecutivo 187

— Texto de la Constitución
y del Proyecto 193

ANEXO:

Proyecto de Reformas del
Congreso Nacional 269

PRESENTACION

El 15 de enero de 1978 el Pueblo Ecuatoriano aprobó, mediante referéndum, el texto de la Constitución Política que entró en vigencia el 10 de agosto de 1979, al reiniciarse el régimen de pleno derecho, después de un largo período de gobiernos de facto. Desde entonces, se hicieron presentes en el ámbito nacional voces de impugnación a las normas de la Ley Suprema, acentuándose cada vez más la iniciativa de intentar a fondo su reforma.

El año de 1984, la Cámara Nacional de Representantes, aprobó una reforma parcial de la Constitución de la República sin que tal esfuerzo hubiere colmado las aspiraciones de la opinión pública nacional. Esta exigía una tarea más técnica y de mayor profundidad, por lo que continuó expresando su insistencia a través de los partidos políticos, de los órganos de comunicación colectiva y del pensamiento y expresión de la dirigencia política. Es lo cierto, que se proclama la necesidad de afrontar una reforma integral de la Carta Fundamental del Estado Ecuatoriano con el propósito de afianzar de la mejor manera posible el régimen democrático que debe ser su signo político invariable, de dar a las funciones republicanas mecanismos más fluidos para su actuación, y de asegurar a los habitantes del Ecuador un marco de garantías consagratorio de un sistema tutelar cimentado en bases de inmovible solidez.

La Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, plenamente concientes de sus

responsabilidades académicas para con el país, así como con el tratamiento más serio y responsable de los problemas trascendentales de la Patria, han motivado a connotados juristas para que accedan a emitir su criterio en torno a dos aspectos de inusitada actualidad y relevancia. El primero, la necesidad de la reforma constitucional, como un apremio jurídico de inaplazable urgencia, vizualizando la integridad del texto normativo en su doble expresión dogmática y orgánica; el segundo la conveniencia de emitir opinión sobre el Proyecto de Reformas formulado por el señor Presidente de la República, el que constituye un enfoque parcial del ímpetu reformador sobre puntos del más alto interés político y público.

Los autores, cultores especializados del Derecho Internacional, respaldados por su experiencia docente y su compenetración con tan compleja problemática, han emitido opiniones que, seguramente, serán esclarecedoras para el debate.

Particularmente para el Congreso Nacional, al que incumbe la tarea de discutir las reformas a la Constitución de la República, y quien dispondrá del mayor número de ideas y de un cúmulo de planteamientos por parte de especialistas cuya autoridad y erudición concitan el respeto unánime del país.

Los diversos trabajos que se contienen en esta publicación, se subordinan a ese anhelo y evidencian el empeño de ambas entidades de lograrlo en la mayor medida posible.

Se ha respetado, y no podía ser de otra manera, el pensamiento político de cada expositor, considerando que el ingrediente ideológico no puede obstar a lo medular del muy importante concurso de los tratadistas cuya opinión se recoge en las páginas que siguen.

La Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, junto con dejar constancia de la diligente y erudita intervención del doctor Hernán Salgado, Profesor titular de de Derecho Constitucional de la PUCE, en la concreción de este libro; expresan su certeza de que él contribuirá a orientar a la opinión pública ecuatoriana sobre un tema de tanta trascendencia, y de que constituye un verdadero aporte en el afinamiento de las instituciones básicas de la Nación, cimiento perdurable de su destino democrático.

DR. MANFRED STEGGER
DIRECTOR DEL ILDIS

DR. GONZALO ZAMBRANO
DECANO DE LA FACULTAD
DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE

CAPITULO I

El constitucionalismo ecuatoriano y su evolución

DR. HERNAN SALGADO

EL CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO Y SU EVOLUCION

Dr. Hernán Salgado

El Ecuador se estructura jurídicamente como Estado en la Constituyente de Riobamba en 1830, donde se da su primer ordenamiento jurídico constitucional. El nacimiento del Estado del Ecuador no constituye un hecho forzado ni puramente artificial o casual. El responde a un largo proceso histórico cuyos antecedentes más remotos podrían hallarse en los pueblos aborígenes que habitaron estos territorios e hicieron sus confederaciones, el llamado reino de Quito, cuya identidad se mantuvo a pesar de la expansión cuzqueña que trajo el dominio temporal del incario.

Posteriormente, en los tres siglos de la época colonial, la fisonomía propia de lo que será el Ecuador se irá perfilando clara y vigorosamente. Y si bien, a causa de diversos factores (geográficos, étnicos, socio-políticos y económico-culturales) no puede afirmarse que al momento de surgir el Estado haya existido una Nación ecuatoriana, en cambio sí existían los elementos necesarios para continuar con el proceso histórico integrador de la nacionalidad.

Los antecedentes de la primera Constitución ecuatoriana están, además de los documentos propios de la independencia, en la denominada Constitución Quiteña de 1812 que trasluce el primer intento por instaurar un Es-

tado, y en las Constituciones Grancolombianas de Cúcuta (1821) y de Bogotá (1830) con las cuales la Constitución de Riobamba guarda sus semejanzas.

La inestabilidad política que ha caracterizado a la mayoría de las Repúblicas latinoamericanas, también ha sido un hecho en el Ecuador que lo ha llevado a cambiar la Constitución en dieciocho ocasiones (incluyendo la de 1938 que no fuera promulgada). Estos constantes cambios han obedecido -casi siempre- al deseo de legitimar situaciones de hecho (derrocamiento del Presidente o golpes de Estado) y no a un afán de reestructurar a las instituciones del Estado, o de proyectar verdaderas transformaciones. A ello se debe que la mayoría de estas dieciocho Constituciones no presenten diferencias esenciales y sean repetitivas; son pocas las que traen innovaciones y marcan nuevos rumbos.

Para una brevísima relación de nuestra evolución constitucional, agruparemos las diversas constituciones en los períodos históricos comunmente establecidos, sobre todo para el siglo pasado. Señalaremos los aspectos más sobresalientes a riesgo de omitir otros. Consideramos que el Constitucionalismo ecuatoriano está marcado por dos grandes orientaciones: la primera que iniciándose con la creación del Estado culmina en la Constitución de 1906 y recibe el impulso de los principios del Constitucionalismo clásico; la segunda que partiendo de la Carta de 1929 continúa hasta nuestros días, vigorizando con las nuevas tendencias del Constitucionalismo social y económico.

PERIODO FLOREANO (1830 - 1845)

En el primer período republicano, caracterizado por

la figura del General Juan José Flores y el paréntesis civilista de Vicente Rocafuerte, se dieron tres Cartas Políticas.

La Constitución de 1830

Pone las bases jurídicas del nuevo Estado: unitario y centralizado; con un sistema de gobierno presidencial (modelo estadounidense); con la clásica separación de poderes de modo riguroso como lo exige el presidencialismo. Esto último al menos en teoría pues en la práctica existió, con pocas excepciones, la hegemonía del Poder Ejecutivo. Se recogió el sufragio restringido como base del Gobierno Representativo (tal como se había implantado luego de la Revolución Francesa), con el requisito de tener cierta capacidad económica, es decir, poseer determinada riqueza (carácter censitario del sufragio). Según esta Constitución eran ciudadanos los varones mayores de 22 años o casados, propietarios de un bien raíz valor libre de 300 pesos o que ejercieran una profesión o industria útil, sin sujeción a otro, y que supieran leer y escribir.

El sufragio era indirecto: los ciudadanos elegían electores para que éstos, reunidos en Asambleas provinciales, designaran a los miembros del Congreso, quienes a su vez nombraban al Presidente y Vicepresidente de la República, procedimiento que se mantendrá hasta el Período Marcista. El Congreso era unicameral, integrado por un número igual de diputados por cada uno de los tres departamentos en que se dividía el país (Azuay, Guayas y Quito, con sus respectivas provincias). Debía reunirse anualmente -cosa que no se mantendrá- sin necesidad de convocatoria previa.

La duración del mandato legislativo y presidencial -y de otras funciones- se fijaba en cuatro años. El Presidente no podía ser reelecto sino pasados dos períodos constitucionales. El requisito de capacidad económica para ser elegido a una función pública era muy elevado (restricción que se suprimirá en la Carta de 1884). Se quiso prescindir de conceder al Presidente el uso de las llamadas facultades extraordinarias, sin embargo, se incluyó una disposición que resultó demasiado amplia.

Se establecía el Consejo de Estado para auxiliar al Ejecutivo en los diversos ramos de la administración y para sustituir al Congreso, durante su receso, en determinados asuntos. Los magistrados de las Cortes de Justicia eran nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso, de una terna que le enviaba el Consejo de Estado. Los derechos y garantías fundamentales se los consagraba en sus aspectos esenciales. Ellos tendrán un desarrollo y sistematización mayores, con fórmulas jurídicas más precisas y técnicas, en las constituciones posteriores.

En síntesis esta primera Constitución era rudimentaria y defectuosa en algunas cuestiones jurídico-políticas, y resultó un tímido intento por organizar un Estado soberano e independiente. Justamente su mayor error estuvo en declarar de modo unilateral que el Ecuador "se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia". (Art. 2). De esto se deduce que el ordenamiento jurídico que se daba al nuevo Estado resultaba provisional, además de que se lo revestía con una aparente soberanía.

La Constitución de 1835

Corrige las deficiencias anteriores, olvida la Confederación Grancolombiana e introduce algunas variantes. Se rebajaba a 200 pesos la capacidad económica para ser ciudadano y poder sufragar (restricción que subsistirá hasta 1861), la edad se reduce a 18 años (o ser casado). Esto último es meritorio y se mantendrá en la siguiente Constitución de 1843, en la de 1897, y se impondrá definitivamente a partir de la Carta no promulgada de 1938 y la de 1945.

En esta Constitución el Congreso es bicameral, con senadores y diputados que duran cuatro años, y sus reuniones tendrían lugar cada dos años (bienales). Se intentaba dejar de lado la división territorial de departamentos y se hablaba de división en provincias. Sin embargo subsiste aquella por razones del número igual de representantes que debían tener en el Congreso cada uno de los tres "antiguos departamentos".

Presidente y Vicepresidente podían ser reelegidos después de un período constitucional, norma que será generalmente observada por las Constituciones posteriores. Se regulaba el uso de las facultades extraordinarias, determinándose su procedimiento. El Congreso nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el Ejecutivo, con la siguiente modalidad: los diputados escogían dos de los tres nombres constantes en la terna (por cada magistrado) y luego el Senado hacía la elección final.

Al Consejo de Estado se lo llamó Consejo de Gobierno y por su organización quedaba subordinado al Ejecu-

tivo, aspecto que mantendrá con algunas variantes hasta la conclusión del Período Garciano.

La Constitución de 1843

Es la tercera Carta Política que cierra el período floreano, y fue denominada "Carta de la Esclavitud". Con ella, el General Flores pretendió continuar en el Poder y ejercerlo con las menores trabas legales posibles por doce años. La duración del período presidencial y vicepresidencial se amplió a ocho años, igual para los diputados y doce años para los senadores. El Congreso debía reunirse cada cuatro años, lo cual anulaba el ejercicio del control político, acrecentando de hecho el poder Ejecutivo, pues muchas de las atribuciones del Legislativo pasaban a éste.

Durante el largo receso del Congreso actuaría una pequeña Comisión permanente, integrada por cinco senadores (se los escogió del Senado porque se esperaba que esta Cámara fuera adicta a Flores, debido a su conformación). Esta Constitución trajo como innovación el sufragio directo para elegir a los senadores, pero desvaneció el contenido democrático por los requisitos exigidos, especialmente el de la capacidad económica.

El Consejo de Gobierno tomó un carácter negativo tanto por su conformación como por no tener atribuciones específicas, las que pasan a la Comisión permanente. Los magistrados de la Corte Suprema y Tribunales Superiores se transformaron en vitalicios, duraban por todo el tiempo de su buena conducta. El nombramiento de los magistrados lo haría el Senado en base de la terna enviada por el Ejecutivo.

El texto de los derechos y garantías fundamentales se incrementaron, pero, obviamente, se trataba de una "Constitución de papel" como la calificaría Rocafuerte. Resumiendo, se impuso una dictadura con fachada constitucional.

PERIODO MARCISTA (1845 - 1859)

Con la insurrección del 6 de marzo de 1845, iniciada en Guayaquil contra Flores y el militarismo extranjero, comienza este período donde predomina un espíritu nacionalista, civilista al principio, militarista luego. Igual que el período anterior se dan tres constituciones, en rápida secuencia, dos de ellas recogen las normas dictadas en 1835 con algunas variantes, mientras la otra trae lineamientos diferentes.

La Constitución de 1845

Restablece el orden jurídico-constitucional de modo muy semejante a la Carta de 1835, mejorándola en determinados aspectos (salvo la edad de los ciudadanos que serán los 21 años). Se destaca la reunión anual del Congreso, el cual -reunido en pleno- designa a los magistrados de la Corte Suprema (por 6 años) sin la intervención del Ejecutivo (mediante las ternas), punto que se mantendrá desde entonces con pocas excepciones. Los derechos y garantías fundamentales continúan ampliándose.

Lo adecuado hubiera sido restablecer la vigencia de la Constitución de 1835, introduciendo en ella las normas que se consideraban necesarias. Observación que podría repetirse para la mayoría de veces en que se cambió la Constitución.

La Constitución de 1851

Fue dictada luego del golpe de Estado del General Urbina a favor de Diego Noboa, no tuvo tiempo de regir: a los cinco meses de estar vigente caía Noboa. Esta Carta es diferente a las anteriores y a pesar de las críticas que ha recibido reviste aspectos de interés.

Da un paso adelante al reestructurar al Consejo de Estado como un órgano independiente del Ejecutivo, cuyos miembros los nombra el Congreso, teniendo importantes atribuciones, entre ellas, velar por la observancia de la Constitución y las leyes (lo que hace un antecedente del control de la constitucionalidad, en los últimos tiempos en manos del Tribunal de Garantías Constitucionales). Lamentablemente, esta regulación del Consejo de Estado no será recogida por las constituciones posteriores.

Las facultades extraordinarias están mejor puntualizadas y sistematizadas; en el campo de los derechos y garantías fundamentales se incluyó, por primera vez, la abolición de la pena de muerte por delitos políticos; se suprimió la Vicepresidencia, y al Primer Mandatario le sustituía el Presidente del Consejo de Estado. El Congreso era unicameral (por segunda vez) pero se reunía cada dos años.

La Corte Suprema sería designada por el Congreso en pleno, tal como fue establecido en la Constitución anterior, con igual duración de seis años.

La Constitución de 1852

Regirá durante los gobiernos de los Generales Urbina y Robles. Ella vuelve al esquema jurídico de la Carta de 1845 (y por ende a la de 1835) con pocas variantes.

Cabe mencionar que la elección del Presidente y Vicepresidente salía de la órbita del Legislativo, pues se disponía que fueran elegidos por las Asambleas Provinciales integradas por los electores provenientes en igual número de los tres antiguos Departamentos. Recuérdese que estos electores (designados por las Asambleas Parroquiales) nombraban a los legisladores, lo que no se altera, pero con la diferencia de que además elegían a los Primeros Mandatarios. La duración de los magistrados de la Corte Suprema se redujo a cuatro años, manteniendo su elección por el Congreso.

PERIODO GARCIANO (1860 - 1875)

Luego de superada la grave crisis nacional de 1859-60, quien había sobresalido en resolverla será el nuevo caudillo, esta vez un civil, el Dr. Gabriel García Moreno. Dos constituciones se dan en este tercer período republicano.

La Constitución de 1861

Tiene una importancia particular por su contenido democrático y el afianzamiento del Estado y de sus instituciones. Podríamos afirmar que luego de la Carta de 1835 que consolidó el naciente Estado ecuatoriano, es la de 1861 la más representativa en la evolución constitucional del siglo pasado y que culminará con la Carta de 1906. En esta séptima Carta (que se basa en la anterior de 1852) sobresalen tres cuestiones.

1. Se cumplió el cuerpo de electores al suprimir el requisito censitario o de capacidad económica para ser ciudadano y elector. Después de treinta años de ins-

tituido el Estado desaparece de las constituciones ecuatorianas el sufragio censitario; sin embargo, se mantiene la capacidad económica para poder ser elegido (Diputado o Senador, Presidente o Vicepresidente, incluso Ministro de Estado), punto que se suprimirá en la Constitución de 1884.

2. Se introdujo el sufragio directo para elegir a los miembros del Congreso, al Presidente y Vicepresidente de la República y a las autoridades seccionales. En adelante, quienes ostenten la calidad de ciudadanos podrán votar directamente por sus candidatos, sin recurrir a electores, especie de intermediarios. (Este punto complementa el paso dado en la anterior Carta de 1852 para las elecciones presidenciales).
3. Se estableció que todas las provincias tuvieran una representación proporcional a su población en la Cámara de Diputados, inclusive las provincias de escasa población (que no llegaban a la base poblacional fijada) debían tener al menos una diputación. El número de Senadores sería igual para cada provincia (dos). De este modo se superó el problemático asunto de dar a los tres Departamentos igual representación, lo cual beneficiaba a las tres capitales respectivas en detrimento de las demás ciudades y provincias, relegadas a un segundo plano. Con ello, además, se tendió a una mayor integración nacional. Aspecto complementario de esta reforma fue imponer definitivamente la división territorial del país en base de las provincias.

Otra cuestión importante es la tendencia a garantizar el sistema Municipal y su autonomía, concediéndosele

amplias atribuciones para la administración de los intereses locales. Se crean Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. Estas últimas -las parroquiales- que constituían un nuevo ensayo, no lograron concretarse en la realidad. Todas las Municipalidades debían organizarse en base del sufragio popular directo. Inclusive los gobernadores, jefes y tenientes políticos debían provenir de elecciones; respecto de los gobernadores se formaba una terna con los que habían obtenido el mayor número de votos y se la presentaba al Ejecutivo para la designación final (punto que tampoco se concretó en la práctica). Las ordenanzas municipales serían ejecutadas por los gobernadores jefes y tenientes políticos y cualquier controversia al respecto debía ser resuelta por la Corte Suprema. En el Poder Judicial el nombramiento y duración de los magistrados continuó igual que en las dos cartas anteriores.

La Constitución de 1869

(Carta Garciana o Carta Negra). García Moreno, que había sostenido la insuficiencia de las leyes, quiso dar a su régimen un ordenamiento jurídico con Ejecutivo fuerte y autosuficiente, para imponer el orden como punto de partida del desarrollo material. El factor religioso se introduce en la actividad política con visos negativo y contraproducentes, al exigirse como uno de los requisitos de ciudadanía el de ser católico.

Se fijó el mandato presidencial en seis años, permitiéndose una inmediata reelección (punto que contribuyó al asesinato de García Moreno); se suprimió la Vicepresidencia y el Ministro de lo Interior subrogaba al Presidente; los Senadores duraban nueve años y los Diputados seis; el Congreso seguía reuniéndose cada dos años.

El esquema de las facultades extraordinarias se modificó y bajo la denominación de “estado de sitio” se otorgaban al Presidente amplias atribuciones.

El Ejecutivo intervenía en casi todos los nombramientos de la Función Judicial, a través de ternas enviadas al Congreso, los magistrados duraban seis años. El Consejo de Estado o de Gobierno pasó a depender totalmente del Ejecutivo: el Presidente nombraba a sus miembros y lo presidía. En este contexto los derechos y garantías fundamentales sufrieron duras restricciones.

PERIODO POSTGARCIANO (1875 - 1883)

Luego del asesinato de García Moreno en 1875, asumió la presidencia del Dr. Antonio Borrero a través de elecciones libres, para caer, en menos de un año, tras la sublevación del General Ignacio Veintimilla, quien gobernaría a su antojo.

La Constitución de 1878

Esta novena Constitución retornó a los lineamientos dados en la Carta de 1861, con algunos progresos. Como reacción al período anterior se ampliaron los derechos y garantías, los cuales fueron ubicados al comienzo del texto constitucional. A la Función Judicial se le dio mayor independencia al permitirse que en receso del Congreso fuera la misma Corte Suprema quien llenara interinamente todas las vacantes; a sus magistrados los nombraba el Congreso sin necesidad de las ternas del Ejecutivo para un período de cuatro años.

La organización del Consejo de Estado es mejorada, sus siete miembros (con excepción de los Ministros de

Estado) son elegidos por el Congreso. Como en la anterior Carta de 1869, no existe la Vicepresidencia y se acude a la institución de la Designatura para sustituir al Primer Mandatario (algo semejante a lo que existe en Colombia).

PERIODO PROGRESISTA (1883 - 1895)

El derrocamiento de Veintimilla había unido momentáneamente a liberales y conservadores. El progresismo quiso tomar una posición moderada de centro que permitiera la concordia (anhelo que sólo se cristalizará en el gobierno del Dr. Antonio Flores Jijón y no en el del Dr. Plácido Caamaño que inicia este período).

La Constitución de 1884

Prosigue con el sistema ya establecido de recoger los esquemas constitucionales anteriores, introduciendo los reajustes que se juzgan adecuados. Aquí se retoma la Carta de 1878 (y por tanto la de 1861). Punto importante fue la supresión del requisito de capacidad económica para ser elegido a determinadas funciones públicas.

Restableció la Vicepresidencia e impuso que el mandato de los Diputados dure la mitad del de los Senadores, es decir, dos años, mientras que anteriormente tenían igual duración (cuatro años), regulación que se mantendrá en lo sucesivo. El Presidente y Vicepresidente de la República duran en sus cargos cuatro años, y no pueden ser reelegidos sino después de dos períodos (igual que en 1830) hecho que las dos cartas liberales posteriores conservarán paradójicamente. En cuanto al Poder Judicial no hubo alteración, salvo que sus magistrados duraban seis años.

PERIODO LIBERAL (1895 - 1925)

Con la transformación liberal del 5 de junio de 1895 se inicia una nueva época, en la cual se dan dos constituciones.

La Constitución de 1897

No trajo los cambios esperados, fue quizá demasiado prematuro, la transformación no estaba consolidada. Sin embargo, algunas normas introducidas prepararon el camino al Estado laico, a la tolerancia religiosa y a la libertad de cultos. La pena de muerte quedó abolida de modo general, sin las excepciones anteriores.

El Congreso sesionará en períodos anuales y no cada dos años, lo que se mantendrá definitivamente. El Poder Judicial quedó igual que en la Carta anterior. Por vez primera se introdujo un título y un artículo especiales para consagrar la supremacía de la Constitución.

La Constitución de 1906

Con esta décimo-segunda Carta culmina la primera orientación que caracterizó al constitucionalismo ecuatoriano, tendiente a instaurar el Estado de tipo liberal en base a los principios del Constitucionalismo clásico. Empero, si éste no tuvo completa realización en nuestro medio, se produjo al menos una mayor aproximación a tal sistema en el plano teórico-jurídico.

En esta Constitución se estableció la separación Estado-Iglesia, dándole al Estado un carácter laico. El laicismo llevado a la enseñanza traerá duras confrontaciones al tomar éste un tinte anticlerical. Los derechos y garantías fundamentales fueron sistematizados, inclu-

yéndose nuevos preceptos: libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones; la prohibición de prisión por deudas, salvo en los casos previstos por la ley; se senalo que para ser admitido a funciones y empleos públicos no hay más condiciones que las determinadas por la ley. Esta Carta coincide con otras, incluso la Garciana en suprimir la Vicepresidencia de la República (igual ocurrirá en las Constituciones de 1929, 1938 y de 1945). Hubo un fortalecimiento del Consejo de Estado. El Poder Judicial se mantuvo en los esquemas anteriores.

La técnica jurídico-constitucional empleada en ella revela el progreso alcanzado en la materia pues hay una mayor sistematización, y la formulación de las normas es breve y concisa. Esta carta es la que más tiempo rigió al país.

PERIODO CONTEMPORANEO (desde 1925. . .)

Al influjo de las tesis políticas del socialismo, los Estados de tipo liberal van a replantear los problemas que los afectan, especialmente los de carácter económico y social que son problemas de posibilidades materiales frente a la vida. Por carecer de estas posibilidades, es que para muchos las libertades y derechos del individualismo liberal no tuvieron sentido.

Bajo esta nueva orientación se busca el reordenamiento jurídico-constitucional de los Estados liberales y se desarrollan los derechos sociales y económicos que tienen que ver con el amplio mundo del trabajo y de la

previsión social; con los derechos de la familia y con las exigencias vitales de la comunidad política como son: salarios justos, educación, salud, vivienda, el acceso a los servicios públicos, etc. El derecho de propiedad será limitado por su función social.

Por otro lado, se implanta el sufragio universal, desplazando las restricciones y se reconoce el voto femenino; se reajustan los sistemas electorales para dar paso a la representación proporcional de las minorías en elecciones pluripersonales. Son introducidos los mecanismos de consulta popular y algunas modalidades de representación funcional; se impone la planificación económico-social como instrumento necesario para la concreción de los derechos sociales y económicos. Estos y otros postulados del Constitucionalismo de postguerra serán recogidos, con mayor o menor prontitud, por los Estados. En el Ecuador es a partir de la Constitución de 1929 que se irán incorporando estos nuevos principios, razón por la que consideramos que marca el comienzo de la segunda orientación que tomará el Constitucionalismo ecuatoriano hasta nuestros días.

La Constitución de 1929

Esta décimo tercera Carta trae, por primera vez, los derechos sociales y económicos: el trabajo es garantizado en sus diversas facetas (lo que llevará a expedir el Código de Trabajo en 1938); se dan normas de previsión social; se protege al matrimonio, a la familia, al haber familiar (el derecho de familia toma un carácter eminentemente social); se reconocen los derechos de los hijos ilegítimos. Para proteger la libertad individual se da el recurso de habeas corpus. Se incrementa el presupuesto para educación al veinte por ciento de las rentas del Estado.

La mujer obtiene carta de ciudadanía y puede votar; se establece la representación de las minorías para la elección de diputados y de consejeros provinciales, aunque no es proporcional (lo que se logrará en las últimas décadas); se introduce la representación funcional (en calidad de senador) como canal de expresión de determinadas organizaciones que conforman la estructura social, para la defensa de sus intereses; trabajadores, educadores, agricultores, comerciantes, industriales, etc. (Esta representación estará presente en todas las cartas posteriores, menos en la actual).

Se crean los Consejos Provinciales con funciones de control electoral: antecedente inmediato de los Tribunales Electorales que se crearán después. Se dan normas para el Ministerio Público y el Procurador del Estado; existen ya el Contralor y el Superintendente de Bancos. No existe el Vicepresidente. Se establece la no reelección presidencial (tal como consagra la actual Constitución vigente) justamente cuando iba a iniciarse el ascenso del Dr. Velasco Ibarra. Los magistrados de Justicia continúan siendo elegidos por el Congreso para un período de seis años, pudiendo ser reelectos.

Un aspecto de experiencia negativa fue la introducción de algunos elementos propios del régimen parlamentario. (Consejo de Ministros, responsabilidad solidaria, voto de desconfianza) que terminarán desarticulando al sistema presidencial. Esta es la única Constitución que realmente debilita al Presidente de la República en sus atribuciones y dio lugar a que -también por única vez- el Congreso destituyera al Presidente (caso de Martínez Mera en 1933). Estos elementos del parlamentarismo no volverán al constitucionalismo ecuatoriano.

La Constitución de 1938

No fue promulgada por el Ejecutivo (presidencia del Dr. Mosquera Narváez), quien disolvió a la Asamblea Constituyente, compuesta por un número igual de representantes conservadores, liberales y socialistas. En consecuencia esta Carta no tuvo vigencia legal, pero sí una existencia histórica que refleja las tendencias político-jurídicas de la época.

Recogiendo los lineamientos de la Carta de 1929, se introducen en ella nuevos avances que luego serán tomados por la Constitución de 1945. Desde entonces, la edad para ser ciudadano es fijada en dieciocho años. Se crea una Comisión Permanente de Legislación de cinco miembros que no pertenecen al Congreso y duraban cuatro años, para formular proyectos de leyes y decretos, y codificar las leyes. Las garantías sociales y económicas se incrementan; la función social de la propiedad va tomando contornos más definidos.

La Constitución de 1945

Es una de las mejores que ha tenido el Ecuador, y fue muy adelantada para su época. El Congreso era unicameral (por tercera ocasión) con diputados que duraban dos años y a la Cámara Unica se incorporaban veinticinco representantes funcionales (el más alto número habitado). La Comisión Legislativa Permanente se integraba con diez miembros y entre sus atribuciones constaba que, en receso del Congreso, podía dar decretos-leyes de carácter económico en caso de urgencia, de acuerdo con el Presidente, y previo informe de la Comisión Nacional de Economía (es el antecedente de los decretos-leyes de emergencia de la Carta de 1946). Estos decretos podían ser revocados por el Congreso.

La Vicepresidencia de la República continuaba suprimida (por última vez). Se creó el Tribunal Superior Electoral para garantizar la pureza del sufragio, con organismos auxiliares en las provincias, cantones y parroquias. Aparece el Tribunal de Garantías Constitucionales, en reemplazo del Consejo de Estado, para el control de la constitucionalidad y de sus garantías. El período de los magistrados de justicia se reduce, momentáneamente, a cuatro años. Los derechos económico-sociales se enriquecen y se busca sistematizarlos en: derechos individuales; de la familia; de la educación y de la cultura; de la economía; del trabajo y de la previsión social.

La Constitución de 1946

Reemplaza prontamente a la anterior que rigiera apenas un año. Se muestra más conservadora en los avances político-sociales, aunque desenvuelve algunos aspectos institucionales. Es la segunda en tiempo de duración. Se restablece la Vicepresidencia de la República cuyo titular será Presidente nato del Senado y por ende del Congreso, (siguiendo el modelo estadounidense, por única vez en el país).

El Consejo de Estado reaparece con importantes atribuciones y reemplaza al Tribunal de Garantías Constitucionales, su organización tiende a darle cierta independencia frente al Ejecutivo y frente al Legislativo. Se conforma definitivamente el Tribunal Supremo Electoral como órgano autónomo, con los Tribunales Provinciales Electorales; el voto toma el carácter de obligatorio para los varones y facultativo para las mujeres: la Fuerza Pública no tiene derecho a voto, es por esencia obediente y no deliberante.

Se mantiene una Comisión Legislativa de cinco miembros que no legislan, solamente elaboran proyectos. Los senadores funcionales se reducen a doce. Se concreta la existencia del Consejo Nacional de Economía para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas. Este organismo tenía la iniciativa en proyectos de ley de carácter económico y debía ser previamente consultado por el Ejecutivo cuando quisiera dictar los decretos-leyes de emergencia en materia económica, durante el receso del Congreso, pues esta Carta otorgaba al Presidente de la República esa facultad.

Los magistrados de la Corte Suprema duraban seis años y los de las Cortes Superiores, cuatro. Unos y otros podían ser reelegidos y eran designados por el Congreso en pleno.

La Constitución de 1967

Es la mas extensa de todas, con normas minuciosamente elaboradas, entrando a veces en detalles propios de la legislación ordinaria. Bien sistematizada. Por primera vez se habla en una Constitución ecuatoriana de los partidos políticos: la ley deberá garantizar su funcionamiento y fortalecimiento, y sólo los partidos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral podrán presentar listas en elecciones pluripersonales. También se incorpora al texto constitucional a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, órgano planificador del desarrollo socio-económico, creado en 1954. Se da paso a la consulta popular bajo la denominación específica de plebiscito (que no es más que una de las formas de consulta popular).

El sufragio se torna obligatorio también para la mujer. El Congreso, de carácter bicameral, se debía reunir dos veces al año de manera ordinaria (de marzo 6 al 4 de mayo y de agosto 10 al 9 de octubre); caso único en la historia constitucional del país. Se mantuvieron los senadores funcionales (quince), junto a los provinciales. La Comisión Legislativa Permanente se integraba esta vez por cuatro senadores y cinco diputados que duraban dos años y podían dictar leyes o decretos, en receso del Congreso, a más de elaborar diversos proyectos de leyes. Establecía, además cuatro Comisiones auxiliares. Se disponía que el presupuesto para la educación fuera de un treinta por ciento de los ingresos ordinarios del Estado.

Se utilizó la denominación estado de sitio para determinar el uso de las facultades extraordinarias, normas que fueron puntualizadas con minuciosidad. Se amplió el contenido de la Función Jurisdiccional y se mantuvo el período de seis años para los magistrados de la Corte Suprema y, para los de las Cortes Superiores se cambió a cinco años; el Congreso Pleno elegiría a los primeros y la Corte Suprema a los segundos. Retorna el Tribunal de Garantías Constitucionales a sustituir al Consejo de Estado. Se crea la Superintendencia de Compañías. Se tiende a una elaborada y amplia formulación de los derechos y garantías, donde se incluye la reforma agraria.

En esta Constitución se proclama que ella no perderá su vigencia si por rebelión o acto de fuerza dejara de ser observada; se prescribe claramente que si se produjera un gobierno de hecho, después de recuperada la normalidad volverá a regir esta Carta y se juzgará a

quienes ejercieron el gobierno de facto; y éstos “no podrán en ningún tiempo ser elegidos ni desempeñar función alguna de elección popular”. (Art. 259).

La Constitución de 1978

Actualmente en vigencia, sigue -en parte- los lineamientos de las Cartas de 1945 y de 1967. Entre sus innovaciones pueden mencionarse las siguientes, de modo muy general:

- El sufragio tiende a ser universal al suprimirse finalmente el requisito de saber leer y escribir para ejercerlo, siendo facultativo para los analfabetos, quienes al ser ciudadanos pueden elegir y ser elegidos;
- sólo los partidos políticos legalmente reconocidos pueden presentar candidatos a elecciones populares; y, para ser candidato es requisito indispensable estar afiliado a un partido;
- el Congreso Nacional vuelve a ser unicameral, por cuarta vez en la historia constitucional, pero existen dos clases de diputados: los nacionales (12) y los provinciales (actualmente 59); las reformas de 1983 establecieron diferencias en la duración del mandato (4 años los nacionales y 2 los provinciales) y en la edad (30 y 25, respectivamente). Se suprime la representación funcional que hubo desde la Constitución de 1929;
- se crean cuatro Comisiones legislativas que reunidas forman el Plenario, dándose a éste amplias atribuciones que podrían ser calificadas de excesivas:

aparte de aprobar o negar proyectos de ley, en receso del Congreso, puede realizar el juicio político contra los magistrados de la Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Contencioso Administrativo (Art. 99); puede rechazar tratados o acuerdos internacionales, según se desprende del Art. 78 letra p), deduciéndose que podría también aprobarlos; asimismo, en receso del Congreso, el Plenario decide sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos o resoluciones suspendidas por inconstitucionales por el Tribunal de Garantías Constitucionales (Art. 141, numeral 4);

- para el Presidente de la República no hay reelección, igual que para el Vicepresidente; para los legisladores no hay reelección inmediata sino después de un período. Queda claro que el espíritu de la actual Constitución es el de la no reelección, sin embargo una interpretación dada en 1982 permite que “un legislador electo por votación nacional, en la elección inmediata, puede ser elegido Diputado Provincial; y, viceversa. . .”
- se establece un nuevo procedimiento para declarar el estado de emergencia nacional: el Presidente no necesita autorización previa del Congreso, pero éste puede revocar tal declaratoria, o en su receso, lo puede hacer el Tribunal de Garantías Constitucionales;
- igualmente, sin tener que recurrir al Congreso, el Presidente puede contratar y autorizar la contratación de empréstitos (deuda pública) de conformidad con la ley;

- el Presidente y el Vicepresidente son elegidos en una sola y misma papeleta electoral;
- cuando falta definitivamente el Vicepresidente el Congreso nombra su sucesor con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros;
- se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) presidido por el Vicepresidente de la República;
- las reformas constitucionales de 1983 vigorizan en algo al Tribunal de Garantías Constitucionales para que su acción sea efectiva; carece de potestad decisoria, pues sus resoluciones pasan al Congreso que decide finalmente (incluso al Plenario de las Comisiones Legislativas en el caso de suspensión de leyes inconstitucionales y en receso del Congreso);
- dichas reformas modificaron la duración de cinco años de los principales funcionarios del Estado, retornándose al período de cuatro años, salvo los vocales del Tribunal Supremo Electoral y los del Tribunal de Garantías Constitucionales que duran dos años;
- los magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Contencioso Administrativo -que son elegidos por el Congreso- tenían un período de seis años, las reformas de 1983 lo redujeron a cuatro;
- asimismo, respecto al juicio político, las reformas establecen que el Presidente y Vicepresidente de la República sólo pueden ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho u otra infracción que afectare gravemente al honor nacional;

- los derechos y garantías fundamentales han sido enriquecidos en sus aspectos sociales y económicos, lamentablemente algunos postulados son demasiado pragmáticos, vale decir teóricos.

Finalmente, para terminar con esta sintética, y quizás incompleta evolución del Constitucionalismo ecuatoriano, valga la siguiente reflexión: no existen constituciones perfectas, siempre habrán deficiencias y vacíos que llenar. Mas para esto, y para conseguir un adecuado reajuste de las normas constitucionales, está siempre el procedimiento reformatorio de la Ley Suprema. El cambio de una Carta Política por otra, no es solución; sólo aporta una satisfacción coyuntural. Lo importante es dar ordenamiento constitucional una vida real en el funcionamiento de las instituciones estatales y en la concreción de los derechos políticos, sociales y económicos. Este es el único camino para acabar con las “Constituciones de papel” o de simple fachada jurídica.

CONSTITUCIONES DICTADAS EN EL ECUADOR

No.	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA	CIUDAD	FECHA EXPEDICION	FECHA PROMULGACION
1	Juan José Flores	José Fernández Salvador	Riobamba	11 - IX - 1830	23 - IX - 1830
2	Vicente Rocafuerte	José Joaquín Olmedo	Ambato	30 - VII - 1835	13 - VIII - 1835
3	Juan José Flores	Francisco Marcos	Quito	31 - III - 1843	1 - IV - 1843
4	Vicente Ramón Roca	Pablo Merino	Cuenca	3 - XII - 1845	8 - XII - 1845
5	Diego Noboa	Ramón de la Barrera	Quito	25 - II - 1851	27 - II - 1851
6	José María Urbina	Pedro Mocayo	Guayaquil	30 - VIII - 1852	6 - IX - 1852
7	Gabriel García Moreno	Juan José Flores	Quito	10 - III - 1861	10 - IV - 1861
8	Gabriel García Moreno	Rafael Carbajal	Quito	9 - IV - 1869	11 - VIII - 1869
9	Ignacio de Veintimilla	José María Urbina	Ambato	31 - III 1878	6 - IV - 1878
10	José María Plácido Caa-				
11	maño	Francisco Javier Salazar	Quito	4 - II - 1884	13 - II - 1884
12	Eloy Alfaro	Manuel Benigno Cueva	Quito	12 - I - 1897	14 - I - 1897
13	Eloy Alfaro	Carlos Freile Zaldumbide	Quito	20 - XII - 1906	23 - XII - 1906
14	Isidro Ayora	Agustín Cueva	Quito	26 - III - 1929	26 - III - 1929
15	Aurelio Mosquera Nar-	Francisco Arízaga Luque	Quito	2 - XII - 1938	No promulgada
16	váz				
17	José María Velasco Iba-	Francisco Arízaga Luque	Quito	5 - III - 1945	6 - III 1945
18	rra	Mariano Suárez Veinti-	Quito		
19	José María Velasco Iba-	milla	Quito	31 - XII - 1946	31 - XII 1946
20	rra	Gonzalo Cordero Crespo	Quito	25 - V - 1967	25 - V - 1967
21	Otto Arosemena Gómez	Carlos Cueva Tamariz	Quito	Aprobada por Re-	Vigente desde la
22	Jaime Roldós Aguilera	(Presidente de la Primera		ferendum el 15	posición presi-
23		Comisión designada por		de enero de 1978	dencial: 10 de
24		el Gobierno de las Fuer-			agosto de 1979.
25		zas Armadas).			

CAPITULO II

Opinión de los juristas

DR. MILTON ALAVA

DR. EDMUNDO DURAN

DR. ALEJANDRO PONCE

DR. HERNAN SALGADO

DR. JACINTO VELAZQUEZ

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE FEBRES CORDERO

Dr. Milton Alava Ormaza

Desde la aprobación mediante consulta popular el 15 de enero de 1978 de la Constitución Política vigente, se pretende ahora, por primera vez, introducirle algunas reformas que se proponen llenar vacíos o corregir deficiencias que, de manera recurrente, han provocado conflictos de poderes que dificultan a los órganos del poder público el ejercicio de sus funciones.

La primera reforma se efectuó, en realidad, en 1984, pero ella fue tan superficial o desacertada que no sólo no solucionó los problemas existentes, sino que creó nuevas causas de conflictos, como el cambio en la estructuración del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Tribunal Supremo Electoral y el establecimiento de las "leyes de urgencia económica", entre las más destacadas.

Hay que tener en cuenta que la mayoría del Congreso Nacional de aquel período fue "progresista"; pero en nuestro país esta circunstancia no significa, necesariamente, que hay una mayor predisposición para organizar más adecuadamente al Estado y habilitarlo para el mejor cumplimiento de sus fines. Como la Constitución del 78 fue también considerada "progresista" desde su nacimiento, los legisladores de entonces se esmeraron, inclu-

so, en respetarla al máximo, en tocarla lo menos posible, no obstante sus fallas evidentes, para no alterar la numeración de su articulado.

Orientada e impulsada por el actual Presidente de la República, Ing. León Febres Cordero, la reforma que deberá abordar el Congreso tiene características especiales. No afecta la parte dogmática de la Constitución, sino en cuestiones que tienen que ver, precisamente, con la marcha del Estado; en otras palabras, el contenido ideológico “progresista” se mantiene indemne. No innova sustancialmente, sino que reordena y restablece instituciones políticas y jurídicas en base a la aplicación de la propia Constitución y a las reiteradas experiencias del derecho constitucional ecuatoriano.

Pero no hay que hacerse muchas ilusiones. Salvando las “honrosas” excepciones de siempre, nuestro legislador es, como solía decir el doctor Velasco Ibarra, novelero, iconoclasta e inconstante. Ya le repetirán, hasta el cansancio, que las reformas del Presidente Febres Cordero se proponen solamente una mayor concentración de poder para él, o que se trata de una nueva “escalada” de su política “neo—liberal”, y le restarán ánimo para analizar las cosas seriamente. En este contexto, el interés público permanente puede quedar relegado a segundo plano y prevalecer el criterio de que es sólo por el “autoritarismo” del Ing. Febres Cordero que el régimen constitucional no logra consolidarse definitivamente.

Los derechos humanos

Todo cuanto tiene que ver con los “derechos humanos” preocupa, en primer término, a los sectores “pro-

gresistas" del país y es por eso que no pueden admitir que se establezca la acumulación de penas, que se amplíe el plazo para la investigación de los presuntos culpables de hechos delictuosos y que se restrinja el hábeas corpus. Por encima de todo están los derechos humanos de unas cinco mil personas que han cometido o pueden cometer ciertos delitos, antes que el derecho a la coexistencia civilizada y el respeto a la vida y a la propiedad de ocho millones de ecuatorianos.

Esta cruel paradoja no es sino reflejo de la actitud que los sectores más radicales del "progresismo" adoptan en el plano internacional: su vigilancia de los derechos humanos sólo alcanza a las democracias occidentales, por la simple lógica dialéctica y formal de que es imposible de que se los viole en las democracias marxistas. El terrorista, que lucha por la implantación de democracia de este estilo, tampoco los puede violar. El narcotraficante sólo hace daño a Occidente y con la abolición del capitalismo quedará definitivamente erradicado. Este el marco conceptual de semejante proceso de desinformación y perversión mental, ejecutado por organismos hábilmente camuflados y alentado, entre otra gente candorosa, por monjas y curas sueltos o sin destino que extrañan no vivir en una dictadura facista, ¡pero facista de verdad!, para no inmolarse por sus ideales.

Para combatir el endurecimiento de las penas o el establecimiento de penas especiales para delitos tan horrendos como el terrorismo, el narcotráfico, la violación, el plagio o el secuestro, ciertos penalistas han llegado a sostener que la pena en sí no corrige ni contrarresta el

delito, aunque les ha faltado valor para abogar por la superación total de las penas. Pero no hay que hacerles caso: son los mismos que odian a la policía, pero que le exigen agotar todas las medidas cuando apenas les roban su vehículo y, peor aun, cuando son víctimas de los delincuentes que cómodamente defienden en los seminarios y paneles y a través de los medios de comunicación.

La acumulación de penas no es, como se ha dicho con extremada ligereza, lo mismo que la cadena perpétua. Ambas existen en todos los países del mundo, sean capitalistas o socialistas, pero mientras ésta última es una pena en sí, inmutable, la otra es la suma de las penas que el delincuente merece cuando ha cometido dos o más delitos, que no pueden ser sancionados como si fueran uno solo, o cuando es reincidente. No hay otra manera de concebir y aplicar la justicia penal que mediante una graduación proporcional de las penas al daño causado. En el proyecto de reformas constitucionales del Ejecutivo, además, sólo se sienta el principio y, al reglamentárselo mediante ley, podrá inclusive ponerse límites temporales a la acumulación.

Otra cosa es la rehabilitación del delincuente, a la que ninguna legislación de contenido social puede negarse. Para eso hay que crear las instituciones y mecanismos necesarios, entre los cuales, y dentro del campo puramente jurídico, hay que contemplar la oportuna rebaja de las penas y, en último caso, la amnistía penal.

No se puede tampoco ser indiferente a las causas del delito, sobre todo cuando estas causas provienen de una sociedad económicamente injusta o culturalmente sub-

desarrollada. Estos móviles, debidamente previstos en la ley, como excusantes o atenuantes, deben llevar a la exoneración de la pena o a su rebaja; pero no por ello se puede ser cómplice del delito o indulgente, porque entonces el único que se hace es consagrar la ley del talión y su particular aplicación por parte de quienes se sientan perjudicados, situación que tampoco es propicia para sentar las bases de una sociedad justa.

La detención preventiva por cuarenta y ocho horas existió ya en nuestro derecho constitucional y penal hasta que, al reformar la Constitución en 1984, los "progresistas" radicales, con su conocido espíritu de disponer generosamente del haber social, la rebajaron a veinte y cuatro. El argumento fue que en las últimas dictaduras se había mantenido presa a la gente, indefinidamente, sin fórmula de juicio. Fue una reacción política típicamente emocional, que debieron festejar los delincuentes y que no reparó que, en democracia, si bien estos atropellos pueden ocurrir, hay una serie de mecanismos que le permiten al individuo, y sobre todo al injustamente detenido, recuperar su libertad en corto tiempo y demandar la reparación del perjuicio causado.

En ningún país del mundo, por avanzado que sea y a menos que el delito sea flagrante, se pueden acumular suficientes evidencias en veinte y cuatro horas para acusar judicialmente a quien ha cometido una infracción sancionada con penas mayores. Tampoco en cuarenta y ocho horas. Este plazo es también convencional, pero, de cualquier manera, permite a la autoridad policial realizar una investigación más amplia y adoptar medidas precautelatorias para evitar que el delito quede impune.

Pero de nuevo hay que prevenirse contra los defensores de los derechos humanos: el hecho de que, en efecto, las cárceles del país alberguen a inocentes que no han sido legalmente procesados o sentenciados, nada tiene que ver con este período preventivo de detención. Se supone que esas personas detenidas han sido ya investigadas y que si permanecen allí sin fórmula de juicio o sin que se les imponga una pena específica, es por deficiencias de la justicia penal ecuatoriana y la responsabilidad ya no es de la autoridad policial, sino de los jueces de lo penal.

En nombre de los derechos humanos, individuos acusados de delitos de narcotráfico, terrorismo o violación de menores, hombres y mujeres, son los que más se han beneficiado, en los últimos años, del hábeas corpus pródigamente administrado por ciertos Alcaldes y Presidentes de Concejos Municipales. Generalmente se han presentado como víctimas del Gobierno “represivo” de Febres Cordero; el personero municipal, “progresista” o no, se ha conmovido —pesa sobre él la tradición libertaria de los ayuntamientos— y, a la vuelta de la esquina, los inocentes han reincidido pública y desafiantemente. ¿Cabe, en estas circunstancias, ser indiferentes?

A nadie se le ha ocurrido reglamentar, mediante ley, este derecho, porque no hay nunca tiempo para hacerlo y porque, reglamentarlo, supondría disminuirlo. No queda, pues, otra alternativa que reformarlo de raíz, es decir, en el mismo texto constitucional; pero, entonces, juristas ortodoxos arguyen que eso es materia de la ley porque la Constitución debe ser sencilla. Pero póngales

a elaborar la ley y dirán que la Constitución es suficientemente explícita. También se ha dicho que el hábeas corpus no es una institución penal para excluir de su protección determinados delitos, sino para garantizar la libertad del individuo; pero no se ha precisado por qué otra causa, que nos sea una infracción, la autoridad lo puede privar de la libertad.

Es posible que la regulación del hábeas corpus sea más cuestión procesal que de limitación de este derecho. Cabría, como lo ha sugerido el Ministro Fiscal Morán Morbioni, circunscribirlo a la concreta violación del procedimiento legal de detención, suprimiendo invocaciones de carácter subjetivo. Podría también reconocerse a la autoridad policial, en plazo mínimo y perentorio, el recurso de apelación. Instaurado el juicio penal, sólo debería reconocerse el derecho de hábeas corpus judicial cuando se hubieren agotado los plazos en que los jueces deben dictar ciertas providencias o el fallo absoluto o condenatorio. Pero se prefiere no hacer ningún esfuerzo legislativo y dejar que esta institución jurídica, que debería gozar de respaldo popular, caiga en el más completo desprestigio.

Los derechos políticos

La reforma más importante del proyecto del Presidente Febres Cordero es la relativa al Art. 37 de la Constitución, según el cual solamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. El Presidente ha planteado que los ciudadanos independientes, esto es, los no afiliados a dichos partidos, pueden también presentarse como can-

didatos por su propia cuenta con el respaldo firmado de, por lo menos, el 1 o/o de los electores constantes en el padrón electoral del cantón, la provincia o el país, según la elección de que se trate.

Sintomáticamente, los partidos políticos han optado por no comentar frontalmente esta reforma, cargando el acento en la crítica, por ejemplo, de la limitación del hábeas corpus, como si los ciudadanos independientes y, en general, la opinión pública nacional no se percataran de esta maniobra diversionista. Algunos, sin embargo, han aseverado, cautamente, que con esa reforma se daría al traste con el régimen de partidos.

Eso no es verdad. La reforma no tocará de modo alguno los privilegios reconocidos por la Ley de Partidos a estas organizaciones. Seguirán teniendo derecho a la reposición del gasto electoral y a percibir las correspondientes asignaciones presupuestarias. La sola facultad de presentar candidaturas para cargos de elección popular, sin otro requisito que el de existir legalmente, es ya una gran ventaja para luchar por la conquista del poder. Ninguna organización social tiene en el país tantas garantías para autodeterminarse, funcionar y hacer valer sus derechos como los partidos políticos. Nada de esto les es reconocido a los independientes y será extremadamente difícil que en el futuro se les reconozca, sin embargo de que lo requieren para poder participar electoralmente en condiciones de relativa igualdad.

La reforma afectará, a lo sumo, a los estados mayores de los partidos, a nivel nacional, provincial o cantonal, los cuales, en virtud de la ley y de nuestra precaria

institucionalidad política, antes de que el Ing. Febres Cordero fuera Presidente de la República y sin que hayan tomado lecciones de éste, han concentrado un poder desmesurado, autoritario, y se han convertido, en la práctica, en instancia suprema del derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos. Como los partidos carecen de mecanismos democráticos idóneos de selección de candidatos, el monopolio que para su presentación les ha concedido la Constitución Política ha devenido en poder de nominación incontrastable de esos grupos, por los cuales, como es natural, comienzan por preferir a los parientes y allegados, ponen en segundo lugar a los seguros cotizantes y, en último término y como un homenaje a la cultura nacional, a los hombres de mérito.

Por cierto que no es culpa de ellos, sino de nuestra incurable manía de imitar sistemas políticos ajenos a nuestra historia y a nuestra realidad nacional, y de nuestro optimismo racionalista y típicamente liberal de creer que las instituciones pueden modificar, por si solas, el comportamiento de nuestros hombres. Con una que otra excepción, y sin que dejemos de lado el beneficio de la duda, la Ley de Partidos no ha hecho otra cosa juridificar la humana, pero no por eso siempre legítima aspiración, de unos pocos ciudadanos de ser Presidentes de la República, para cuyo objetivo necesitan de un partido que tiene que ir con ellos hasta las últimas consecuencias. Si no se tiene ese partido, se lo organiza; si se lo tiene, se lo divide, si es preciso; y, para conservar su control, nada mejor que la argolla de incondicionales. En este campo hemos llegado a extremos aberrantes inauditos, ante los cuales nuestros empecinados teóricos de la

democracia formal se limitan a poner cara de santos compasivos de las habilidades humanas mientras cunde el clamor ciudadano y la estabilidad del sistema constitucional se erosiona lenta pero inexorablemente.

Todo lo que se le ocurre es anatematizar los “cambios de camiseta” o “camisetazos”, como gustan decir los aficionados de la hipérbole efectista. No reparan en que el ciudadano independiente ha entrado al partido y, muchas veces, membrete de partido, porque no le quedaba otra alternativa para poder ser elegido; y no quieren entender que como no le liga con ese partido otra cosa que un interés político circunstancial. lo natural es que se libere de él en la primera oportunidad. Pero incluso más allá de esta coyuntura, para nuestros teóricos la democracia se consolida y salva solamente si el elegido obedece disciplinadamente las consignas de la cúpula partidaria —“cópula partidaria” decía en cierto caso un periodista ingenioso— que, amparada en la ley, no se toma siquiera la molestia en consultarle acerca de lo que él cree que es más conveniente al interés público.

Pero los “camisetazos” son lo de menos. Son solamente el efecto de una causa que es el vicioso y transitorio origen de la mayoría de nuestros partidos. Lo verdaderamente importante es cómo asegurar la igualdad política de todos los ciudadanos ante la ley; cómo abolir las prácticas partidistas monopólicas, casi mafiosas, que prohija o tolera la Ley de Partidos; como impedir que esos mismos partidos se conviertan en estructuras artificiales de espaldas a las mayorías populares; cómo

garantizar, en fin, con los riesgos y decepciones previsibles, que el Estado ecuatoriano tenga siempre la oportunidad de estar gobernado por los mejores ciudadanos.

Tales son, a nuestro entender, el sentido y la finalidad de esta verdadera revolución que se ha propuesto el Presidente Febres Cordero y cuyo objetivo es una urgente e indispensable rectificación política e histórica para infundir un poco más de sabia a nuestra raquítica democracia.

Sostener que la rehabilitación de los independientes sólo beneficia a los empresarios amigos del Ing. Febres Cordero, es quererle hacer tragar al país ruedas de molino. Es suponer que los independientes son una masa amorfa, descerebrada, sin ninguna capacidad de discernimiento. Sería también ilusorio replicar que beneficia a cualquier ciudadano del pueblo. No: beneficia a todo ciudadano que, con alguna capacidad y espíritu de lucha, puede libremente ser ungido por el pueblo para que lo represente. Beneficia también a los caciques, a los demagogos, a los oportunistas, pero esos, igualmente, abundan en los partidos políticos.

No será, sin embargo, tarea difícil ser candidato independiente. Algunos de los nuevos partidos han tardado meses para reclutar afiliados previamente a su constitución. El independiente tendrá que repetir la dura tarea de recoger firmas cada vez que quiera aspirar a un cargo de elección popular. No obstante, éste es, por encima de los partidos, derecho primario y fundamental de todo ciudadano y lo que vale es darle la oportunidad pa-

ra que pueda ejercitarlo. Es el ciudadano, ya como potencial candidato o como imprescindible elector, el que tiene que decidir si, para este fin, requiere o no de la intermediación de un partido político.

Es correcto decir que los partidos políticos son necesarios dentro de una democracia moderna, porque orientan y organizan al pueblo alrededor de ciertas tendencias ideológicas o programas de gobierno; por que contribuyen a evitar la dispersión de energías y el aventurerismo político; pero también hay que insistir que solamente son medios de que se sirve el Estado con fines funcionales. Erigirlos en fines en sí mismos, a los que, cual dioses implacables, haya que sacrificarlas víctimas, sería monstruoso.

No sólo que los partidos pueden ser necesarios; es deseable que también sean orgánicamente fuertes, esencialmente democráticos y que traduzcan fielmente los grandes y pequeños movimientos de opinión popular en torno a los problemas nacionales e internacionales; pero no será la Ley de Partidos la que les confiera estos atributos, sino su propia capacidad de organización, la auténtica vocación de sus dirigentes por el servicio público y el acierto y honradez que demuestren en el cumplimiento de las responsabilidades que les confía el pueblo.

Las alianzas de partidos

Es con este espíritu que, asimismo, el Ejecutivo ha planteado la posibilidad de que los partidos puedan formar alianzas entre ellos, no sólo para elecciones unipersonales, sino también pluripersonales, actualmente pro-

hibidas por la ley. El criterio que ahora prevalece es el de que mediante estas últimas, los partidos deben demostrar su real potencial electoral y jugar a la eliminación de los más débiles, con el fin de que, por esta vía, queden pocos partidos.

Realmente no hay una justificación válida para que los partidos no compitan también, por sí solos, en las elecciones unipersonales. La única explicación es que se da más importancia a la dignidad que individualmente debe obtenerse y, por tanto, “al hombre”, que a la integración de un organismo corporativo. Y eso no debería ser, pues lo que se pretende es la existencia de partidos vigorosos y homogéneos en todos los frentes de acción política.

La experiencia ha probado que esta división es contraproducente, porque conduce al fraccionamiento político que impide u obstaculiza el normal funcionamiento de los organismos colegiados, como los Concejos Municipales y Consejos Provinciales; exacerba las rivalidades políticas al interior del Congreso Nacional; y genera o agudiza conflictos de poderes entre las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. De este fraccionamiento, los más perjudicados son los mandatarios, funcionarios de elección popular, como son el Presidente de la República y los Prefectos y Alcaldes. Aunque como “hombres” o como partidos ganen las elecciones, su triunfo es casi siempre pírrico, pues con tantos partidos políticos que de cualquier manera obtienen una cuota de poder, se ven casi siempre obligados a formar alianzas para consolidar o lograr una mayoría dentro de las respectivas corporaciones. Las alianzas, pues, se dan a la larga entre

partidos ideológicamente afines o por concurrencia de intereses, pero a esta altura suelen ser políticamente más gravosas, incluso económicamente. Se impone el reparto de “la troncha” y cunde el “tronchismo”, un fenómeno que se ha tornado alarmante a partir de la vigencia de la Ley de Partidos.

La irracionalidad de la intervención individual de los partidos en las elecciones pluripersonales —es decir, para listas de candidatos— ha sido ampliamente corroborada. Los partidos han obtenido triunfos espectaculares en elecciones unipersonales, más por el prestigio o popularidad de los candidatos que por otra cosa, mientras que la votación por las listas ha sido siempre inferior. Estos resultados, además, han estado condicionados por variados factores políticos, eminentemente circunstanciales, que han determinado que un partido que ha ganado, en términos absolutos, una elección general, pierda radicalmente al poco tiempo la siguiente, sin que su plataforma ideológica y programática y sus hombres representativos, hayan sufrido merma alguna. En otras palabras, nuestros partidos —que es de lo que se trata y no de partidos de otros países— no siempre están en condiciones de intervenir solos en las elecciones y al obligarlos lo que se consigue es su pronta desaparición o, en el mejor de los casos —poco consuelo para el país— su supervivencia artificial y la formación de un folklórico museo partidista.

Las alianzas de partidos para las elecciones pluripersonales no cambiará formalmente este panorama, pero podrá promover su fusión y gradual identificación en torno a plataformas ideológicas y políticas comunes.

Hoy por hoy se advierte una innecesaria proliferación de partidos, que se ubican dentro de unas mismas tendencias, con matices irrelevantes y cuya justificación es el afán de algún personaje de que no hayan otras figuras que le disputen su derecho natural a ser el primer candidato a toda dignidad importante. Con la permisión de las alianzas a todo nivel, no será la ley la que garantice la supervivencia del partido, sino su efectiva dimensión electoral valorada por los mismos protagonistas de la actividad política.

Eliminación del cuociente electoral

Con esta reforma y la supresión del requisito constitucional de que cada partido deba obtener un cuociente de sufragios en las elecciones (Art. 38 de la Constitución, reglamentado por el literal c) del Art. 37 de la Ley de Partidos), parece evidente que no ha existido de parte del Ejecutivo la intención de destruir a los partidos políticos, sino de adaptar su funcionamiento a la realidad nacional, pues es claro que éste ha sido trasplantado de otros países con distinta formación y tradición políticas. Por cierto que, al permitirse las alianzas para toda clase de elección, el cuociente pierde significación.

Pero no se trata tampoco de una arbitrariedad más del “autoritarismo” del Presidente Febres Cordero; nada tiene que ver con la pretendida autoprórroga de los diputados; ni siquiera se relaciona con el derecho de los independientes de acceder a los cargos de elección popular. Históricamente sólo tiene por objeto suprimir una disposición constitucional que ha perdido eficacia por efecto del fallo de la Corte Suprema de Justicia que de-

claró inconstitucional el literal c) del Art. 37 de la Ley de Partidos, es decir, la obligatoriedad de los partidos de obtener al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional.

Lo congruente hubiera sido que el Congreso "progresista" de 1984 invalidara el fallo de la Corte, pero más bien lo ratificó con beneplácito. De esta manera, partidos no sólo moribundos, sino muertos hacia tiempo por causas naturales, fueron revividos y reincorporados a la actividad electoral. Convengamos, sin embargo, que el precedente sentado por la Corte tuvo implicancia positiva: demuestra que es conveniente que ciertos partidos existan más allá de su limitado potencial electoral, porque permiten la expresión, por la vía legal, de tendencias ideológicas que tienen influencia política en determinados sectores de la vida nacional y cuya importancia no se refleja en la actividad electoral. Tal el caso de los Partidos Comunistas. Es verdad que en las democracias socialistas no se acostumbra la misma liberalidad, pero nosotros no tenemos que lamentarnos de no copiar este comportamiento.

El Congreso de 1984 tampoco reformó la Constitución para precisar y afianzar la obligatoriedad del cuociente electoral. Lo que ahora se propone, pues, es la poda de la rama seca de un árbol, aunque éste de todos modos seguirá viviendo si se prescinde de esta elemental operación.

Los períodos fijos

El proyecto del Presidente Febres Cordero, perfila, además, en la parte dogmática de la Constitución y en el mismo capítulo de los derechos políticos, el principal de sus objetivos que es la superación de las causas que han dado lugar a sucesivas confrontaciones entre las diferentes funciones del poder público.

Propone la introducción de una norma sencilla, pero que reafirma el carácter presidencial del gobierno del Estado ecuatoriano, según la cual todo nombramiento de cargos o representaciones de período fijo, determinados en la Constitución o en las leyes, excepto los de elección popular, cualquiera que sea la fecha en que se hubiere realizado el nombramiento, caducará al concluir el período del Presidente Constitucional de la República.

Esos nombramientos son numerosos: Procurador, Contralor, Ministro Fiscal, Superintendentes, Ministros de la Corte Suprema y delegados del Congreso Nacional ante diferentes organismos o entidades públicas, cuyos períodos, determinados en la Constitución, son iguales que los del Presidente de la República, pero que, hechos a destiempo, lo trascienden; y los de Presidente, Director Ejecutivo, Gerente, etc. de otras dependencias o instituciones del Estado, realizados por sus propios órganos de gobierno o directamente por la función ejecutiva.

Todos esos cargos son parte esencial de la estructura política y administrativa del Estado ecuatoriano, que depende, en última instancia, del Presidente de la Repúbli-

ca. Las funciones legislativa y jurisdiccional y sus órganos internos, gozan de autonomía, precisan la concurrencia de la función ejecutiva en su integración y, más allá de esta circunstancia, sus titulares están obligados a mantener con ella una constante relación de interdependencia y colaboración que se dificulta si tienen un origen político diferente y contrapuestos criterios e intereses. No es el mismo el caso de la oposición al Gobierno que surge desde el Congreso, porque esta eventualidad es inherente al sistema democrático y, entonces, las soluciones tienen que ser políticas y no administrativas.

Virtualmente todo nuevo Gobierno ha tenido que vérselas, en nuestro país, con la supervivencia de funcionarios públicos designados en el anterior período constitucional, que insensibles al cambio operado se aferran a sus cargos y a los que tienen que echar valiéndose de cualquier artificio legal o administrativo. Por consiguiente, el nuevo artículo parte de la premisa de que, en nuestro ordenamiento constitucional, la elección de un nuevo Presidente de la República supone, no sólo un cambio de Gobierno, sino la renovación de la totalidad de los órganos del poder político, cuyas orientaciones y direcciones generales las imparte el Presidente, el que, por esta misma razón, tiene también el carácter de Jefe del Estado.

El Congreso Nacional

No obstante que existía un ambiente político predispuesto, el Presidente Febres Cordero se inhibió, por esta ocasión, de plantear la reforma integral de la estructura constitucional de la función legislativa. La decisión es

sensata si se advierte que un proyecto de reformas tan corto como el presentado, ha bastado para dar lugar a un debate nacional de grandes proporciones; y si, para su aprobación, está dispuesto a recurrir en último término a la consulta popular y se requiere que el pueblo tenga delante suyo un documento suscinto sobre el que pueda pronunciarse fácilmente.

Se puede aducir, por otra parte, que no hay todavía un consenso claro sobre la integración, organización y funcionamiento más adecuados del Congreso Nacional. La solución de los viejos y de los nuevos problemas políticos y constitucionales del Ecuador no parece depender, en gran medida, del hecho de que el Congreso sea bicameral o unicameral; cualquiera que sea el régimen que adopte, gravitarán sobre él la clase de partidos y dirigentes políticos que tengamos, nuestro inestable desarrollo económico y social y, por supuesto, el contexto internacional. Pero, sin dejar de ser político, en el sentido de priorizar el debate de ideas e intereses por sobre la labor legislativa, es incuestionable que el actual Congreso unicameral, mediante un reajuste integral, puede mejorar su trabajo. Sin embargo, ninguna iniciativa destinada a darle mayor funcionalidad ha prosperado todavía.

Acaso por ello, el Presidente Febres Cordero sólo ha tomado la iniciativa de reformas en aspectos muy concretos, que directa o indirectamente incidirán en el futuro inmediato del país y que, por lo mismo, demandan oportunas respuestas.

Entre éstos se hallan el período de duración y la reelección de los diputados. Cuando se redactaba la actual Constitución, la onda antireeleccionista —al estilo mexi-

cano— inclinó a mucha gente a pensar que lo más conveniente, para corregir vicios políticos ancestrales, era que los diputados no pudieran ser reelegidos nunca, al igual que el Presidente de la República. Sin embargo, se convino en que lo fueran pasando un período, a cuyo efecto y a manera de compensación, éste fue fijado en cuatro años tanto para los diputados nacionales como para los provinciales. Hay que tener presente que en el sistema bicameral, los diputados duraban dos años y los senadores cuatro, pero que podían ser reelegidos indefinidamente. Se percibe, pues, una estrecha relación entre la duración del período legislativo, la posibilidad de una mayor o menor reelección y la estructura interna del Congreso.

El Congreso de 1984, que llevó a cabo la primera reforma de la Constitución vigente, cedió ante una creciente opinión pública que reclamaba una renovación parcial de los diputados en el intermedio del período constitucional del Presidente de la República y, con este fin, disminuyó el período de los diputados provinciales a dos años, pero mantuvo la reelección pasando un período. Pronto, sin embargo, los mismos diputados autores de la reforma se percataron de que esta clase de reelección truncaba fatalmente sus carreras políticas y optaron por la ingeniosa pero forzada fórmula de la reelección cruzada, según la cual los diputados nacionales podían reelegirse inmediatamente para provinciales y viceversa, sin límite alguno.

Como sabemos, allí no paró la cosa. Los diputados provinciales elegidos en virtud de dicha reforma, alegaron después que se les había recortado premeditadamen-

te su período y se lanzaron, resueltamente, a la llamada “autoprórroga”, ya sea mediante otra reforma constitucional o legal o cualquier otro arbitrio del propio Congreso.

En conclusión: nuestros diputados no quieren durar dos años, sino cuatro y reivindican su derecho a ser reelegidos sin condicionamientos. Pero esta aspiración y esta realidad política, sin dejar de incidir en el Gobierno del Presidente Febres Cordero, lo rebasan por completo y atañe a todos los partidos y movimientos políticos que, también por su parte, son dejados de lado por los interesados en el cambio si se resisten a éste.

Con estos antecedentes, el proyecto de reformas constitucionales del Ejecutivo no haría, sino, convenir en que no queda otra alternativa que fijar en cuatro años el período de duración de los diputados nacionales y provinciales y en permitir su reelección indefinida. Es una fórmula que incorpora un elemento nuevo —los cuatro años— y reitera un elemento viejo —la reelección indefinida— del derecho constitucional ecuatoriano.

Pero no se trataría sólo de una fórmula de avenimiento o de transacción política e histórica. Es la conclusión a que se habría llegado en virtud de una experiencia reiterada y no desmentida, de que dos años son insuficientes para realizar una labor legislativa coherente, y que un período tan corto y la reelección pasando un período, obstruyen la formación de cuadros políticos idóneos para las tareas que debe cumplir el Congreso Nacional. Tradicionalmente, algunos de estos cuadros acceden al po-

der luego de que han tenido una actuación destacada, y la reelección indefinida contribuye a su mejor preparación y familiarización con el país y sus problemas.

Subsiste, de todos modos, la interrogante de qué hacer con un Congreso con mayoría adversa al Ejecutivo y resuelta a no darle tregua. El doctor Alfredo Pinargote, columnista de "El Universo", ha propugnado que la única alternativa es otorgarle al Presidente de la República la facultad de disolver el Congreso una vez por lo menos durante su mandato. Pero se trata de un recurso que solamente tiene lógica dentro del régimen parlamentario y, relativamente, en uno mixto (presidencial—parlamentario como el de Francia), pues que un resultado electoral adverso para el Gobierno se resuelve, simplemente, con la constitución de otro Gobierno, mientras que en un régimen presidencial como el nuestro, el Presidente quedaría más debilitado y despojado de autoridad política.

Frente a este dilema, cabe replantear la conveniencia de un período de dos años para los diputados provinciales con derecho a la reelección indefinida e, inversamente a lo que sucede en los regímenes parlamentarios, darle al Presidente de la República la facultad de disponer la no convocatoria a elecciones legislativas durante su mandato, si así lo considera conveniente, y automáticamente prorrogar por dos años el período de duración de los diputados provinciales. Esta atribución reforzaría el régimen presidencial y no necesariamente frustraría la existencia de una oposición, pero sí le trazaría ciertos límites que vendrían impuestos por los intereses nacionales.

Con todo, este es un tema que amerita una discusión más a fondo y que bien podría quedar pendiente para cuando se aboque la reforma estructural del Congreso.

Plazo para la designación de funcionarios

El proyecto del Ejecutivo incursiona en una de las atribuciones del Congreso con el fin de neutralizar otra de las causas de pugna política entre las funciones legislativa y ejecutiva. En los dos períodos constitucionales sucesivos de los Presidentes Roldós y Febres Cordero, el Congreso boycoteó la designación de funcionarios claves para la marcha del Estado, como son el Contralor, el Procurador, el Ministro Fiscal y los Superintendentes de Bancos y de Compañías. En el primer caso, el nombramiento del Superintendente de Bancos fue hecho con un año de retraso y el funcionario designado quiso, a toda costa, completar su período. El resultado, directo o indirecto, fue un gran escándalo bancario y el enjuiciamiento penal del Superintendente, tras de los cuales el Congreso se decidió a nombrar al reemplazo. Similares situaciones, aunque de menor magnitud, se han dado en otras áreas del sector público.

En la práctica, es el Presidente de la República el que hace esos nombramientos, por mucho que el Congreso deba escoger de una terna. Esta terna es, además, frecuentemente, una formalidad, pues aunque en el Congreso haya una oposición mayoritaria, siempre hay un alto margen de probabilidad de que el ungido sea el candidato que encabeza la terna. Lo que pasa es que somos extremadamente formalistas, nos gusta la solemnidad, porque, en definitiva, lo mismo daría si el Presidente de

la República hiciera directamente los nombramientos, siempre que la Constitución garantizará a estos funcionarios un período fijo.

No obstante, el Presidente Febres Cordero se ha allanado al convencionalismo político y ha propuesto plazos para que tanto la función legislativa como ejecutiva cumplan sus obligaciones. Pero esta norma debería generalizarse para todas las designaciones que tiene que hacer el Congreso, no sólo para disminuir el riesgo latente de una oposición mayoritaria insensata, sino porque el trámite parlamentario, como en todo organismo corporativo numeroso, es complicado y lento.

Definición de los actos legislativos

Por allí se ha dicho también, sin el menor cuidado, que la inclusión, en el proyecto de reformas del Ejecutivo, de un artículo que define los actos legislativos, es algo así como un atrevimiento, consecuencia seguramente del "autoritarismo" de Febres Cordero, que no tiene precedentes en el país, puesto que se pretende también arrebatarse al Congreso una facultad que le corresponde.

Eso no es novedad. Es apenas una versión mejorada del Art. 144 de la Constitución de 1967, que sólo regula el trámite de los actos legislativos del Congreso con el fin de que no haya la menor duda sobre su validez y efectos jurídicos. El Congreso de 1984 percibió esta necesidad, pero la disposición fue redactada en forma ambigua y añadida, inapropiadamente, a un artículo referente a la formación de la ley, sólo porque se había adoptado la *suigeneris* decisión de no alterar la numeración del articulado de la Constitución.

Este apéndice decía: "Los actos legislativos que no creen o extingan derechos ni modifiquen o interpreten la ley, tendrán el carácter de acuerdos o resoluciones". ¿Cómo se llaman los actos que crean, extinguen o modifican derechos y qué trámite deben recibir? Seguramente leyes, pero eso no está claro. Sin embargo, en nuestro derecho constitucional, y particularmente en el parlamentario, se ha hecho siempre la distinción entre leyes y decretos, versando las primeras sobre asuntos de interés general y los segundos sobre asuntos de interés particular. De acuerdo, pues, con la actual Constitución, el Congreso no puede expedir decretos y una resolución o acuerdo no surte ni puede surtir los mismos efectos. Es decir que lo que se propone el Presidente Febres Cordero es restituir al Congreso una facultad que tradicionalmente ha tenido.

Ahora bien: es de lógica jurídica que si la ley, que tiene las virtualidades que se le asignan, es sancionada por el Presidente de la República, el mismo destino deben seguir los decretos y de esta manera debería consignárselo en la Constitución para evitar pugnas futuras. Para el trámite de los asuntos que por su naturaleza no requieren de la concurrencia del Ejecutivo, el Congreso cuenta con los instrumentos denominados "resolución" o "acuerdo".

Pero valga, a propósito de esta reforma, una acotación: con frecuencia personeros de ciertas instituciones públicas que pueden ser afectadas por reformas constitucionales, defienden sus fueros, derechos o facultades como si les fueran inherentes, asignados por un poder

superior que no es la soberanía popular. Esta actitud se compadece más con el derecho laboral que con el derecho público, en el que se puede hablar de las “conquistas”, de los “derechos adquiridos” o de “derechos irrenunciables”. El Estado y sus instituciones tienen, en cada momento de la historia, la organización y funciones que les confieren la Constitución y la ley, cuyas fuentes políticas no son otras que la voluntad popular.

La función ejecutiva

Una de las “novedades” —si así puede llamarse— que tiene el proyecto de reformas del Presidente Febres Cordero, es el establecimiento de los llamados decretos —leyes de emergencia. Estos instrumentos jurídicos están definitivamente incorporados al derecho constitucional contemporáneo y en nuestro país con la Constitución de 1946. No obstante, entre nosotros han tenido una concepción y aplicación distorsionadas y por ello suscitan aprensiones injustificadas, sobre todo cuando no se los mira en función del Estado, sino del Gobierno de turno.

En la Constitución del 46 se hablaba de “decretos—leyes de emergencia en el orden económico”; podían ser dictados por el Presidente de la República en cualquier tiempo, previo informe favorable del Consejo Nacional de Economía; y el Congreso podía aprobarlos o desaprobarlos en los tres años subsiguientes, transcurridos los cuales no podía modificarlos ni derogarlos sino siguiendo el trámite señalado para la formación de las leyes.

La distorsión, no corregida en sucesivos proyectos de Constitución o reforma constitucional que han planteado el restablecimiento de tales decretos, consistía en que no tenían propiamente el carácter de “emergentes”, porque consistían en una facultad ordinaria del Presidente de la República; y en que se los expedía para suplir la incapacidad, lentitud o renuencia del Congreso para legislar en materia económica. Tras de este carácter económico se deslizaba, además, materias administrativas o sociales.

En el proyecto del Ejecutivo este error no se repite. El decreto—ley presidencial presupone la declaración del “estado de emergencia” previsto en el literal n) del Art. 78 de la Constitución, que, conforme a esta misma disposición, puede ser revocado por el Congreso Nacional o por el Tribunal de Garantías Constitucionales en receso de aquel, si las circunstancias lo justifican. Es verdad que esta declaratoria es discrecional del Presidente y que éste puede, subjetivamente, considerar que se dan las circunstancias que la hacen necesaria; pero, de todos modos, es una medida con la cual no se puede jugar políticamente por los efectos que pueden tener sobre la credibilidad del Jefe del Estado y por la responsabilidad constitucional que le acarrea.

En la propuesta del Presidente Febres Cordero, el decreto ley tiene, además, otra característica que lo singulariza históricamente: están expresamente señaladas las materias acerca de las cuales el Ejecutivo no puede legislar, entre las que destaca la prohibición de que, mediante estos decretos, no se puede disminuir los dere-

chos de los trabajadores consagrados mediante leyes anteriores. Lamentablemente para los críticos del Gobierno neo-liberal, no dice “empresarios” en vez de “trabajadores”.

Se sostiene que el Presidente de la República ya no precisa de los decretos-leyes porque en la última reforma a la Constitución se introdujo la institución de las “leyes de urgencia económica”, que le facultan enviar al Congreso proyectos de esta clase y que tienen que ver aprobados, reformados o negados en un plazo no mayor de quince días, transcurrido el cual sin que el Congreso lo haya hecho, el Presidente los promulga. La reforma o la derogatoria tiene que hacerse siguiendo el mismo trámite que para la formación de cualquier ley, pero en este último caso el Presidente no puede oponerse.

Las “leyes de urgencia económica” (que se pueden transformar en decretos-leyes), tienen muchos vericuentos o resquicios que el Presidente Febres Cordero, su primer beneficiario, ha sabido aprovechar. Uno de ellos es que los proyectos han sido enviados cuando el Congreso no ha estado reunido o ha estado sesionando en período extraordinario, maniobra con la cual se torna imposible la discusión. Otro es que, en el evento de que el Congreso rechace el proyecto, no hay ningún límite para enviar inmediatamente otro sobre la misma materia. Es verdad que de esta manera el Presidente ha podido expedir algunos decretos-leyes de importancia para instrumentar su política económica; pero, también, que se han generado otros conflictos de poderes que han puesto en crisis la estabilidad del ordenamiento constitucional y han mantenido intranquilizada a la república.

Y no es para menos. El Congreso se siente utilizado por el Presidente y éste obligado a salir adelante a cualquier precio, porque de otro modo no puede solucionar problemas que demandan medidas legislativas urgentes que el Congreso no expide. Y como el país lo que quiere son resultados efectivos, el Presidente se justifica políticamente y el Congreso queda reducido a la impotencia y con su autoridad disminuida. En algunas ocasiones, sin embargo, el país también pierde, pues un plazo de quince días es excesivo para resolver una urgencia económica y, como ha ocurrido con los proyectos de leyes salariales, sus efectos positivos son neutralizados por las precauciones que cómodamente adoptan quienes puedan resultar perjudicados.

En cambio, los decretos—leyes de emergencia tienen notorias ventajas sobre aquellos. Además de que debe preceder la declaratoria del “estado de emergencia” con todas sus implicaciones, es el Presidente el que directa y personalmente asume la responsabilidad de su expedición, sin perjuicio de que el Congreso pueda reformarlos o derogarlos y de que ejerza su función fiscalizadora. En un mundo en que los acontecimientos se producen vertiginosamente y en el que, sobre todo, la economía está expuesta a tantas y tan imprevisibles mutaciones, el Presidente de la República, responsable en último término de la marcha del Estado y del bienestar social, está en capacidad de actuar rápida y eficazmente para controlar la crisis y solucionar los problemas que de ella se derivan.

Si a eso se llama “dictadura constitucional”, conven-

gamos que nada tiene de malo y que no es para rasgarse las vestiduras. Esta "dictadura", eminentemente transitoria, puede paradójicamente garantizarle a la democracia ecuatoriana una larga vida y alejar el riesgo de verdaderas dictaduras civiles o militares que son ellas mismas la fuente de todo poder, sin ninguna limitación jurídica.

EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Presidente Febres Cordero no ha tenido problemas con su vicepresidente y, por el contrario, las relaciones entre los dos han sido extremadamente armoniosas. Pero el país ha sufrido, en este sentido, amargas experiencias. La última fue la pugna que se desencadenó entre el Presidente Hurtado y el Vicepresidente Roldós. En este caso concreto, típico de una transición de Gobierno, el vicepresidente fue designado por el Congreso en contra de la voluntad del Presidente. La Constitución vigente parte, por ello, de la premisa de que entre los dos mandatarios debe haber plena identificación política y por eso dispone que deben ser elegidos en una misma papeleta.

El proyecto, como es natural, no puede prevenir ni remediar las confrontaciones que eventualmente pueden producirse entre el Presidente y el Vicepresidente elegidos por votación popular en una misma papeleta; afronta únicamente el caso de vacancia del cargo de vicepresidente, en el supuesto de que éste asuma definitivamente la presidencia o de que muera, renuncie o sea destituido.

Alguien ha aseverado que el mecanismo ideado de que el Congreso haga el nombramiento en base a una terna que le envíe el Presidente de la República, es un intento más de Febres Cordero de quitarle al parlamento otra de las facultades que actualmente tiene y, seguramente, “concentrar” más poder. Pero es evidente que de lo único que se trata es de una regulación con el fin de preservar la unidad de la función ejecutiva.

Se podría pensar que esa terna debería ser enviada por el partido político o la agrupación a la que pertenecía el vicepresidente, pero eso no sería legítimo ni prudente. Aun en la etapa de selección de nombres, durante la campaña electoral, el candidato a Presidente tiene la última palabra en la nominación de su compañero de fórmula. El momento electoral es uno y el momento de gobernar es otro. Si en pleno Gobierno se dejara que el partido o la agrupación respectiva elaborara la terna, estallaría en su interior algo parecido a una guerra civil.

LOS MINISTERIOS DE ESTADO

La actual Constitución tiene el Art. 84, según el cual el número y denominación de los ministerios son determinados por el Presidente de la República, en relación con las necesidades del Estado. Se omitió lo más importante: funciones. Nada se dijo sobre las entidades autónomas de carácter gubernamental. Es por eso que antes de la vigencia de la Constitución, el Consejo Supremo de Gobierno —la dictadura militar— debió expedir un decreto-ley reglamentando y, de hecho, complementando la norma constitucional, para que el nuevo Presi-

dente Constitucional de la República, abogado Jaime Roldós Aguilera, pudiera crear el Ministerio de Bienestar Social. Es lo que, por nuestra parte, hemos llamado la relatividad del derecho constitucional ecuatoriano.

En consecuencia, el proyecto presidencial de reformas constitucionales se orienta, exclusivamente, a llenar este vacío, sin embargo de que, aún así, hará falta todavía una regulación legal más amplia que la existente.

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Al parecer, en poco tiempo ciertos protagonistas de uno de los más sonados casos de pugna de poderes, duante el actual período constitucional, en torno a la integración de la Corte Suprema de Justicia, han olvidado lo que ocurrió. Según ellos, aquí no ha pasado nada y sólo por el “autoritarismo” del Presidente Febres Cordero se explica que se pretenda encontrar una nueva modalidad de nombramiento de los ministros que conforman el más alto tribunal de justicia de la república.

En esencia, el problema consistió en que el Congreso, por imposición de la mayoría opositora el Gobierno, eligió una Corte Suprema de marcado tinte ideológico y político y, lo que es peor, cuyos miembros, con alguna que otra excepción, no eran lo más destacado del foro ecuatoriano. El Gobierno interpretó esta actitud como el deliberado propósito de la oposición de utilizar a la función judicial para hostilizarlo aún más —protegiendo por ejemplo, a personas vinculadas con ella, a las que se había propuesto ficalizar— y, de hecho, imposibilitó

que la nueva Corte entrara en funciones. La crisis se resolvió mediante negociación política y el Congreso eligió magistrados con mejores antecedentes curriculares y menos animosidad partidista, e incluyó algunos que pertenecían a sectores afines al Gobierno.

Pero no era la primera vez que la integración de la Corte Suprema por el Congreso suscitaba reacciones adversas; casi siempre se ha criticado la mediocre selección de sus ministros por consideraciones políticas y, peor aún, en base a cuotas de poder determinadas por el número de legisladores de los diferentes bloques parlamentarios. En esta ocasión lo que sucedió fue que esa inconformidad la canalizó el Gobierno y que éste se impuso.

A partir de entonces la preocupación de cómo garantizar la conformación de una Corte menos política y más competente y confiable, se ha hecho presente reiteradamente en el debate nacional. Pero los planteamientos formulados no siempre se han ajustado a la realidad nacional ni se han caracterizado por la seriedad y la ponderación. Unos quisieran un gran Consejo de la Judicatura, integrado por ex—ministros de los tribunales—viejos todos ellos y, por ende, despojados de prejuicios e intereses circunstanciales—, al que se le daría la función de escoger a los magistrados de la Corte entre lo más notable del cuerpo de abogados. Hay quienes propugnan que el Congreso los elija de listas que les envíen las facultades de Derecho de las universidades y los colegios de abogados. Los hay que son partidarios de que el Presidente de la República directamente los

designe, o que sea la propia Corte —o el Tribunal de lo Fiscal y de lo Contencioso— el que, por cooptación, llene las vacantes que se produzcan y que, incluso, estos cargos sean vitalicios.

Ninguna de estas fórmulas es consistente. Aterroriza la idea de que un consejo de ancianos pueda devenir en un grupo oligárquico, esclerótico e indiferente a la evolución social y cultural. Aunque se concediera un mínimo de ingerencia a las universidades, el riesgo de politizar aún más a la función judicial sería incalculable; el remedio sería peor que la enfermedad. No sólo los Colegios de Abogados, sino, en general, los colegios profesionales, son organizaciones a las que sólo nominalmente pertenecen sus miembros, por mandato coercitivo de la ley, y de cuyos destinos se ocupa un reducido porcentaje de éstos. Una Corte Suprema, dueña de sí misma, que no requiriese de las otras funciones del Estado para existir, sería una dictadura judicial en un país como el nuestro en el que la idea y el disfrute del poder prevalecen sobre la idea y la aplicación del derecho.

En el Ecuador y en toda América Latina no queda otra alternativa que confiar, antes que en la instancia suprema en sí de la soberanía popular, en sus variaciones cíclicas y acíclicas y aún en sus veleidades, como medio para corregir y purificar las instituciones y como recurso para sancionar a los grandes culpables. El pueblo, ya que no con la fuerza de las armas, pero sí con el arma del voto, arrasa los esquemas, destruye las componendas, humilla a los soberbios y, equivocada o certeramente, señala el camino que quiere que sigan quie-

nes lo gobiernan. Pero tras de estos espasmos debe quedar un sedimento de institucionalidad y el deber del estadista es consolidarlo.

De allí que la fórmula del Presidente Febres Cordero de que cada una de las funciones del poder público converja a la integración de los máximos tribunales de justicia, es la más realista, equitativa y beneficiosa en función del interés nacional. Cada una de ellas, fruto de la soberanía popular, aporta, desde su propia óptica política, un contingente de hombres y estimula entre ellas una saludable competencia. La Corte Suprema en ejercicio podrá reivindicar el valor de quienes han consagrado su vida, con vocación de apostolado, a la carrera judicial; y el Congreso, como máximo organismo fiscalizador del Estado, escogerá entre las ternas a los magistrados que resistan su examen.

INDEPENDENCIA Y COGESTION DE FUNCIONES

La existencia, en nuestro sistema político, de organismos de control de la constitucionalidad o la legalidad de los actos legislativos o administrativos, como el Consejo de Estado o Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral, ha supuesto, desde la Constitución de 1945, la concurrencia para integrarlos, en proporciones relativamente iguales, de delegados de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En el Tribunal de Garantías se ha incluido representantes de la ciudadanía y, de acuerdo con la orientación política y social de la Constitución, representantes de los trabajadores o de los empresarios. Un aná-

lisis sobre la composición de estos organismos en las cuatro últimas constituciones, llevará a la conclusión de que aún no hay en el país consenso sobre la forma en que deben estar estructurados. Del Tribunal de Garantías se puede afirmar, además, que todavía no ha echado raíces profundas en la conciencia política y jurídica de la sociedad ecuatoriana, pues no sólo que ha variado su integración, sino las funciones que se le han asignado.

Pero en cuanto a la representación de las tres funciones públicas, podría, al menos, percibir que ha habido el convencimiento de que es necesaria la cogestión por ellas de esos tribunales, principalmente para salvaguardar el principio de independencia e igualdad jurídica que se les reconoce dentro del ordenamiento constitucional, pero también como garantía de equilibrio de las actuaciones de dichos cuerpos. En esta realidad se cimenta la tesis que sustenta el Presidente Febres Cordero, traducida en su proyecto de reforma constitucional, de que cada función debe autónomamente designar sus delegados sin el aval ni la interferencia de las otras, pues lo contrario implica una subordinación que no tiene razón de ser. Así lo concibió originalmente la actual Constitución, pero el Congreso de 1984, pretendiendo darle mayor estabilidad a los dos tribunales, determinó que fuera él quien hiciera los nombramientos de ternas que les enviaran las funciones ejecutiva y jurisdiccional.

Este trámite se reveló enseguida inconveniente a la normalidad institucional en el marco de un Congreso do-

minado por la oposición. La renovación del Tribunal Supremo Electoral que concluía su período en 1984, sospechoso para el Gobierno y algunos sectores de opinión de haber cometido irregularidades de carácter electoral, fue indebidamente dilatada. Para la designación de uno de los delegados del Ejecutivo al Tribunal de Garantías Constitucionales, se escogió al segundo hombre de la terna, un abogado que ostensiblemente había sido puesto con la única finalidad de completarla. Con estas maniobras, el Congreso desnaturaliza el espíritu de la representación, que es el que la ejerza una persona de la confianza del representado por la imposibilidad física de que éste actúe personalmente.

Ya en el caso de la designación del Procurador, del Contralor, del Ministro Fiscal y de los superintendentes de Bancos y de Compañías, dejamos planteado este problema. En la práctica, es el Presidente de la República el que tiene la iniciativa de su nombramiento y su voluntad debería ser respetada. Pero de igual manera debería procederse en los demás casos si renunciáramos a formulismo vácuos e intrascendentes, que más que al Congreso como institución, dan poder a grupos parlamentarios aventureros para vender más cara su colaboración con el Gobierno.

Carece de solidez el argumento de que las funciones legislativo y judicial pueden no escoger representantes idóneos y que entonces el Congreso les debe obligar a que pongan más cuidado. Pero, ¿quién le pone los cascabeles al gato? ¿Cómo hacer para que el Congreso tampoco se equivoque con los que él nombra direc-

tamente? No hay otra solución que confiar en la responsabilidad política de cada una de las funciones y en el pueblo como tribunal de última instancia, si no queremos crear por encima de ellas poderes supraconstitucionales.

Por lo demás, todos estamos de acuerdo en que el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal de Garantías Constitucionales, gocen de estabilidad, que sean autónomos y que sus miembros puedan obrar con independencia. Pero estas exigencias no justifican la sumisión de las funciones ejecutiva y jurisdiccional, pues para ello bastan los períodos fijos y una norma que establezca, en este caso sí, que los miembros de esos tribunales no pueden ser removidos antes de tiempo sino por el Congreso, en uso de sus facultades constitucionales de fiscalización.

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El control de la constitucionalidad, que se realiza actualmente a través del Congreso y del Tribunal de Garantías Constitucionales, ha concitado también más de una controversia. El Congreso interpreta la Constitución de un modo generalmente obligatorio; y el Tribunal puede suspender, total o parcialmente, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo, decisión que somete a resolución definitiva del Congreso.

En el primer caso, el Presidente Febres Cordero,

amparándose en el inciso final del Art. 67 de la Constitución, que prescribe, virtualmente, que los actos legislativos que creen o extingan derechos o modifique o interpreten la ley, deben, precisamente, tener el carácter de ley, no reconoció validez a la interpretación por el Congreso del inciso segundo de la disposición transitoria de las reformas constitucionales de 1984, mediante la cual se declaró terminados los períodos de los Ministros de la Corte Suprema elegidos en el anterior período de Gobierno.

En el segundo caso, ha habido entre el Presidente Febres Cordero y el Tribunal de Garantías Constitucionales, dominado por la oposición, una sistemática confrontación que, en términos generales, se ha resuelto en favor del primero. Actos del Congreso impugnados por el Presidente, han sido declarados constitucionales por el Tribunal; actos del Ejecutivo cuestionados por el Congreso, el Tribunal los ha declarado inconstitucionales. Pero igual: el Presidente ha mantenido intransigentemente sus puntos de vista y, en cierto modo, la opinión pública mayoritaria ha estado de su parte, porque se ha percatado de que el Tribunal de Garantías ha obrado con criterio político y no jurídico.

Frente a estos hechos, es encomiable que el Presidente Febres Cordero procure reformas que obvien estos inconvenientes y que hagan posible en el futuro la plena vigencia de la Constitución y la armonía entre las funciones ejecutiva y legislativa.

El Ejecutivo ha optado por la ley como medio de

interpretar la Constitución. En este contexto, el Congreso ya no tendría la facultad privativa de hacerlo, pues requerirá del Presidente de la República para su aprobación. De todos modos, el trámite de interpretación no se equiparará al de la reforma constitucional, puesto que no se requerirá de mayoría parlamentaria especial. Aún así, la formación de una ley es más compleja y está prevista en la Constitución, mientras que la “resolución” depende de la sola voluntad del Congreso para expedirla. La justificación del mecanismo de ley para la interpretación constitucional es, pues, evidente: se obliga al Congreso a meditar más sobre un tema tan trascendental como éste y, en último término, se erige al Presidente de la República en freno contra cualquier exceso perjudicial a la marcha del Estado.

Si se quisiera que el Congreso conservara para sí esta facultad con exclusión del Ejecutivo, quedaría todavía una alternativa: la de que la “resolución” de interpretación no sólo se la haga en dos debates, sino con el voto conforme de las dos terceras partes, por lo menos, de la totalidad de los miembros del Congreso; con lo cual, en este aspecto y tomando en consideración que, en efecto, con esta medida se crean, modifican o extinguen derechos fundados en ley, decreto u otro instrumento jurídico, la interpretación sería jerarquizada al nivel de la reforma constitucional.

EL REGIMEN SECCIONAL

Tampoco la reforma sobre el régimen seccional —consejos provinciales y concejos municipales—, pro-

puesta por el Ejecutivo, carece de antecedente político. Se cierne el peligro de que nuevos organismos regionales de desarrollo, relativamente autónomos, sean creados por el Congreso paralelamente a los consejos provinciales y concejos municipales, con mengua de sus funciones y recursos. El propio Gobierno Nacional ha dado curso a las llamadas "unidades ejecutoras" que, aunque funcionen dentro del área ministerial, han sido vistas por los sectores políticos afectados como una alternativa de prescindir de estos entes.

La reforma del Presidente Febres Cordero, sin dejar de ser importante, es todavía limitada, pues solamente sienta el principio constitucional de que no se pueden crear organismos que, de cualquier manera, disminuyan las rentas de los consejos provinciales y de los concejos municipales. Nosotros creemos que no se debe hacer referencia únicamente a las rentas, sino también a las "funciones", que es quizá la parte más álgida del problema.

Este tema está vinculado a la causa de la descentralización económica y administrativa de las provincias y los cantones. La ocasión no es propicia para reiterar principios, tesis y proposiciones que a este respecto hemos formulado. Posiblemente tampoco habrá en el Congreso ambiente favorable para profundizar en esta discusión.

LA CONSULTA POPULAR

La institución de la consulta popular, que la actual

Constitución faculta al Presidente de la República convocarla, no sólo para la reforma constitucional, sino para “asuntos que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado”, y para la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, no ha provocado conflictos de poder simplemente porque aún no se la ha utilizado dentro del régimen de derecho; pero son fácilmente perceptibles sus vacíos y ambigüedades y el Presidente Febres Cordero, al ordenarla y ampliarla en su proyecto de reformas constitucionales, no está haciendo otra cosa que suprimir un foco de crisis potencial.

El proyecto de reformas del Ejecutivo sólo abarca la consulta popular en relación, precisamente, con la reforma constitucional, cuyo trámite es también, congruentemente, modificado.

En síntesis, y dejando de lado el análisis de las deficiencias de la consulta popular en la forma como está configurada, los cambios más importantes que propone el Presidente Febres Cordero, son los siguientes:

- La aprobación de la reforma constitucional por el Congreso debe hacérsela siguiendo el procedimiento para la formación de la ley. En consecuencia, el Presidente de la República puede sancionarla, vetarla o dejarla que rija por el Ministerio de la Ley. En esencia sólo se trata de una redefinición de términos, pues eso es lo que, en la práctica, pero eufemísticamente, le faculta actualmente la Constitución.
- Se incrementa el plazo para que el Presidente pueda provocar la consulta popular. Esta ampliación posi-

bilita que, a través del debate nacional, se reúnan mayores elementos de juicio acerca de la conveniencia de la consulta.

- El Presidente de la República señala al Tribunal Supremo Electoral la fecha en que debe ser realizada la consulta popular, pues es aquél y no éste el responsable de dicho acto y, por tanto, debe desecharse cualquier tipo de maniobra política que eventualmente pueda ponerse en juego para dificultarlo.
- El Presidente podrá también convocar a consulta popular en los casos en que el Congreso no hubiera aprobado un proyecto de reforma constitucional, cualquiera que sea su procedencia; o cuando el propio Presidente hubiere dejado que un proyecto de esta clase, aprobado por el Congreso, entre en vigencia por el Ministerio de la Ley. La extensión de esta facultad tiene como real beneficiario al pueblo, a cuyo pronunciamiento se podrá recurrir en todo asunto que sea de interés para la vida de la Constitución.

COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCION PROPUESTO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Dr. EDMUNDO DURAN DIAZ

Proponer un proyecto de reformas a la Constitución es una tarea que se debe aplicar patriotismo, conocimiento, talento y voluntad, animados por un espíritu sereno, desapasionado y con buena fe.

Es indispensable, entonces, primeramente escoger el momento político más propicio para emprender esa labor que, desgraciadamente, no es el que estamos viviendo. Los ánimos de los gobernantes, de sus partidarios y de sus opositores se han exacerbado de tal manera que el resultado fatalmente conducirá a la imposición del voto mayoritario, con razón o sin ella, dejando una secuela de inconformidad, de resentimiento, de suspicacia y de revanchismo, inadecuados para la paz social y la estabilidad de la República.

La débil situación económica del Ecuador, caracterizada por una inmensa deuda externa que, aun con las condiciones de refinanciamiento logradas, habrá que pagar, la inflación incontenible, el alza desmesurada del costo de la vida, el desempleo y la miseria que agobia a grandes sectores del pueblo; el relajamiento de los valo-

res cívicos y morales manifestado por el deterioro de la Constitución y de las leyes, la deshonestidad burocrática, la codicia por el poder, la mentira y el engaño cotidianos; en fin, la zozobra que diariamente vivimos los ecuatorianos frente a un futuro próximo preñado de amenazas contra la democracia y los derechos humanos, exigen que la reforma se proponga en otro momento, cuando el huracán de las pasiones haya amainado y después de que se demuestre al país que el proyecto está inspirado en auténticos propósitos de conformar una Constitución que responda a los intereses del pueblo ecuatoriano. Un proyecto presentado en estas últimas condiciones puede originar críticas, discrepancias o rechazos, tan inevitables como necesarios, pero lo que no puede es ser producto de la soberbia, de la prepotencia, del autoritarismo o de deshonestas ambiciones circunstanciales, porque entonces el resultado no será auténtica expresión de la democracia.

En consecuencia, y como ya lo han manifestado conspicuos ecuatorianos, se impone, con prioridad, examinar íntegramente la Constitución vigente, recoger los criterios de los partidos, de los periodistas, de los trabajadores, de los profesionales, de los empleados públicos y privados, de los empresarios, de las Universidades; en resumen, basarse en un gran consenso nacional para sugerir reformas que deban ser conocidas por un Congreso renovado, no por el actual, obnubilado por la mezquindad de la autoprórroga, a fin de lograr una Carta Fundamental que satisfaga las aspiraciones de los ecuatorianos.

En todo caso, como el Presidente de la República ha enviado ya su proyecto, acompañado enseguida por la

prematura admonición del plebiscito, que esconde un soterrado pavor a las elecciones que pudieran evidenciar la ausencia de apoyo popular al gobierno, voy a referirme a los aspectos más sobresalientes del mismo.

El proyecto consta de 25 artículos que modifican, suprimen o crean normas constitucionales, así como cuatro disposiciones transitorias.

Antes de tratar por separado las reformas que considero convenientes o inconvenientes, quiero revisar la modificación del artículo 37 que abre la posibilidad de que los independientes puedan ser candidatizados a las elecciones populares.

El artículo 36 de la Constitución expresa que los partidos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

Esta declaración reconoce la importancia de estas agrupaciones políticas, que se sujetan a principios doctrinarios determinados y que proponen planes concretos de acción; que intervienen activamente en la vida pública investigando la realidad nacional, preparando constantemente a sus afiliados, estudiando las ideologías y los planes de los otros partidos, comprobando de qué manera los cumplen quienes llegan a las funciones estatales; y que, con todo ese cúmulo de conocimientos y experiencia, capacitan a los afiliados para desenvolverse con más aplomo y eficacia en la vida pública así como también facilitan el conocimiento de cuáles son los ciudadanos más competentes para intervenir en ella.

En consecuencia, es razonable que los partidos sean los más aptos para proponer candidatos. Por eso creo que debe mantenerse la facultad privativa que hoy tienen, sin perjuicio de que puedan ser candidatos los afiliados o los independientes, con lo que quedaría satisfecho el derecho reconocido a todos los ciudadanos ecuatorianos de ser elegidos, según el artículo 32 de la Constitución vigente.

Pero no encuentro justificación ni utilidad a la reforma que permita a los independientes candidatizarse sin el auspicio de un partido. Tal reforma, en mi opinión -y así lo ha demostrado la experiencia-, serviría para propiciar la organización de empresas electoreras que, naturalmente, no gozarán de la contribución económica del Estado, reservada exclusivamente para los partidos, o para fomentar caudillismos, libres de toda disciplina y de toda responsabilidad frente a sus electores.

Pues bien, como lo expresé en líneas anteriores, paso ahora a analizar por separado las reformas convenientes e inconvenientes del proyecto presidencial, según mi criterio.

REFORMAS CONVENIENTES

Estimo correctas las siguientes:

- 1) La reforma del artículo 57, que establece la reelección de los diputados. No encuentro una razón suficientemente válida para prohibirla, puesto que si han demostrado eficiencia, talento, espíritu democrático y de

progreso social, puntualidad, probidad y, en general, alto sentido de la gran responsabilidad que demanda su función, sería un error desperdiciar su experiencia. Por otro lado, la razón que induce a prohibir las reelecciones de los funcionarios, que es la de que se pueden aprovechar del cargo para distorsionar el principio democrático de la pureza del sufragio, no es compatible con la función del legislador, quien no cuenta comúnmente con medios para corromper o engañar a los electores.

2) La reforma del artículo 38, que permite al Presidente de la República proponer una terna al Congreso Nacional en caso de falta definitiva del Vicepresidente, porque si cuando se propone el binomio el electorado suele consultarse al candidato presidencial el nombre de su compañero de fórmula, justo es que cuando falte el segundo mandatario, el Presidente tenga derecho a proponer el nombre de quien lo acompañe en su gestión gubernamental, y que, por ende, lo subrogará cuando falte.

Así se impide, también, la pugna que podría surgir entre ambos, vulnerando la estabilidad institucional del Estado.

3) La reforma del artículo 38, que suprime como causal de disolución de un partido político el hecho de que no alcance el cuociente electoral. El resultado de una elección es aleatorio y una baja votación eventual no afecta a los requisitos esenciales de los partidos como son los de sustentarse en principios doctrinarios democráticos, de proponer programas de acción política concordantes con esos principios y de un determinado número de afiliados.

Al suprimirse esta causa de disolución, debería reformarse también el artículo correspondiente de la Ley de Partidos Políticos.

4) Parece también conveniente el artículo agregado después del 41, que dispone la caducidad de todo nombramiento de período fijo a la conclusión del período constitucional del Presidente de la República. Así se eliminan incongruencias proclives a la pugna de poderes, aparte de que se afianza la alternación republicana pacífica, mediante la renovación de funcionarios al mismo tiempo que cambia el titular de la Función Ejecutiva.

5) Es también necesaria la reforma introducida al artículo 59, letra j), al señalar plazos perentorios para que el Presidente proponga las ternas y para que el Congreso designe al Procurador, al Contralor, al Fiscal General, al Superintendente de Bancos y al Superintendente de Compañías. De esta manera se evita que el Congreso pueda obstaculizar el normal funcionamiento de los respectivos organismos solamente por fastidiar al Ejecutivo. Naturalmente que se corre el riesgo de que un Presidente pueda integrar la terna con personas inidóneas, pero vale pasar por ese riesgo confiando en que tal desatino no suceda.

REFORMAS INCONVENIENTES

Considero desacertado lo siguiente:

1) El artículo agregado después del 78, que faculta al Presidente a dictar Decretos-Leyes de cualquier carácter, aun con las solas excepciones allí mismo enumera-

das, porque consagrar la reforma implicaría atentar contra el concepto mismo de la ley, que es la manifestación de la voluntad soberana del pueblo. Es incompatible con la tradición democrática y constitucional del Ecuador transformar al Presidente de la República en legislador.

Cierto es que pueden sobrevenir situaciones de peligro para la estabilidad de la república, que demanden soluciones urgentes, pero el actual artículo 78, letra n), ya prevé medidas suficientes para conjurar los peligros derivados de conflictos internacionales, agresiones externas o catástrofes internas. Es sumamente peligroso concederle tal facultad, condicionándola solamente a la existencia de un estado de conmoción social -declarado asimismo por el propio Presidente- puesto que un magistrado autoritario no vacilará en declarar que tal situación ha surgido para convertirse en un dictador, aparentemente constitucional.

2) Es inaceptable la limitación del recurso de habeas corpus, consignada en la reforma del artículo 17, letra j), excluyendo de su beneficio a los casos de terrorismo, narcotráfico, plagio o secuestro.

La gravedad de los delitos se refleja en las penas y no en la discriminación de los sindicados, sospechosos o acusados. Con el pretexto de una inculpación por esos delitos, falsa o verdadera, puede mantenerse indefinidamente privada de su libertad a una persona, sin derecho a reclamar, en abierta violación de la garantía consignada en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual es signatario el Ecuador, dice en su artículo 2, número 3:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Además, el Artículo 9, número 3, del mismo Pacto, más específicamente, añade:

“Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.”

Las tres disposiciones citadas empiezan con la expresión “toda persona”, que no permite excluir a nadie, sea cual fuere el delito que se le atribuya. La aprobación del texto propuesto significaría apartar al Ecuador del concierto de los países respetuosos de los derechos humanos.

Por otro lado, vale también considerar que el recurso de habeas corpus es la norma que sirve de garantía efectiva a otro derecho, el consignado en la letra h) del mismo artículo 19, numeral 17, de la Constitución, que consagra el principio de que todo detenido tiene derecho a ser sometido a juicio dentro de veinticuatro horas, el mismo que quedaría sólo como un ineficaz enunciado para los acusados de terrorismo, narcotráfico o plagio, quienes, sin el habeas corpus, podrían permanecer privados de su libertad por mucho tiempo sin que una autoridad judicial resuelva sobre su prisión.

El recurso de habeas corpus se ha establecido no en atención, a la naturaleza de la imputación sino a la arbitrariedad de la prisión, y no se debe confundir ambas cosas so pena de incurrir en una grave ignorancia jurídica, puesto que es absurdo suponer que quien está detenido por una falsa acusación de terrorismo no tenga derecho a la libertad.

3) Es también inconveniente el sistema de designación de los magistrados de los más altos tribunales jurisdiccionales, propuesto en la reforma al artículo 101, mediante la injerencia de las tres funciones del Estado.

En primer lugar, es oportuno recordar que la Constitución reconoce en su artículo 97 la carrera judicial. Esta declaración contradice a todas las normas que prevén períodos fijos para los juegos y magistrados, puesto que la carrera supone necesariamente continuidad, permanencia indefinida de los magistrados, jueces y más funcionarios judiciales de modo que los ascensos se realicen en función de sus méritos.

La renovación periódica de la Corte Suprema ha traído continuos malestares a la República y a la unidad jurisdiccional, porque no ha permitido consagrar una verdadera jurisprudencia.

De allí que como normas fundamentales relativas a la Función Jurisdiccional debería establecerse lo siguiente:

- a) La duración indefinida de todos los funcionarios judiciales, tal como para los restantes servidores públicos lo acepta la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- b) El reemplazo de las vacantes por concurso de méritos y oposición entre funcionarios judiciales del rango inmediato inferior.
- c) Crear un control efectivo sobre el rendimiento de los magistrados, jueces y más funcionarios, que permita sancionarlos con la destitución en caso de faltas graves.

Una reforma de esta índole requiere de mucha meditación y prudencia y me parece difícil pretenderla ahora, ante el ímpetu con el que va impulsado el proyecto presentado por el Presidente de la República.

De manera que, para referirme solamente a la reforma propuesta, considero que sigue siendo el procedimiento más idóneo confiar en el Congreso para la designación de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

No es bueno que intervenga el Presidente de la República porque "sus" ministros perderían imparciali-

dad en casos como los que el Ecuador ha visto en los últimos meses de enjuiciamiento a políticos que hacen declaraciones contra funcionarios del Ejecutivo. Ni tampoco es bueno que intervenga en la elección la Corte Suprema quien fenezca en sus funciones, por la siguiente razón: Cuando termine el período de los quince magistrados, si ellos mismos deben conformar cinco ternas para los reemplazos, resulta casi seguro que las cinco ternas estarán integradas por los mismo quince magistrados, pero como solamente cinco de ellos serán elegidos, ya puede suponerse las rivalidades y enemistades que van a surgir.

Por último, el proyecto de reforma ha olvidado que no son quince sino dieciseis los ministros de la Corte Suprema de Justicia; así, no habría quien designe el 16º. Ministro.

4) El artículo agregado al 137 devuelve a la Corte Suprema de Justicia la atribución de suspender los efectos de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas. Es indudable la idoneidad de la Corte para este cometido, pero habiendo un Tribunal de Garantías Constitucionales es incuestionable que este último organismo, siendo igualmente idóneo, es el más indicado para ese cometido desde que el párrafo 1 del artículo 141 dice que le compete "Velar por el cumplimiento de la Constitución", que es su función específica y primordial, mientras que la Función Jurisdiccional tiene como tal solamente la administración de justicia.

Debe, pues, conservarse el texto constitucional actual que atribuye al Tribunal de Garantías Constitucionales dicha facultad.

Por otro lado, el mismo artículo agregado al 137 en el proyecto, mantiene la absurda regla de que el Congreso puede rever la resolución del Tribunal, ya que es contrario al sentido común y a la lógica jurídica y procesal convertir a un organismo en juez de sus propios actos.

5) La reforma del artículo 140 establece que todos los miembros del Tribunal de Garantías deben ser abogados, exigencia que no guarda armonía con la facultad del Congreso de interpretar la Constitución con carácter generalmente obligatorio como lo expresa su artículo 139, ya que si para interpretarla no se necesita ser abogado, puesto que todos los legisladores no lo son, y, siendo indudable que suspender una ley o un decreto u otra norma jurídica demanda forzosamente una tarea de interpretación de la Constitución, carece de fundamento lógico la exigencia.

6) La reforma del artículo 19, párrafo 1, que dice que “las penas son acumulables, conforme a la ley” es absurdamente inútil, puesto que el Código Penal en su artículo 81 ya señala de qué manera se acumulan las penas en los casos de concurrencia de infracciones.

Finalmente, quiero mencionar tres aspectos que no han sido tocados por el proyecto:

1) En guarda de la seguridad del orden constitucional debe regularse la posterior reforma de la Carta Política de manera más cuidadosa, más serena, más prudente.

Una Constitución no es lo mismo que una ley que requiere solamente de dos debates. Debería exigirse que

la reforma sólo pueda ser posible cuando se la apruebe en dos períodos ordinarios de sesiones. Recordemos la historia reciente de las reformas constitucionales de 1983, apresurada, insuficiente; así como también que el Congreso actual ha aprobado leyes sin quorum.

2) Debería también recogerse la insinuación de uno de los partidos políticos ecuatorianos, que propugna una reforma que permita el reajuste económico de las remuneraciones de los empleados y trabajadores ecuatorianos en proporción a la elevación del costo de la vida, para hacer efectiva la declaración contenida en el artículo 31, que ordena al Estado asegurar al trabajador “una existencia decorosa y una remuneración justa, que cubra sus necesidades y las de su familia”.

3) Es también menester reformar el artículo 62 para aclarar en qué consiste la inmunidad parlamentaria, puesto que con el texto actual nadie sabe cómo se debe proceder cuando un legislador cometa delito durante el desempeño de sus funciones, y así hemos visto que más de un Presidente de la Corte Suprema ha considerado que antes de enjuiciar penalmente a un legislador se requiere autorización del Congreso, privilegio que no está expresamente declarado en la Carta Fundamental.

Como puede comprobarse, además, mediante su lectura, todo el proyecto es magro en su contenido y en sus aciertos, y no guarda proporción con la grandilocuencia de la exposición de motivos que lo ampara.

Dicha exposición de motivos habla de que el poder público debe cuidar que la Constitución “guarde la ma-

yor conformidad posible con la realidad nacional, las aspiraciones ciudadanas y los requerimientos de una -cada vez- más dinámica marcha del Estado”, menciona la actual “defectuosa estructuración de instituciones públicas fundamentales”, reclama la necesidad de “fortalecer ciertos derechos políticos y garantías individuales de la mayor trascendencia”, cita “las nuevas condiciones en la vida social”, enuncia que es menester “reafirmar la autonomía e interdependencia de las funciones del poder público”; cuestiones todas estas que efectivamente se relacionan con la solidez de las instituciones democráticas y el bienestar del pueblo, pero que, sin embargo, las reformas no recogen.

El proyecto no tiene en cuenta las “aspiraciones ciudadanas”, porque nada prevé en cuanto a la calamitosa situación económica del país y la miseria del pueblo, abrumado, por el contrario, por la política económica del gobierno que ha restringido el control estatal sobre los precios de los artículos de consumo popular, que ha incrementado las tasas de interés, que facilita la importación de artículos extranjeros, que abre la intervención del capital extranjero presionando para la reforma de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, que menosprecia el papel de la OPEP y que propicia la intromisión de asesores extranjeros en el manejo económico del país, todo lo cual ha determinado la mayor concentración del capital en manos de empresarios, ha encarecido como nunca el costo de la vida e impide reducir las cifras del desempleo.

Tampoco es verdad que el proyecto mejore la estruc-

turación de las instituciones públicas ni que reafirme la autonomía de las funciones del Estado, porque lo único notable que se encuentra al respecto es la participación del ejecutivo en la integración de los más altos Tribunales Jurisdiccionales, que comprometería su imparcialidad.

Es falso que el proyecto tenga por objeto “fortalecer las garantías individuales de la mayor trascendencia”, puesto que, por el contrario, debilita la más importante que es el derecho a la libertad personal, al reducir el ámbito del recurso de habeas corpus.

Además, no hay disposición alguna en las reformas que propenda a una “más dinámica marcha del Estado” que no sea la concentración de poderes en el ejecutivo atribuyéndole la facultad de dictar decretos-leyes, que, seguramente, satisfará a un gobernante soberbio y arbitrario, pero que lesionará inexorablemente la soberanía popular única legisladora aceptable en un régimen auténticamente democrático.

En resumen, no creo que el momento actual sea propicio para reformar la Constitución, me resisto a pensar que el Congreso actual sea el instrumento idóneo para hacerlo y, por fin, me parece evidente que el proyecto presidencial no satisface los anhelos del pueblo ecuatoriano.

CRITERIOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Dr. Alejandro Ponce Martínez*

Las opiniones que serán expuestas a continuación fueron expresadas por mí durante el curso del año de 1983 cuando la Cámara Nacional de Representantes, como se denominaba entonces al Congreso Nacional, debatía las posibles reformas constitucionales, que se concretaron en las promulgadas el 10. de septiembre de dicho año. Muchas de estas ideas constan en mi obra "La Tiranía Constitucional". (**).

I

Diversos artículos publicados en el diario "El Tiempo" enunciaban también mi pensamiento. Así el 9 de septiembre de 1982 decía: "Mientras el poder político se circunscribe a los partidos, el presidente —quienquiera que sea— se verá obligado a coquetearlos y halagarlos para tenerlos dentro de su jorga. En tanto no exista la más absoluta y total libertad para elegir y ser electo —única forma mediante la cual la responsabilidad se hace efectiva— la democracia no será sino una orgía . . .".

* Este artículo constituye el contenido de dos conferencias dictadas por el autor en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en el mes de Noviembre de 1985, en su calidad de profesor titular de Derecho Procesal.

** Ediciones Jus, Quito, 1981.

Igual criterio lo expresaba el 16 de enero de 1983: "Uno de los muchísimos graves defectos que contiene la Carta Política es la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos entre los miembros de las jorgas partidistas y los ciudadanos sólo sujetos a los dictámenes de su conciencia, a punto tal que los analfabetos con tarjetas de crédito de variados colores están en capacidad de optar por funciones de elección popular, mientras aquellos que no enajenan sus convicciones sólo tienen el deber, sujeto a sanciones, de concurrir a las urnas.

Derecho individual inalienable es el de participar en la vida pública, sin restricciones de especie alguna.

La capacidad para dirigir a una colectividad no la da la firma en una ficha, pues la Patria no es un casino, a la cual sólo por relancina se le ha de dar un eficiente conductor".

El 2 de marzo de 1983 resumía así aquello que consideraba esencial para el estatuto constitucional: "El otorgar derechos políticos a todos los ciudadanos, suprimiendo, en consecuencia, entre otras normas, la del Art. 37 de la Constitución; el reconocer iguales derechos civiles a los extranjeros; el garantizar plenamente el derecho de propiedad y el de libre contratación estableciendo que sólo por providencia de juez competente podrá restringirse la administración y disposición de cualquier género de bienes y que ningún contrato estará sujeto a autorización o aprobación administrativa alguna; el reconocer, en todos los órdenes, la actividad subsidiaria del Estado; el desechar la antidemocrática segunda vuelta para la elección presidencial, el re-

tornar al sistema bicameral quitando a las Comisiones Legislativas la posibilidad de legislar; el establecer que en caso de falta del Vicepresidente de la República quien deberá presidir al poder legislativo— su designación se hará previa terna del Presidente; el estructurar el poder público en las tres funciones clásicas, los organismos electorales, el régimen seccional y un Consejo de Estado; el alterar sustancialmente la composición y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el modo de designación y la duración de los cargos de magistrados y jueces, para alcanzar en forma absoluta su total independencia, son, entre muchas otras, enmiendas indispensables para restablecer el orden jurídico y sin las cuales todo esfuerzo resultará estéril”.

El 9 de mayo del mismo año sentaba algo elemental: “La Constitución no ha de regular nimiedades sino exclusivamente la estructura fundamental del Estado, y por ello, se ha de eliminar de ella toda referencia a entes que no sean las básicas funciones estatales y los organismos seccionales”, pero el 17 de julio de 1983, con pesimismo, preveía que nada positivo se iba a lograr con las enmiendas que discutía el poder legislativo. “Intocado permanecerá, según se entiende, lo esencial, esto es lo corrupto, lo antidemocrático, lo totalitario, lo pernicioso, lo destinado a generar el enfrentamiento y la lucha. Allí seguirá el Plenario de las Comisiones Legislativas para enclaustrar la razón en los muros de la ignominia; allí continuarán los supraorganismos de control para anidar antinaturalmente aves de rapiña que se nutren de los esfuerzos individuales y destruyen fundamentales derechos; allí se mantendrá el pomposo Consejo

Nacional de Desarrollo para imponer —desde el Presidente de la República para abajo— sus inefables planes y programas, frutos de tecnócratas incapaces de vivir por sí mismos, pero ávidos de guiar el destino de los demás; allí quedará el espectáculo circense de una sola Cámara; allí, destrozada y aniquilada la independencia de las funciones del Estado; allí, sepultada la misma supremacía de la Constitución e inertes las garantías que ella afirma reconocer. Invulnerable persistirá el inicuo o inmoral principio de las nuevas castas sociales fundadas en la negación absoluta y total de la facultad innata del ser humano de intervenir en el quehacer político con su propia dignidad y su propio e intransferible pensamiento.

Para colmar la impudicia se han lanzado los reformadores a la destrucción definitiva de la Función Judicial (antitécnica designada por la legislatura diminuta, jurisdiccional) mediante la reducción de los períodos de duración de los altos magistrados —cuando lo adecuado e indispensable es lo inverso— y a través de la consagración de una infame carrera judicial con el fin de podrir lo sano que hay en ella. Naturalmente se deja incólume al monstruo de cinco cabezas, sujeto, para su integración, a los vaivenes políticos.

¿No será deseable, ante tanto desaguizado, que se ponga en vigencia la Constitución de 1946, sustituyendo, simplemente sus artículos 117 y 120 por normas referentes a los tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo?”.

II

Ante el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara Nacional de Representantes, a nombre de un grupo de independientes había sugerido, el 5 de mayo de 1983 los siguientes fundamentales cambios:

- “1. Es indispensable terminar con la oligarquía demagógica generada por el sistema de partidos implantado por la Constitución. No nos oponemos, obviamente, a la existencia de los partidos políticos. Ellos deben, sin embargo, subordinarse a los fines de la Patria y constituir el fundamento de una auténtica intervención popular y no han de convertirse en los hacedores supremos de los destinos políticos mediante la protección discriminatoria que hoy les otorga la Constitución. Por ello debe derogarse el Art. 37 de la Constitución y eliminarse la exigencia de ser afiliados a partidos políticos para optar por el cargo de legisladores (Arts. 56 y 57), y Presidente y Vicepresidente de la República (Arts. 74 y 81).
2. El proceso de elaboración de las leyes y el ejercicio de las facultades propias del Congreso deben basarse en un equilibrio entre la efervescencia política y la profundidad científica. La Ley debe expresar auténticamente la manifestación de la voluntad soberana y no la manipulación de cenáculos cerrados, productos de elecciones indirectas. Por ello ha de eliminarse

la facultad legislativa que hoy tiene el Plenario de las Comisiones Legislativas y ha de establecerse el sistema bicameral, cuya bondad se encuentra demostrada por la experiencia durante la mayor parte de la vida republicana. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el Ecuador es un Estado unitario y no federal. Por esto se ha de mantener la existencia de legisladores elegidos por votación nacional cuya creación, en nuestro parecer, es uno de los pocos aciertos de la Carta Fundamental vigente. Además, es importante precautelar la continuidad de la labor del poder legislativo y lograr que el Senado (cuyo restablecimiento insinuamos) se sitúe —en la medida de lo posible— por sobre las luchas políticas. Concretamente proponemos la siguiente conformación de la Función Legislativa.:

a) Un Senado compuesto por un senador elegido por cada una de las provincias y quince senadores nacionales. Podrían también integrarlo los ex—presidentes constitucionales de la República. Los senadores provinciales durarían el mismo período que el Presidente de la República, que en nuestro criterio debe ser de cuatro años. En cambio los senadores nacionales serían elegidos por igual tiempo pero su período comenzará a mitad del período presidencial y, por lo mismo, terminarían a mitad del siguiente . . .

b) Una Cámara de diputados compuesta en la forma señalada en el actual inciso 1o. del

Artículo 56 de la Constitución. Los diputados durarían dos años en sus cargos.

- c) El Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes se reemplazaría por una Comisión Legislativa conformada por un representante de cada una de las Cámaras, uno de la Función Ejecutiva, uno de la Función Judicial. Sus funciones serían las de codificar las leyes y preparar proyectos de ley.
 - d) El Poder Legislativo y el Senado serían presididos por el Vicepresidente de la República.
3. Es indudable que el sistema de mayoría absoluta para la elección de Presidente es contrario a una genuina expresión democrática especialmente si se mantiene la obligatoriedad del sufragio . . .

Por ello es indispensable que se reforme el Art. 74 cambiando la palabra “absoluta” por “simple”.

4. Es impostergable una reestructuración efectiva de la Función Judicial, tanto para que se convierta en un poder absolutamente independiente cuanto para que las decisiones de los más altos tribunales sean elementos de unificación de la jurisprudencia. Para ello sugerimos:

- a) Que la Corte Suprema se convierta en un tribunal único, fundamentalmente de casación.
- b) Que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se establezca un sistema de casación, similar al que existe actualmente en el Tribunal Fiscal.
- c) Que los ministros de la Corte Suprema sean elegidos por el Senado de entre ternas enviadas por el Presidente de la República.
- d) Que los magistrados del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sean designados por el Senado, previa terna de la Corte Suprema de Justicia.
- e) Que tales altos ministros y magistrados sean vitalicios, sin perjuicio de su destitución por las causas previstas por la Ley.

Adjuntamos a la presente el texto de las disposiciones constitucionales que, sobre esta materia, convendría que se incluyeran en la Constitución.

5. El Tribunal de Garantías Constitucionales, tal como se halla regulado por la Constitución es un organismo cuasijudicial sin facultad decisoria definitiva. Debe, en su lugar, establecerse un Consejo de Estado con dos funciones específicas:

- a) Asesoramiento político y en materia internacional al Presidente de la República, sin que sus dictámenes sean obligatorios para éste, salvo en el caso de que el Presidente desee someter a consulta popular un proyecto de ley negado por la Función Legislativa, y
- b) Guardián de la independencia de las funciones del Estado. Sus decisiones, en esta materia, serían definitivas.

Su composición ha de responder a estas dos finalidades.

Conformarían el Consejo de Estado: dos senadores nacionales elegidos por el Congreso Pleno; dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales obligatoriamente debería ser uno de sus Ministros y el otro un ciudadano de alta prestancia; dos representantes de la Función Jurisdiccional, el uno Ministro de la Corte Suprema y el otro, Ministro del Tribunal Fiscal o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; un representante de los Consejos Provinciales, no miembro de ellos; un representante de los Concejos Municipales, no miembro de ellos; un oficial general de las Fuerzas Armadas y el Procurador General del Estado.

De no aceptarse la sugerencia de que los expresidentes conformen el Senado, éstos podrían ser a más de los anteriores, miembros

atos del Consejo de Estado, siempre y cuando no aceptaran ningún otro cargo o destino público.

6. Existen en la Constitución muchas otras materias que merecen ser reformadas: La supresión, como órganos constitucionales, de la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías y el Consejo Nacional de Desarrollo; la eliminación de la antinatural sectorización de la economía; el restablecimiento de garantías públicas y derechos esenciales vulnerados; la supresión de la discriminación de los extranjeros; la exclusión de muchas normas reglamentarias en materia del Derecho Laboral. Entre otras, insistimos exclusivamente en una más: Debe incluirse una norma en virtud de la cual ninguna persona puede ser privada de su propiedad ni impedida de cualquier acto o contrato de administración, disposición sobre ella sino en virtud de orden judicial emanada de juez competente”.

III

Las sugeridas reformas sobre la Función Jurisdiccional consistían en lo siguiente:

“El Art. 95 dirá: “Los juicios son públicos. Los Tribunales, sin embargo, deliberarán en secreto. En ningún juicio habrá más de dos instancias, sin perjuicio de los recursos de revisión y casación”.

El Art. 96 añádese el siguiente inciso: “No existirán jueces ni tribunales que no pertenezcan a la función jurisdiccional, salvo los de jurisdicción militar y policial”.

El Art. 98 dirá: “Son órganos de la función Jurisdiccional:

- a) La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los Juzgados y Tribunales creados de conformidad con la ley.
- b) El Tribunal Fiscal,
- c) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y
- d) Los tribunales y jueces de jurisdicción militar y policial establecidos por la ley”.

El Art. 99 dirá: “La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros constituídos en Tribunal único con las siguientes facultades:

- a) Conocer del recurso de casación que se interponga por violación de la Constitución o la ley o por indebida aplicación de cualquiera de ellas, de conformidad con la ley,
- b) Conocer en única instancia de las causas que determine la ley;
- c) Conocer del recurso de revisión de conformidad con la ley, y
- d) Las demás que le señale la Ley.

El Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrán del número de salas, de al menos tres ministros cada una, que determine la Ley. Sus atribuciones serán las señaladas por la Ley. Existirá en cada uno de estos tribunales un Tribunal de Casación que se integrará por los ministros de las salas restantes de aquella que dictó el fallo contra el cual se hubiera interpuesto el recurso de casación.

Tanto la Corte Suprema de Justicia como los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso—Administrativo tendrán su sede en Quito”.

El Art. 10o. dirá: “Los Magistrados de la Corte Suprema, serán designados por el Senado de entre la terna remitida por el Presidente de la República. Los de los Tribunales Fiscales y de lo Contencioso—Administrativo serán designados por el Senado previa terna remitida por la Corte Suprema de Justicia. Todos ellos durarán en su cargo mientras no sean destituidos por el Senado por las causas previstas en la Ley. Las vacantes que se produjeran serán llenadas interinamente por los respectivos tribunales, previa terna del Presidente de la República o la Corte Suprema, según el caso”.

El Art. 102 dirá: “Los fallos que se dictaren al resolver el recurso de casación constituirán precedentes de aplicación obligatoria de la Ley o la Constitución mientras la ley o la interpretación de la Constitución por la Función Legislativa no determinen lo contrario”.

Derógase el artículo 105.

El Art. 138 dirá: "Sin perjuicio de los efectos de los fallos dictados en virtud del recurso de casación, sólo a la Función Legislativa le corresponde declarar de un modo generalmente obligatorio si una ley o decreto legislativo es inconstitucional, por el fondo.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia declarar con efecto generalmente obligatorio, si una ley es inconstitucional por la forma y suspender sus efectos, declaración que tendrá vigor mientras no se remedie la omisión o violación incurrida para su expedición o promulgación. La resolución de la Corte Suprema se publicará en el Registro Oficial.

Cualquier persona podrá reclamar ante juez competente las violaciones a los derechos y garantías individuales previstos por esta Constitución, de conformidad con la ley.

Los jueces y tribunales, en los casos particulares sujetos a su decisión, podrán declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución, declaración que sólo tendrá fuerza obligatoria en la causa en que se pronunciare".

"Disposición Transitoria: La nueva integración de la Corte Suprema de Justicia se efectuará al concluir el período para el cual fueron elegidos los actuales Ministros. En el plazo de seis meses la Corte Suprema de Justicia presentará a la Función Legislativa un proyecto de nueva Ley Orgánica de la Función Judicial y de reformas a las leyes procesales y el Tribunal de lo Contencioso—Administrativo, un proyecto de reformas a la Ley de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptarlos a los preceptos de estas reformas constitucionales. Si al designarse los nuevos magistrados de ambos tribunales no se hubieren dictado las leyes reformativas, los proyectos elaborados por ellos se promulgarán, sin más trámite, en el Registro Oficial, pero en tal caso, podrán ser reformados por el Congreso Pleno en una sola discusión, reformas que se someterán a la sanción del Presidente de la República.

IV

Ciertamente la razón por la cual la Constitución de 27 de marzo de 1979 debe ser nuevamente reformada se remonta a su origen, puesto que, como sabemos fue el producto de una imposición dictatorial. Los representantes del pueblo no tuvieron participación alguna y fueron aquellas comisiones asalariadas de la dictadura militar las que, engañando a la ciudadanía, elaboraron, en forma espúrea el texto constitucional que hoy nos rige. La Cámara Nacional de Representantes debió, el 10 de agosto de 1979, en que se instaló, acoger lo dispuesto por la Constitución de 1967, esto es que ésta, en virtud de la norma en ella existente, continuaba vigente, y el Presidente que se posesionó en esa fecha debió jurar defender a la Constitución de 1967. Sólo de esta manera se consagraba el principio de la supremacía del poder civil sobre los usurpadores que impusieron su criterio. Desafortunadamente ni la Cámara Nacional de Representantes ni el Presidente de ese entonces hicieron lo que la conciencia popular demandaba.

El más grave el más profundo, el más antidemocrá-

tico defecto de la Constitución, aparte de su origen, es aquel precepto, que contradice el constante en el Art. 32, que consagra a los miembros de partidos políticos como los únicos seres celestiales capaces de guiar y conducir el destino de los pueblos. Ataca esta norma del Art. 37 de la Constitución vigente el derecho esencial, el derecho fundamental, el derecho natural de todo ser humano de participar, con libertad, sin dogal alguno, en la vida política y social de la Nación. Son los ciudadanos, son los miembros de la Nación, sin distingo alguno, los que por su capacidad, por su inteligencia, por su patriotismo, por su afán de trabajo y su esfuerzo personal, los que inalienablemente tienen la facultad de ser elegidos, de buscar, si se consideran aptos, el respaldo de sus conciudadanos para llegar a cualquier cargo de elección popular. El restringir, como lo hace la Constitución actualmente, este derecho a los subordinados a los partidos políticos, es consagrar un antidemocrático sistema que busca la consolidación del poder totalitario. Por ello esta tesis ha sido sostenida y defendida, no por los partidos auténticamente nacionales, no por los partidos surgidos y enraizados en la historia de la República, sino por aquellos partidos, por aquellos grupillos, por aquellas castas que buscan la dominación internacional, que reciben sus órdenes y consignas de las mafias supranacionales, por aquellos que concurren asidua y continuamente a reuniones y conferencias para recibir de sus jefes las instrucciones para sojuzgar a sus conciudadanos.

Por ellos sería inútil, sería innecesaria, constituiría una ilusión, constituiría una falsedad, cualquier nueva reforma a la Constitución que no restablezca total y absolutamente, sin limitaciones de ninguna especie, la fa-

cultad de los ciudadanos independientes a ser elegidos a toda función pública. Esta enmienda no sólo robustecerá la profunda base democrática de nuestro pueblo sino que favorecerá, incluso, a los auténticos partidos políticos, esto es a aquellos que nacen y se nutren en nuestro sentir nacional, en nuestros próceres y nuestros héroes en el pensamiento de nuestros estadistas y de nuestros ideólogos. La presencia electoral de los independientes no sólo constituirá la posibilidad de que los mejores hombres y los mejores ciudadanos lleguen a dirigir los destinos de la República sino que coadyuvará al engrandecimiento de aquellos partidos políticos reales, no ficticios, que tienen capacidad propia y no requieren la inicua protección de una ley para su subsistencia. Quien tenga el respaldo popular, quien logre encontrar la respuesta de las gentes, quien obtenga captar la esencia de la historia nacional, ha de tener, irrestrictamente, la facultad de optar por servir a la Patria.

En consecuencia, si es que una reforma constitucional debe efectuarse esa tiene que ser la de consagrar este derecho de los independientes a ser elegidos. Sólo así se logrará un auténtico avance en la consolidación democrática. Si este cambio no se efectúa, peligra la democracia puesto que se dará paso a las fuerzas totalitarias.

V

Junto a esta esencial, imprescindible reforma, sin la cual cualquier otra no tendrá valor alguno, se requieren, ciertamente, otras enmiendas que compongan los desaguizados de los sirvientes de la dictadura militar

y las graves equivocaciones u omisiones de los reformadores de 1983.

La facultad de legislar no puede estar en órganos de segundo orden como en el plenario de las comisiones legislativa. Debe, en consecuencia, suprimirse tal órgano legislativo y, en su lugar, crearse una comisión legislativa permanente encargada de codificar las leyes y de preparar proyectos de ley para ser sometidos a conocimientos del Congreso Nacional. El Congreso, en consecuencia, debe funcionar para legislar, prácticamente todo el tiempo, sin que tenga capacidad de ejercer atribuciones fiscalizadoras salvo durante un período corto cada año. El ímpetu de la juventud debe armonizarse con la experiencia. Por ello, es necesario el restablecimiento de aquello que durante la mayor parte de la historia republicana funcionó adecuadamente: el sistema bicameral. La deplorable experiencia de los seis años de cámara única es razón suficiente que justifica tal inaplazable exigencia.

La Constitución de 1946, tenía una muy sabia institución: los Decretos Leyes de Emergencia, que, en materia económica y con el informe del Consejo Nacional de Economía (hoy Consejo Nacional de Desarrollo) podía dictar el Presidente de la República. Las reformas de 1983 introdujeron los denominados Decretos-Leyes en materia económica. Sin embargo, tal como se encuentran regulados han conducido a aquello que siempre buscaron quienes redactaron la Constitución que nos rige: el enfrentamiento de las funciones del Estado, con el fin de que se incite a una solución totalitaria. Por ello sería adecuado el restablecer el criterio de que el Presidente

de la República puede dictar Decretos—Leyes de Emergencia en materia económica, luego del informe del Consejo Nacional de Desarrollo. Estos Decretos podrían ser derogados por el Congreso Nacional, previo el trámite constitucional respectivo y sin posibilidad de objeción por parte del Presidente de la República en un plazo de seis meses; si transcurrido dicho plazo el Congreso no los hubiera derogado, su derogatoria se sujetaría el trámite normal, esto es con posibilidad de objeción por parte del Presidente, establecido en la Constitución. En cuanto a la reforma, siempre existiría la posibilidad de objeción por parte del Presidente de la República. De esta manera se conciliaría la necesidad urgente de dictar normas legales que solucionen una emergencia económica con el necesario examen del poder legislativo, representante de los diversos sectores ciudadanos. La experiencia de la Constitución de 1946 y las acertadas leyes que, a través del expediente de los Decretos—Leyes de Emergencia se dictaron, demuestra la conveniencia de recoger este elemento positivo del pasado. Recordemos, simplemente, que el Tribunal Fiscal, que fue, hasta que se produjo la elección írrita de sus magistrados en 1985 (que llevó a siete ciudadanos que no cumplían las exigencias legales a integrarlo) un baluarte y un puntal de la justicia, de la legalidad y del respeto al orden jurídico, fue creado por un Decreto—Ley de Emergencia que reformó la Ley Orgánica de Hacienda y que el Código Fiscal, antecedente del actual Código Tributario, también fue dictado por un Decreto—Ley de Emergencia. Si no hubiera existido esta atribución legislativa para el Presidente de la República posiblemente la justicia tributaria hubiera continuado en manos de burócratas de segundo orden, ignorantes, y en ocasiones, corrompidos.

VI

Requiere también un cambio el régimen establecido por la Constitución para la aprobación del presupuesto del Estado. Por un lado no existe, en su punto de partida, una intervención, como debería serlo, de las tres funciones del Estado. Por ello la función más importante dentro de la sociedad, como es la Función Jurisdiccional ha sido tradicionalmente preterida. Sin embargo, la decisión final debe tenerla la Función Ejecutiva. Esta conoce o debe conocer las necesidades públicas y los medios para satisfacerlas. Por ello la formulación de la proforma presupuestaria debe efectuarse con la participación de delegados de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial y la decisión final debe estar en manos del Presidente de la República.

Así como la Constitución vigente prohíbe que el Congreso Nacional expida leyes que aumenten el gasto público o que derogen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto del Estado, sin que, al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, debe imponerse, como precepto constitucional el que ni el Congreso y ni ningún otro órgano legislativo, pueda crear ingresos públicos asignándolos específicamente a un fin determinado. Ello evitará la dispersión de los fondos públicos y el que, permanentemente, existan rentas que se asignen a un cierto objetivo, a pesar de que éste ya se haya cumplido o de que existan necesidades públicas mucho más apremiantes que requieran de atención.

VII

Antidemocráticamente, la Constitución vigente prohibió la reelección, inmediata en cuanto a los legisladores y definitiva en cuanto al Presidente de la República. No existe razón para ello. Es indispensable, al legislar, el tener experiencia. Por ello debe permitirse la reelección inmediata e indefinida de los legisladores. Si el pueblo los respalda no hay motivo para impedirles que continúen ejerciendo la función que sus electores consideran la están cumpliendo acertadamente. Ello permitirá que se mejore el sistema legislativo, que no se improvise zonas para que ejerzan esta importantísima función. De igual modo no existe razón alguna para que se haya suprimido la posibilidad de reelección del Presidente o del Vice-Presidente de la República, luego de un período, no porque no sea conveniente la reelección inmediata, sino porque nuestra propia estructura el poder, no es adecuada, en el caso del Presidente, una reelección inmediata. Luego de un período el Presidente de la República podría ser indefinidamente reelegido. De no haber existido esta norma en el pasado nuestros grandes Presidentes García Moreno, Eloy Alfaro, Velasco Ibarra no hubieran podido ser reelegidos, y ¿qué hubiera ocurrido en este país si ello no hubiere ocurrido? ¡Cuánto hubiera beneficiado al Ecuador el que Camilo Ponce hubiera sido reelecto!

La designación del Vicepresidente de la República en caso de su falta definitiva, también debe ser reformada. Si, antes de la elección, el candidato a Presidente escoge quien le ha de acompañar como posible Vicepresidente, y si, con acierto, la elección es de los dos en

forma conjunta y no separada, si es que, por cualquier motivo, llega a faltar definitivamente el Vicepresidente de la República, el Presidente debe tener la posibilidad de presentar, al menos, sus candidatos al Congreso Nacional para que entre ellos éste efectúe la elección.

VIII

El peor error de las reformas de 1983 fue el de reducir el plazo de duración en los cargos de los Ministros de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso—Administrativo. Lo adecuado hubiera sido aumentar el plazo de duración de tales altos magistrados. Personalmente estimo que todos los jueces deben ser vitalicios, esto es han de mantener sus cargos hasta que exista una causal, prevista en la Ley, para su destitución. Ello no significa que consagre una carrera judicial, pues ésta, la carrera judicial, implica la obligatoriedad del ascenso y no siempre el juez inferior está en capacidad de ascender, pues bien pueden existir, fuera de la función judicial, abogados con mayores merecimientos que él para ocupar el cargo inmediato superior. Los jueces tienen la más alta misión dentro de la sociedad y por ello han de tener completa estabilidad que garantice su independencia. Los jueces, cualquiera que sea su categoría, han de estar ajenos a toda influencia política, han de ser absolutamente independientes y esto sólo se lo consigue el momento en que no tengan que preocuparse jamás de arrastrarse ante políticos para que les mantengan en sus cargos. La mayor tragedia para el Ecuador, tanto en los gobiernos dictatoriales como en 1979 y en 1984 han sido las reorganizaciones ilegales e innecesarias de la Función Jurisdiccional. Se

hace pues imperioso el aceptar que ni la Corte Suprema ni los otros Tribunales de Justicia constituyen botín político de nadie.

Debe suprimirse aquella facultad que hoy tiene el Tribunal de Garantías Constitucionales y que en el pasado lo tuvo la Corte Suprema de Justicia de suspender los efectos de Leyes, Ordenanzas, Decretos y Resoluciones contrarias a la Constitución. Son los jueces, en cada caso concreto, en cada violación a un precepto constitucional, quienes han de salvaguardar la vigencia de las normas constitucionales por sobre las normas legales. Contraviene a la división de los poderes el que cualquier órgano declare de modo general que cualquiera de aquellos actos actualmente previstos en el numeral 4to. del art. 142 de la Constitución sean suspendidos en sus efectos por considerárselos inconstitucionales, especialmente si, como ocurre actualmente, tal decisión está sujeta al Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas. En cambio la suspensión exclusivamente las leyes y normas de carácter general y no particular que sean contrarias a la Constitución por la forma, esto es por no haberse sujetado a los preceptos de procedimiento de la Constitución Política, puedan ser suspendidos definitivamente por la Corte Suprema de Justicia.

Por último, por innecesario ha de suprimirse el Tribunal de Garantías Constitucionales y ha de reemplazarlo por el Consejo de Estado, como fue lo tradicional en la República.

CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE EL PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO

Dr. Hernán Salgado Pesantes
Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia
Universidad Católica del Ecuador.

Introducción

Las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo van a ser debatidas en un período extraordinario de sesiones del Congreso Nacional y de ser negadas -total o parcialmente- el Presidente de la República ha anticipado su decisión de convocar a consulta popular - en virtud del Art. 143 de la Constitución - para que el pueblo, depositario de la soberanía, resuelva en última instancia.

En tales circunstancias es indispensable y urgente entrar en un debate nacional, donde converja la doctrina jurídica y el pensamiento político, las experiencias y aspiraciones de la nación, a fin de orientar a los ecuatorianos en cuestiones tan complejas como delicadas. A pesar de que creemos que las reformas a la Constitución no pueden ser realizadas con precipitación, sin tomar el tiempo necesario para que madure la reflexión.

Frente a los diversos proyectos de reforma constitucional presentados en el Congreso por los legisladores, el del Ejecutivo tiene un mayor enfoque, abarca diferentes aspectos institucionales. Sin embargo, unos y otros no cubren aspectos realmente esenciales, que hagan de esta reforma constitucional impostergable e indispensable para la organización y funcionamiento del Estado ecuatoriano.

De otro lado, si bien las reformas del Ejecutivo introducen algunas correcciones y llenan ciertos vacíos, y si algunas de estas reformas no ofrecen objeción (por ejemplo, devolver a los independientes la posibilidad de ser elegidos, que el Ejecutivo envíe una terna para que el Congreso designe al Vicepresidente de vacar el cargo, lo referente a los órganos seccionales), en cambio otras son de carácter discutible, de efectos dudosos (por ejemplo, la forma de designar a los magistrados de los órganos jurisdiccionales, la ampliación del estado de emergencia, dejar en manos del Ejecutivo la consulta popular, la limitación del recurso de habeas corpus).

Por último, determinados reajustes institucionales deberían hacerse a través de las Leyes Orgánicas que sirven para la concreción de las normas constitucionales en cuestiones esenciales, con razón aquellas siguen en jerarquía a la Constitución y están por encima de las leyes ordinarias. Parecería que en nuestro medio no se da la debida importancia a las Leyes Orgánicas, que ni siquiera existen para algunas materias.

También cabe señalar que ciertas disposiciones - notadas - de carácter enunciativo o programático,

que algunos piden agregar en la parte dogmática, no se compagina con la técnica jurídico-constitucional que exige que la Ley suprema sea breve, concisa. Aparte de que es preferible ser parco en la elaboración de los principios programáticos, como aconseja la doctrina constitucional alemana y francesa, para no caer en simples enunciados teóricos que no se realizan en la práctica; lo cual menoscaba la respetabilidad de una Constitución.

El presente trabajo se concretará a los puntos de mayor interés o discusión que trae el proyecto de reformas constitucionales del Ejecutivo.

Sobre el Habeas Corpus

Los casos de excepción que quieren introducirse a la máxima garantía de la libertad individual, el habeas corpus, constituyen un punto delicado que debe ser objeto de mucha reflexión.

Por un lado, puede presentarse como una medida práctica que busca impedir que quienes estén incursos en los execrables delitos de terrorismo, narcotráfico, violación, plagio o secuestro, puedan lograr su impunidad al quedar libres en virtud del habeas corpus. Lo cual suele suceder, desgraciadamente, cuando la autoridad llamada a iniciar el proceso penal no cumplió con lo exigido por la ley para privar de la libertad a una persona; incumplimiento que se debe, generalmente, a negligencia, a presiones o a cohecho. Estas debilidades humanas pueden, también motivar que un Alcalde o Pre-

sidente de Concejo disponga la libertad de alguien que está gravemente implicado en la comisión de un delito.

De otro lado, establecer excepciones al habeas corpus conlleva innumerables riesgos, entre los que sobresale la posibilidad de que autoridades inescrupulosas encuentren aquí la fórmula para mantener detenidos a aquellos que, de antemano, se los quiera reducir a prisión. Para ello se utilizaría, obviamente, falsas pruebas, indicios o presunciones, que hagan aparecer a sus víctimas inmersos en tales casos. Asimismo, podría ser utilizado como arma política por un gobernante despótico e intolerante para deshacerse de sus opositores.

Desde la óptica de Derecho Constitucional, que busca establecer un régimen de garantías para todos -incluso para los que delinquen-, no podría aceptarse que se limite un derecho fundamental como es la libertad de las personas, para cuya vigencia está la garantía del habeas corpus. Este derecho y su garantía están consagrados en toda declaración sobre Derechos Humanos.

Para impedir la impunidad de quienes incurren en delitos tan siniestros hay varios caminos y medios, no así para proteger que alguien sea inicuaamente privado de su libertad. Y, si esto aconteciera, de aprobarse la proyectada reforma ¿cómo podría ser reparada una prisión ilegal e injusta?

Quizá el remedio no corresponda exactamente a la enfermedad.

Sobre los Partidos Políticos

Uno de los puntos incorporados en la actual Constitución y que atrajo la atención de propios y extraños, es el referente a los partidos políticos, especialmente la regulación del Artículo 37 que la analizaremos.

a) En primer lugar, a los partidos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral se les otorga una especie de monopolio legal para que sólo ellos pudieran presentar candidatos para una elección popular. El antecedente de esta disposición la encontramos en la anterior Constitución de 1967, donde por primera vez se introdujeron normas sobre los partidos, en el Artículo 74, inciso tercero, se establecía una regulación semejante a la actual pero de alcance más restringido, pues prescribía la exclusividad de los partidos para presentar listas sólo en elecciones pluripersonales.

Una disposición de esta índole tiene ventajas y desventajas. Si bien limita las ambiciones de ciertos ciudadanos que, fuera de la militancia partidista, gustan autocandidatizarse; también, sacrifica el derecho político de otras organizaciones (sindicatos de trabajadores, educadores, colegios profesionales, etc.) para presentar sus propios candidatos.

En cambio, tal sacrificio contribuye al fortalecimiento de los partidos, lo cual es positivo; más aún si se quiere implantar en nuestro país un verdadero sistema de partidos: camino viable para un convivir democrático. No se olvide que los partidos son -en nuestra época- los medios adecuados para canalizar la participación política.

Lógicamente, nuestros partidos deben estar conscientes de las cualidades y valores que les serán exigidos, particularmente aquel de la selección democrática -no impuesta- de los candidatos, buscando a los militantes más idóneos para ejercer un mandato popular con responsabilidad y eficiencia.

Bajo estas consideraciones nos inclinamos a aceptar que los candidatos para una elección popular sean presentados únicamente por los partidos políticos, pero sin imponer una afiliación obligatoria.

Las reformas del Ejecutivo dejan de lado esta regulación. La postulación de candidatos no la hacen sólo los partidos, obtenido el respaldo de un determinado número de electores se inscribe una candidatuta.

b) En segundo lugar, el Artículo 37 de la Constitución que nos rige dispone: "Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político." Disposición mucho más polémica que la anterior y que acaso le sirve de complemento.

Es decir, la actual Constitución impone un requisito que constriñe al ciudadano a militar en un partido. En muchos casos la afiliación será forzada y aparente -de fachada-, condicionada por el objetivo de ser candidato. Esto no beneficia en nada a un partido, es contraproducente. Una adhesión debe ser espontánea, plena de decisión y vivencias políticas; caso contrario el compromiso con el partido será endeble, sin entrega, pronto a la indisciplina y a la desafiliación (situación que, lamentablemente, no nos es ajena en los últimos tiempos).

Cabe señalar que una de las razones de esta disposición fue la de poner fin a la ambigüedad política de aquellos candidatos dichos "independientes", para quienes igual daba colaborar en un gobierno constitucional o en una dictadura, en un régimen de derecha o en uno de izquierda. Se buscaba estimular el compromiso ideológico en base de tesis y doctrinas. . . Sin embargo, el requisito de la afiliación obligatoria no es el camino adecuado.

Además, esta disposición atenta contra el derecho político inherente a todo ciudadano de ser elegido. Naturalmente debe reunir ciertos requisitos; mas, tengase presente que el sistema democrático quiere que los requisitos impuestos a los candidatos para elecciones populares contengan exigencias mínimas (como sucede con la edad). No es mínima la exigencia de ser afiliada a un partido, ello implica un compromiso ético-político de significación.

En síntesis, la norma analizada entra en conflicto con la libertad de pertenecer o no a un partido, de aceptar o no un político; y, si en uso de esta libertad esencial, un ciudadano decide no afiliarse vería afectado su derecho político a ser elegido.

Al respecto, reforma del Ejecutivo suprime el requisito de afiliación a un partido para ser candidato a elección popular, permitiendo que los ciudadanos independientes puedan serlo, sea con el auspicio de un partido (lo que no será frecuente) o con un "respaldo firmado de, por lo menos, el uno por ciento de los electores constantes en el padrón electoral del cantón, de la provincia o del país, según la elección de que se trate." (Caso que será frecuente, de aprobarse las reformas).

Sobre este punto no hay objeciones, es aceptable que los independienres puedan participar en una elección; la cual -en nuestro criterio debe canalizarse a través de un partido. El respaldo electoral exigido da seriedad a la candidatura y el porcentaje no es elevado. Así, un ciudadano no afiliado que aspire a ser candidato a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, o a Diputado Nacional deberá contar con 35.000 firmas de apoyo suponiendo que el padrón electoral del país sea de 3'500.000 ciudadanos. Para ser Diputado Provincial o Prefecto o Consejero Provincial, el número de firmas estará en proporción al número de electores que tenga esa determinada provincia; igualmente, para ser Alcalde o Concejal Municipal se considerará el número de empadronados en el cantón respectivo.

c) Además, las reformas del Ejecutivo agregan otra disposición: "Los partidos políticos podrán formar alianzas para las elecciones unipersonales o pluripersonales". Bajo la Constitución vigente, la Ley de Partidos que nos rige sólo permite alianzas en las elecciones unipersonales (Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes y Prefectos) y no en las elecciones pluripersonales (Legisladores, Consejeros y Concejales), donde cada partido deberá concurrir con sus propios candidatos.

La actual prohibición para que los partidos formen alianzas en elecciones pluripersonales, es consecuencia de que la Constitución vigente exige a los partidos obtener el porcentaje que señale la Ley, caso contrario "queda disuelto de pleno derecho". (1).

(1) Art. 38; la Constitución habla de "cuociente electoral" pero se trata propiamente de un porcentaje, este término emplea la Ley de Partidos (ArT. 37, literal c) por lo que fue declarada inconstitucional la disposición. Justamente sería necesaria esta reforma: en vez de "cuociente electoral" poner "porcentaje".

El porcentaje a obtener es, según la Ley de Partidos, de "al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional" para que el Tribunal Supremo Electoral no declare extinguido al partido y cancele su inscripción.

Esta regulación es suprimida en el proyecto del Ejecutivo y consecuentemente se permite la alianza de partidos en elecciones pluripersonales.

Ninguno de los dos aspectos es aceptable porque, más allá de consideraciones de política coyuntural, lo que se busca en el Ecuador actual es consolidar el sistema de partidos -como fundamento de nuestra democracia- y para este objetivo hay que contar con partidos vigorosos, cuyos principios doctrinarios los individualicen (como prescribe la Constitución vigente) a fin de que constituyan una real alternativa ideológica-política para el pueblo ecuatoriano.

Y ¿se podrá obtener ese objetivo con alrededor de diecisiete partidos? En tal contexto ¿existirán partidos vigorosos? ¿con una doctrina propia y a la vez diferente de los demás? Naturalmente, para algunos partidos la exigencia a obtener un determinado porcentaje de votos representará una espada de Damocles; sin embargo es también un reto que implica decisión, entrega y servicio en pos de conseguir el respaldo popular.

De otro lado, la disposición que señala la Ley de Partidos no puede ser tachada de drástica: se trata de obtener en dos elecciones pluripersonales sucesivas, de ámbito nacional, al menos el cinco por ciento de la votación total.

La Función Legislativa y la no Reelección

La Constitución que nos rige tiene un espíritu claramente opuesto a la reelección. Así, prohíbe la reelección del Presidente y del Vicepresidente de la República (ya la Constitución de 1929 dispuso que no haya reelección presidencial); a los legisladores prohíbe una reelección inmediata, deberán esperar un período para retornar al Congreso. Mas, a pesar de esta última disposición, la Legislatura de 1982 dio una interpretación coyuntural y se transgredió el espíritu del Artículo 57 de la Constitución al posibilitarse la reelección inmediata de un legislador nacional para ser provincial y, viceversa, el provincial puede reelegirse inmediatamente como nacional.

Es esta ocasión, hay un sordo clamor que pugna por poner fin -de modo general- a la no reelección inmediata que pesa sobre los legisladores. Seguramente será el primer paso para luego permitir la reelección presidencial. Se arguye que ni el Congreso ni el país pueden verse privados de aquellos que acumularon valiosas experiencias. Como si esperar un período de cuatro o dos años, según el caso, signifique una pérdida irreparable de aquellas experiencias o constituya el ocaso de un buen legislador. En todo caso la impaciencia es grande, en una época en que no existen providenciales, donde ningún ingenio es indispensable.

Tanto el proyecto de reformas constitucionales presentado por el Ejecutivo, como el presentado por no pocos legisladores, tienden a la reelección inmediata de

los diputados nacionales y provinciales. Tal reforma no es recomendable.

Más aún, se desea terminar con la diferencia en la duración del mandato, de cuatro años para los diputados nacionales y de dos para los provinciales. Esta diferencia fue establecida en la reforma de 1983 para dar algún fundamento al incongruente hecho de tener dos clases de diputados en un Congreso unicameral. Incongruente por cuanto entre los diputados nacionales (elegidos por votación de todo el país) y los diputados provinciales (elegidos al interior de cada provincia) no existe ninguna diferencia en sus atribuciones, sino solamente en la edad y en la duración del mandato.

Ahora se propugna retornar a una igual duración, de cuatro años para todos, abandonando la diferencia. Esta dicotomía de diputados con atribuciones y aspectos análogos pierde su valor, no halla su razón de ser al estar desprovista de una caracterización propia.

De la rumorada autoprórroga es preferible no hablar por lo deleznable del asunto.

Resumiendo, la reelección de los legisladores después de un período es muy saludable porque impide la demagogia electorera y el caciquismo político, males tan arraigados en nuestro medio. Además, está acorde con el principio constitucional de la alternabilidad que debe haber en los cargos o dignidades públicas de elección popular. La alternabilidad constituyó la mayor virtud del republicanismo y es uno de los pilares de la democracia.

LA FUNCION EJECUTIVA

Ampliación del estado de emergencia y facultad de dictar decretos-leyes

En el Derecho Constitucional uno de los temas más delicados es el relativo a lo que en doctrina se llama régimen jurídico de excepción, el cual tiene que ver con hechos y situaciones emergentes (no crónicos ni estructurales), que desbordan la actividad normal de un Estado. Para afrontar tal situación es necesario incrementar las facultades que ordinariamente posee el Ejecutivo, es decir, se le conceden otras de carácter extraordinario y temporal. Esto entraña una concentración de Poder en una de las funciones del Estado.

Dicha concentración de Poder por ser contraria a la esencia misma del Estado de Derecho debe ser regulada cuidadosamente. Y el Derecho Constitucional no puede prescindir de prever normas de conducta para afrontar situaciones de anormalidad.

Por otro lado, en un estado de excepción (sea cual fuere la denominación que se le dé: facultades extraordinarias, estado de sitio, de emergencia, de necesidad, etc.) la experiencia ha visto trasponer los derechos y garantías fundamentales en un segundo plano o anularlos, en muchos casos; contrariando de este modo los postulados del Constitucionalismo que ha luchado por implantar un régimen de garantías, donde las libertades y derechos de los gobernados ocupen un sitio superior, y constituyan un límite al Poder del Estado.

Para precautelar el régimen de Derecho en una situación de excepción se propugna que la Constitución del Estado prevea estos casos y señale las atribuciones especiales que puede asumir el Ejecutivo, puntualizándolas con claridad y precisión; que se establezcan controles adecuados y se determine como dar inicio y fin a un estado de excepción.

La actual Constitución ecuatoriana señala tres situaciones que pueden dar origen al estado de emergencia nacional: inminente agresión externa, guerra internacional o grave conmoción o catástrofe interna. (1) El Presidente de la República no necesita autorización del Congreso (como se acostumbró anteriormente), puede declarar es estado de emergencia y tomar las atribuciones que crea necesarias -señaladas en la Constitución-, incluso puede suspender la vigencia de las garantías constitucionales pero está obligado a respetar algunos derechos primordiales: la vida, la integridad personal, la no expatriación y el confinamiento no puede ser dispuesto sino bajo ciertas condiciones.

Debería ampliarse la órbita de aquellos derechos y garantías que no pueden ser suspendidos durante el estado de emergencia. Además, para equilibrar el poder dado al Ejecutivo, nuestra Constitución permite al Congreso o, en su receso, al Tribunal de Garantías Constitucionales que puedan revocar el estado de emergencia "si las circunstancias lo justificaren".

(1) La Constitución vigente prefiere hablar de estado de emergencia nacional en lugar de facultades extraordinarias o estado de sitio, términos que se han vuelto sinónimos de abuso y arbitrariedad.

Este sistema podría ser calificado de ágil, adecuado y bastante completo, Es uno de los méritos de la actual Constitución (en la que siempre miramos sus defectos).

En el anterior contexto -brevemente descrito- se sitúa una de las reformas constitucionales de importancia del Ejecutivo. Este considera que además de los tres casos en que el Presidente de la República puede declarar el estado de emergencia, pueda hacerlo también cuando “ocurran hechos que afecten en forma grave e inminente el orden económico y social o que revistan las características de una calamidad pública”.

En el caso antedicho, a más de las atribuciones que la Constitución le otorga al declarar el estado de emergencia, tendría otra: la de “expedir decretos-leyes destinados exclusivamente a conjurar la crisis y constarrestar sus efectos”.

Se tiene cuidado de puntualizar que a través de estos decretos-leyes el Presidente no podría legislar sobre: “interpretación y reforma a la Constitución; sistema electoral y régimen de partidos políticos; funciones legislativa y jurisdiccional; leyes aprobadas mediante consulta popular; y, estructura, organización y funciones de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales y demás entidades autónomas garantizadas especialmente por el artículo 125 de la Constitución. Tampoco podrá disminuir o desmejorar los derechos de los trabajadores consagrados mediante leyes anteriores”.

Finalmente, se señala que, una vez levantado el estado de emergencia, estos decretos-leyes pueden ser refor-

mados o derogados por el Congreso o el Plenario de las Comisiones Legislativas siguiendo el procedimiento ordinario existente.

A esta reforma propuesta por el Ejecutivo podría hacerse las siguientes observaciones. En primer lugar, la disposición relativa a declarar el estado de emergencia por hechos que perturben en forma grave e inminente el orden económico y social o constituyan grave calamidad pública, es muy similar a la que hay en la Constitución colombiana (Art. 122).

En Colombia el régimen de excepción está contemplado bajo un doble aspecto: 1) El Presidente puede declarar el estado de sitio en caso de guerra exterior o conmoción interna; y 2) en el caso de grave perturbación del orden económico o social, o de calamidad pública puede decretar el estado de emergencia. Como se ve, la concepción es diferente de la que trae la Constitución ecuatoriana actual (y las anteriores). Además, la Carta colombiana no hace alusión -como la nuestra- a un caso de catástrofe interna, cuyos efectos se dejan sentir especialmente en el campo económico-social; en cambio se refiere a calamidad pública o perturbación del orden económico o social.

Lo dicho lleva a pensar que no es realmente indispensable el introducir en nuestro texto constitucional el caso de calamidad pública o de hechos que afecten el orden económico y social; pues, bien podría entrar en caso de grave conmoción o catástrofe interna.

En segundo lugar, los casos o situaciones que origi-

Este sistema podría ser calificado de ágil, adecuado y bastante completo, Es uno de los méritos de la actual Constitución (en la que siempre miramos sus defectos).

En el anterior contexto -brevemente descrito- se sitúa una de las reformas constitucionales de importancia del Ejecutivo. Este considera que además de los tres casos en que el Presidente de la República puede declarar el estado de emergencia, pueda hacerlo también cuando “ocurran hechos que afecten en forma grave e inminente el orden económico y social o que revistan las características de una calamidad pública”.

En el caso antedicho, a más de las atribuciones que la Constitución le otorga al declarar el estado de emergencia, tendría otra: la de “expedir decretos-leyes destinados exclusivamente a conjurar la crisis y constarrestar sus efectos”.

Se tiene cuidado de puntualizar que a través de estos decretos-leyes el Presidente no podría legislar sobre: “interpretación y reforma a la Constitución; sistema electoral y régimen de partidos políticos; funciones legislativa y jurisdiccional; leyes aprobadas mediante consulta popular; y, estructura, organización y funciones de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales y demás entidades autónomas garantizadas especialmente por el artículo 125 de la Constitución. Tampoco podrá disminuir o desmejorar los derechos de los trabajadores consagrados mediante leyes anteriores”.

Finalmente, se señala que, una vez levantado el estado de emergencia, estos decretos-leyes pueden ser refor-

mados o derogados por el Congreso o el Plenario de las Comisiones Legislativas siguiendo el procedimiento ordinario existente.

A esta reforma propuesta por el Ejecutivo podría hacerse las siguientes observaciones. En primer lugar, la disposición relativa a declarar el estado de emergencia por hechos que perturben en forma grave e inminente el orden económico y social o constituyan grave calamidad pública, es muy similar a la que hay en la Constitución colombiana (Art. 122).

En Colombia el régimen de excepción está contemplado bajo un doble aspecto: 1) El Presidente puede declarar el estado de sitio en caso de guerra exterior o conmoción interna; y 2) en el caso de grave perturbación del orden económico o social, o de calamidad pública puede decretar el estado de emergencia. Como se ve, la concepción es diferente de la que trae la Constitución ecuatoriana actual (y las anteriores). Además, la Carta colombiana no hace alusión -como la nuestra- a un caso de catástrofe interna, cuyos efectos se dejan sentir especialmente en el campo económico-social; en cambio se refiere a calamidad pública o perturbación del orden económico o social.

Lo dicho lleva a pensar que no es realmente indispensable el introducir en nuestro texto constitucional el caso de calamidad pública o de hechos que afecten el orden económico y social; pues, bien podría entrar en en caso de grave conmoción o catástrofe interna.

En segundo lugar, los casos o situaciones que origi-

nan el estado de emergencia nacional deben ser limitados a aquellas circunstancias que son realmente excepcionales, aun cuando se dejen de lado casos que también revisten un índice de gravedad. Vale más consolidar el régimen constitucional con facultades ordinarias y su sistema de garantías para los gobernados, que corren los riesgos resultantes de la concentración de poder en una de las funciones del Estado. La experiencia y habilidad de un Gobernante ayudará a solucionar situaciones críticas.

En tercer lugar, para que el Ejecutivo afronte con eficacia los graves problemas económicos, que se han acentuado en los últimos tiempos, es necesario dotarle de la facultad de dictar decretos-leyes bajo condiciones y circunstancias específicamente señaladas. En este punto cabe aceptar la reforma propuesta por el Ejecutivo. Lamentablemente, la Legislatura de 1983, que aprobó las anteriores reformas constitucionales, negó al Ejecutivo de entonces la facultad de dictar decretos-leyes en materia económica.

Al respecto, podría tomarse como experiencia válida aquella que trajo la Constitución de 1946, donde se concedió al Presidente de la República la antedicha facultad de receso del Congreso. Frente a situaciones o hechos que afectaran gravemente a la economía del país y cuya urgencia impedía esperar hasta la próxima reunión del Congreso, el Ejecutivo debía consultar previamente al Consejo Nacional de Economía (organismo creado para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas, con iniciativa en proyectos de ley de carácter económico). Con el informe de esta entidad, el

Presidente expedía decretos-leyes de emergencia, teniendo posteriormente la obligación de dar cuenta al Congreso, cuando éste se reúna. A la Legislatura estaba reservada la aprobación o desaprobación de dichos decretos-leyes.

En síntesis, la delegación legislativa sería concedida al Presidente en materia económica y solamente en receso del Congreso (entendiéndose por tal cuando no está reunido en el período ordinario de sesenta días). Pensemos que el Plenario de las Comisiones Legislativas no puede llenar este vacío, aunque le esté permitido legislar; la problemática económica y financiera del Estado la conoce mejor el Ejecutivo, pues es quien conduce políticamente al Estado y lo administra.

En la época actual, numerosos Estados facultan al Ejecutivo a dictar decretos-leyes bajo diversos nombres y modalidades, con carácter temporal y en condiciones específicas; así, existen en Colombia, Perú, y Brasil; en Francia, Alemania y España, entre otros países.

Función Jurisdiccional y designación de Magistrados

La forma de designar a los magistrados de los tres órganos jurisdiccionales (Corte Suprema de Justicia, Tribunal Fiscal y Tribunal Contencioso Administrativo) constituye otro de los graves dilemas ecuatorianos, de compleja solución.

En el constitucionalismo ecuatoriano la designación de los magistrados de la Corte Suprema -y a veces también los de las Cortes Superiores- se radicó en el

Congreso. En ocasiones con la intervención del Ejecutivo quien presentaba las ternas y en otras, del Consejo de Estado que previamente debía aprobar las ternas del Ejecutivo. Pero, en la mayoría de Constituciones se dispuso que el Congreso hiciera las designaciones de modo exclusivo. (1)

No cabe duda que el tercer Poder del Estado ha permanecido condicionado a los otros dos Poderes por su modo de integrarse. Una función eminentemente técnica, que se desenvuelve en el campo del Derecho, que debe resolver en base a consideraciones jurídicas los problemas que en ella se ventilan, queda subordinada a dos Poderes del Estado que se caracterizan por que en ellos predomina el elemento político.

Surge entonces la interrogante de difícil respuesta ¿cómo asegurar la independencia del Poder Jurisdiccional si a causa de su integración depende de otro u otros? ¿cómo impedir que el elemento político se transvase en sus funciones?

Ciertamente que el proyecto de reformas del Ejecutivo sobre esta compleja cuestión no va a resolver el problema. Quizá si se lo mira desde un ángulo netamente político constituya una solución: tanto el Ejecutivo como el Legislativo tendrán igual participación en la designación de los magistrados y por ello -al menos- no habrá pugnas. Pero ¿qué ocurrirá al interior de los órganos jurisdiccionales si de antemano ya van divididos políticamente?

(1) Al respecto puede verse el trabajo sobre "Constitucionalismo Ecuatoriano y su Evolución".

Además y sobre todo, no puede darse una solución simplemente política para un órgano cuya función es la administrar Justicia; el problema de la designación de magistrados tiene que ser enfocado esencialmente con un criterio de servicio público, por ser uno de los más importantes que tiene el Estado.

Para una mejor comprensión del tema relativo a la nominación de los magistrados de Justicia, recordemos brevísimamente lo que ha ocurrido en otros países de nuestro Continente y extraigamos algunas ideas.

En el sistema presidencial de los Estados Unidos se estableció que los nueve magistrados de la Corte Suprema serían designados por el presidente con la aprobación del Senado, el cual puede vetar el nombramiento con desmedro del prestigio presidencial. El Presidente de la Corte Suprema es también nominado por el Presidente estadounidense y es el segundo personaje del Estado, tiene un rango superior al Vicepresidente (que es Presidente del Senado). El resultado práctico de este sistema señalase como positivo, adecuado para los Estados Unidos. No se desconoce que existe una tutela política en la composición de la Corte, pero hay independencia en sus actuaciones (esto es asegurado por el carácter inamovible y vitalicio de sus magistrados).

El sistema norteamericano fue adoptado en muchos países latinoamericanos, como Argentina, México, Brasil. En Perú existe la variante de que el Presidente de la República los nombra a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura, para luego ser ratificados por el Senado. En Venezuela hay similitud con el sistema ecuato-

riano: los magistrados son designados por el Congreso en pleno (las dos Cámaras en sesión conjunta), pero duran nueve años y se renuevan por terceras partes cada tres años.

En Colombia se da un cambio interesante luego de la reforma constitucional plebiscitaria de 1957, los cargos de los magistrados se vuelven de duración indefinida “mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso”, es decir, son vitalicios y la edad de retiro se fijó en sesenta y cinco años (que es demasiado pronto); además y esto es lo interesante, las vacantes son llenadas por la propia Corte Suprema sin la intervención de los otros Poderes del Estado.

No han faltado críticas, en Colombia, a este sistema de cooptación y al carácter vitalicio de los magistrados; por ello se creó el Consejo Superior de la Judicatura, para que a más de ejercer funciones de vigilancia y control en la función jurisdiccional, sea el organismo encargado de presentar listas con cinco nombres para que, de ellas, la Corte Suprema colombiana designe a los magistrados y llene las vacantes. Este Consejo Superior de la Judicatura dejó de funcionar hace algunos años, por motivos de otra índole y la Corte retomó totalmente la designación de sus magistrados.

Cabe anotar, que tanto en Perú como en Colombia (y también en Venezuela), se adoptó el modelo francés del *Conseil Supérieur de la Magistrature*, adecuándolo con algunas variantes. Este organismo está llamado a velar por el buen funcionamiento de la administración de la Justicia; vigila el desempeño de magistrados, jue-

ces, funcionarios y empleados jurisdiccionales, incluso observa la actuación de los abogados; impone medidas disciplinarias que pueden llegar a la destitución; cuida de la estabilidad y carrera judiciales; promueve los ascensos y llena las vacantes, seleccionando a los candidatos por concurso lo cual pone de manifiesto las cualidades técnicas-profesionales del candidato.

Quizá para nuestro país haga falta un organismo semejante, más aún si, luego de las reflexiones necesarias, llegásemos a la conclusión de que nuestros máximos órganos jurisdiccionales (Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Contencioso Administrativo) deberían ellos mismos realizar sus designaciones y las de los tribunales inferiores en el caso de la Corte Suprema. Nombramientos que deben ser hechos en base a méritos, obtenidos necesariamente a lo largo de una carrera judicial y con criterio de servicio público.

Para colaborar en tan difícil tarea y como organismo moderador estaría el Consejo de la Magistratura, que además de sus otras funciones, presentarán listas o ternas de donde los órganos jurisdiccionales seleccionarían a los candidatos más idóneos. Para llegar a poner en práctica este proyecto habría que pasar por etapas intermedias, como la de crear una Escuela de Servicio Judicial para que se especialicen los abogados que deseen hacer carrera en la administración de Justicia. Así se obtendrán jueces profesionales y probos, cuya vocación los ha llevado a ejercer este difícil ministerio, a quienes se los garantiza con la estabilidad, ascenso y una remuneración digna de su categoría.

Sólo así se podría deterrar las influencias y presiones políticas, que para la administración de Justicia son malsanas. Aseguraría la idependencia absoluta de la Función Jurisdiccional y le permitiría ser realmente el tercer Poder del Estado, porque ¡Poder que no es autónomo no es Poder!

Naturalmente, el punto crucial estaría en la forma de integrar el Consejo de la Magistratura; allí, la clave del éxito o del fracaso. Si el organismo se politiza y los miembros del Consejo sufren las presiones de la política coyuntural no se habría ganado absolutamente nada, tan sólo se habría cambiado de lugar el problema relativo a la designación de los magistrados.

Reformas Constitucionales y Consulta Popular

a) Ante todo, nuestra actual Constitución hace bien al emplear el término genérico de consulta popular para referirse a este acto tan trascendental, de acudir a la fuente originaria de la soberanía -el pueblo- en busca de una decisión incuestionable, para cuyo efecto se realiza la consulta. En cambio, no ocurre igual con la Ley de Elecciones vigente que sin conformarse a la Constitución habla más de plebiscito y referéndum que de consulta popular (inclusive el Título V se denomina: "Plebiscito y Referéndum").

La anterior Constitución de 1967 utilizó el vocablo plebiscito. Tanto éste como el referéndum son especies del género consulta popular y tienen características propias diferentes, de acuerdo con lo establecido por la

doctrina francesa. El referéndum tendrá *un soporte* por base de la consulta la aprobación de un texto de ley (puede ser incluso la Ley Suprema del Estado). El plebiscito se refiere a una consulta que entraña, sobre todo, un voto de confianza a la acción de un gobernante; aquí, no se somete a la aprobación un texto de ley. En Derecho Internacional se usa el plebiscito para la autodeterminación de los pueblos.

En síntesis, la consulta popular, ejercida a través del referéndum o del plebiscito, permite al pueblo retomar su soberanía y restaurar en la medida de lo posible el gobierno de todos para todos. Además garantiza el equilibrio de los Poderes al permitirse que tanto el Ejecutivo como el Legislativo puedan llamar a los electores, dejando a su solución las cuestiones en las que éstos se hallen en conflicto. El riesgo estaría en la manipulación de la consulta, como puede suceder con toda institución humana.

b) La Constitución que nos rige tiene el mérito de introducir en nuestro sistema a la consulta popular y lo hace de mejor modo que la anterior; tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden llamar a consulta, aunque al primero se le otorga con mayor amplitud esta facultad, lo cual es razonable por ser quien dirige la política del Estado. La actual Constitución prevé tres casos de consulta popular:

- 1) Cuando un proyecto de ley es objetado totalmente -no parcialmente- por el Ejecutivo, el Congreso puede pedir al Presidente de la República que lo someta a consulta popular; es una

alternativa para que el proyecto de ley no quede archivado durante un año (Art. 69);

2) Cuando el presidente de la República considere que hay asuntos de vital importancia que deben ser sometidos a consulta popular; aquí se da una atribución amplia al Ejecutivo (Art. 78 literal p);

3) El tercer caso se refiere al rechazo u objeción total o parcial que puede sufrir un proyecto de reformas a la Constitución y se contemplan dos situaciones que podrían dar lugar a una consulta popular:

a) Cuando el Congreso rechaza total o parcialmente el proyecto enviado por el Presidente de la República; y,

b) Cuando el Presidente de la República da dictamen desfavorable, total o parcialmente, al proyecto aprobado por el Congreso.

Para estas dos situaciones la consulta popular debe realizarse dentro del plazo de noventa días (se entiende que es a partir del rechazo u objeción) y “se circunscribirá, dice el Art. 143, a la parte o partes el proyecto de reformas (a la Constitución) que hayan sido objeto de discrepancia”.

En el tercer caso de consulta popular, que trae el Artículo 143, existe un vacío que puede dar lugar a graves contradicciones y es el siguiente. Cuando el Presidente de la República dé un dictamen en contra de las reformas constitucionales que apruebe el Congreso, ¿quién tendrá interés en pedir que se convoque a consulta popular?

Con toda seguridad no ha de ser el Presidente, pues si viene de oponerse no es lógico ni conveniente que llame a consulta, ya que esto entraña el riesgo de que el electorado apruebe las reformas constitucionales y desautorice al Presidente que dio dictamen desfavorable. Entonces, lógico es suponer que en tal circunstancia es al Congreso que le interesaría -de creerlo necesario- solicitar al Presidente que se convoque a consulta popular. Esto lo dispone expresamente el Artículo 69, en el caso del proyecto de ley objetado en forma total por el Presidente; pero no consta en el caso del Artículo 143.

Dicho silencio es interpretado por algunos en el sentido de que el Legislativo no puede hacer tal petición, pues corresponde sólo al Ejecutivo la facultad de convocar. En abono a esta tesis se cita el Artículo 78 literal p/ que se refiere a la consulta popular como atribución del Presidente (cuya redacción induce a confusión al enfatizarse cuando habrá lugar "especialmente" a la convocatoria del Ejecutivo). Incluso, para algunos la disposición del Artículo 69, de que el Congreso podrá pedir al Presidente la consulta popular, no es obligatoria; queda en la decisión del Primer Mandatario convocar o no (ya que es atribución suya conforme el Artículo 78 literal p/).

Nosotros creemos que el Congreso sí puede pedir consulta popular sin que el Ejecutivo pueda oponerse. La antedicha interpretación no es correcta por doctrina y por razonamiento lógico. La Ciencia Política ha dado importancia al sistema de frenos y contrapesos porque permite el equilibrio y buena armonía de los Poderes del Estado; si a un Poder se le da una atribu-

ción que pueda acrecentarle, para los otros hay que establecer compensaciones. En el caso que nos ocupa, si el Ejecutivo puede someter a consulta popular cuando su proyecto de reformas constitucionales es rechazado por el Congreso, no cabe negarle al Legislativo tener igual facultad en situación análoga. Si el Ejecutivo veta totalmente un proyecto de ley, supongamos que el Congreso espera el año -como pide la Constitución- y vuelve a aprobar el mismo proyecto . . . y el Ejecutivo vuelve a vetarlo. . . estaríamos en un círculo vicioso si el Congreso no podría pedir con carácter obligatorio que el Presidente haga consulta popular. Además de que estaría en situación de desigualdad ante el Ejecutivo que puede dar un veto total, sin que el Legislativo pueda hacer nada.

En cuanto al razonamiento lógico: ya se dijo que al presidente no le interesará convocar a consulta popular si es él quien rechaza las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, o bien si él objeta totalmente un proyecto de ley. El Ejecutivo no correrá este riesgo innecesario de consecuencias imprevisibles; por eso toca al Legislativo pedir -en tal situación- la convocatoria a consulta. Además, se habría perdido el tiempo al incluir en el texto constitucional las situaciones referentes al Congreso, si éste no pudiera pedir se realice una consulta popular. Y el Artículo 95 de la Ley de Elecciones reconoce que "el Presidente de la República o el Congreso Nacional, en los casos determinados en la Constitución" solicitarán al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria a consulta popular.

En resumen, debe llenarse el vacío del Artículo

143 señalado expresamente que el Congreso podrá pedir al Presidente de la República que someta las reformas constitucionales objetadas a consulta popular, no pudiendo el Presidente negarse a ello. Y en el Artículo 69 debe añadirse lo último, para que no haya duda: la obligación presidencial a acoger la petición del Congreso cuando la hubiere formulado.

El Proyecto del Ejecutivo

En virtud de los antecedentes expuestos no sería conveniente el proyecto del Ejecutivo relativo a la consulta popular que podría haber lugar para el caso de que las reformas constitucionales no fueren aprobadas total o parcialmente (Art. 143). Entre los aspectos inconvenientes estarían los siguientes:

- La facultad de convocar y someter a consulta popular queda totalmente a discreción del Presidente de la República;
- El Congreso Nacional no tendría tal facultad;
- El texto que sería sometido a consulta, es decir, la parte o partes del proyecto que no fue aprobado, será seleccionado según el criterio del Presidente de la República;
- Innecesariamente se han ampliado los casos; uno de ellos señala que habría lugar a consulta popular si el Congreso no resolviera en setenta y cinco días un proyecto de reformas constitucionales, como si éstas pudieran manejarse con tal criterio proclive a la precipitación;
- Se amplía el plazo que hay (en este caso del Art. 143) para decidir si se convoca a consulta popular.

El plazo sirve para limitar a lo indispensable el período de indecisión por el malestar político que esta situación conlleva. Por eso las reformas de 1983 fijaron en noventa días el plazo, ahora se duplica a ciento ochenta días, lo cual tampoco es conveniente para el desenvolvimiento normal del país.

Tribunal de Garantías y Leyes Inconstitucionales

Hace poco tiempo, cuando se realizaron las reformas constitucionales de 1983 evaluamos sus resultados como bastante modestos y destacamos que su mayor logro había sido fortalecer, aunque parcialmente, al Tribunal de Garantías Constitucionales: órgano instituido en el Ecuador para el control de la constitucional. A sus miembros se los revistió de inmunidad; para que las observaciones por quebrantamiento de la Constitución, que hiciera el Tribunal, fueran obedecidas se declaró punible el desacato; se facultó la destitución de los responsables y si éstos fueren de aquellos funcionarios superiores que están sometidos a juicio político, el Tribunal podría pedir al Congreso su enjuiciamiento. Quedando siempre la posibilidad de iniciar la acción penal a que hubiere lugar.

Sin embargo, no se ha establecido hasta hoy la figura jurídica del desacato punible que debe constar en el Código Penal y debe ser específica para este caso relacionado con violaciones a la Constitución (diferente de la que existe).

También se le dio la atribución de suspender los

efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones inconstitucionales. Esta atribución estuvo en manos de la Corte Suprema de Justicia pero deseando unificar las cuestiones relativas al control constitucional se la pasó al Tribunal de Garantías. Ahora las reformas del Ejecutivo quieren retornar nuevamente esta facultad a la Corte Suprema.

En nuestro país, lamentablemente, nunca se dio a la Corte Suprema de Justicia un papel relevante en el control de la constitucionalidad. Es lamentable porque la Corte Suprema por su propia naturaleza jurisdiccional estaba llamada a desempeñar este importante rol que exige vastos conocimientos jurídicos. Esto, a diferencia de lo ocurrido en el sistema presidencial de los Estado Unidos y tomado, con ciertas variantes, por países latinoamericanos como: Colombia, Venezuela, Argentina, Brasil y México.

En el Ecuador solamente en las Constituciones de 1869 y de 1878, luego en las de 1929 y de 1946, se facultó a la Corte Suprema para dictaminar acerca de la inconstitucionalidad de un proyecto de ley, objetado como tal por el Ejecutivo y no aceptado por el Legislativo. Entonces la Corte Suprema venía a derimir esta cuestión de Control previo de la constitucionalidad.

En la Constitución anterior de 1967, no obstante existir el Tribunal de Garantías Constitucionales, se dispuso que la Corte Suprema tuviera la facultad de suspender leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones inconstitucionales; exactamente la misma disposición que trajo la actual Constitución, pero

que las reformas de 1983 pasaron al Tribunal de Garantías.

Retornar tal atribución a la Corte Suprema no sería conveniente, porque si bien la Corte Suprema por su naturaleza jurisdiccional y por la preparación jurídica de sus integrantes, puede realizar el control constitucional en esta área, sin embargo, si se ha creado en el país una institución específica para actuar como contralor de la contitucionalidad, no se debe disgregar las cuestiones inherentes a esta actividad. Sería debilitar al Tribunal de Garantías cuando justamente necesita ser fortalecido para el eficaz cumplimiento de su labor.

La tarea de controlar la constitucionalidad puede llevar al órgano que la realiza a enfrentarse con otros órganos del Estado; lo que sucederá al declarar inconstitucional una ley o decreto del Congreso o un reglamento o acuerdo del Ejecutivo. Esta confrontación es algo inherente a sus funciones y por ello debe gozar de real independencia en lo político, de autonomía en su quehacer altamente técnico y de prestigio en la opinión pública.

Nuestro Tribunal de Garantías necesita reforazar esta independencia y autonomía, sus fallos no deben estar condicionados a un órgano eminentemente político como es el Legislativo, menos aún al Plenario de las Comisiones Legislativas.

Y aquí salta una inquietud: hasta cuando se mantendrá el absurdo de que en receso del Congreso Nacional, corresponde al Plenario de las Comisiones Legislativas

resolver en definitiva instancia sobre la declaración de inconstitucionalidad de una ley hecha por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Peor aún si esta facultad regresa a la Corte Suprema, pues veremos a la tercera función del Estado supeditada a la decisión del Plenario de las Comisiones que actúa con funciones delegadas en un plano accesorio, que carece de las atribuciones inherentes al Congreso, órgano a través del cual se ejerce la Función Legislativa, y al cual no puede reemplazar ni representar.

Por último, para que el Plenario de las Comisiones Legislativas pueda cumplir su cometido deberá precisarse lo que se entiende por receso del Congreso. ¿Será cuando la Legislatura no está reunida en el período de sesiones ordinarias, es decir, los sesenta días improrrogables? O para que haya receso, ¿se considerará también que el Congreso no esté reunido en sesiones extraordinarias? (a pesar de que en este caso se reúne exclusivamente para tratar los asuntos por los cuales fue convocado).

Para terminar repetiremos que no existen Constituciones perfectas, el mérito está en hacerlas a la medida de los pueblos que debe regir. Los complejos problemas que sacuden a las comunidades políticas no se solucionan con cambiar de Constitución. Sin embargo, un Estado avanza y mucho cuando sus normas organizativas y garantizadoras de derechos dejan de ser letras inanimadas para transformarse en espíritu vital de gobernantes y gobernados, cuando ocupan un lugar concreto en la realidad de todos los días. Del mismo modo que ocurre con la fe religiosa de los pueblos, la democracia y el régimen constitucional son una manera de vivir, cuya praxis exige una actitud definida.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Dr. Jacinto Velásquez

El Referéndum de 1978 significó una forma nada ortodoxa de aprobación de la Carta Política del Estado ecuatoriano. Hasta ese momento se había impuesto la costumbre de que una Asamblea Constituyente discutiera y aprobara la Constitución. Si bien es verdad que teóricamente es incuestionable la participación directa del pueblo, no es menos cierto que ella entrañaba, en este caso, votar en paquete, es decir, sin que exista la posibilidad de estar conformes con una Institución y disentir con otras. Por bien intencionado que haya sido el proyecto que mereció el favor de la mayoría ciudadana, incluía cuestiones que hubiese sido mejor analizar con profundidad para cambiarlas.

Esta circunstancia trajo como consecuencia que el Parlamento elegido en 1979, y en funciones hasta 1984, se propusiera hacer una reforma que fuese producto de un análisis completo por parte de los representantes elegidos por el pueblo, y en la que participara la opinión pública. El ingeniero Rodolfo Baquerizo Nazur, Presidente del Congreso Nacional afrontó el asunto y a mediados de octubre de 1982 designó una Comisión Especial que se encargara de preparar el instrumento de trabajo a fin de que un período extraordinario de sesiones lo conociera. La Comisión recogió la opinión de

los Partidos Políticos de las Universidades y más Instituciones académicas, etc., y presentó el proyecto que fue discutido desde mayo/83 hasta agosto/84 junto con el que elaboró el Presidente Constitucional de la República de entonces, doctor Oswaldo Hurtado Larrea, quien como Jefe de la Función Ejecutiva tenía también capacidad de iniciativa. Es más, sus Ministros de Gobierno, doctores Galo García Feraud y Vladimiro Alvarez Grau, concurrieron al Parlamento para tener sesiones de trabajo con la Comisión a fin de estudiar los aspectos en que hubiere divergencias sustanciales entre los proyectos y procurar armonizarlos.

La reforma de 1983 ha sido injustamente despreciada. Se ha repetido mentiras que a fuerza de insistirse en ellas pretenden surtir efecto. Por ejemplo, la rebaja del período de los legisladores a dos años fue una imposición de la ciudadanía manifestada a través de artículos de prensa, de programas de opinión y de criterios escritos y verbales entregados a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Se decía entonces que la dinámica propia de la política ecuatoriana hacía imposible un período tan largo como el vigente a la fecha, o sea el de cinco años; se reiteraba a cada paso que muchos miembros del Parlamento habían dejado de tener representación real porque sus Partidos no contaban ya con el favor popular, como el Social Cristiano que apenas superó algo así como el 2,5 por ciento en las elecciones de 1980, por lo que sus dos legisladores no debían continuar en el Congreso; o el de Concentración de Fuerzas Populares que no logró en el Guayas un puesto de Consejero Provincial. A la inversa, mientras transcurría el largo período

legislativo, habían surgido nuevas fuerzas políticas que sí contaban con respaldo de la ciudadanía, en algunos casos notoriamente mayoritario, como el del FRA, no obstante lo cual no tenía ningún Diputado de sus registros.

Esos argumentos se unieron al de que resultaba indispensable que a mitad del período presidencial hubiere elecciones para la renovación de los Legisladores Provinciales, que fuesen también la medida de la popularidad de los Partidos de Gobierno bien entendido de que democráticamente era imperioso tomarla. Se dijo, en apoyo, que en pasado, concretamente en tiempos de la vigencia de la Constitución de 1946, esos comicios permitieron al Ejecutivo conocer con exactitud, fuera del supuesto aceptamiento a su gestión que siempre se proclama con estridencia, hasta qué punto contaba o no con el beneplácito popular, y que ello le facilitaba cambiar a tiempo de rumbo. En toda forma, lo que aspiramos a destacar es cómo una reforma con la que el Congreso defirió a la exigencia de sus poderdantes, es vilipendiada en nuestros días haciendo creer a los incautos que fue motivada por ambiciones personales y amañada consecuentemente.

Pensamos que en pocos países como en el Ecuador, la política está tomando una orientación muy peligrosa caracterizada por la falta casi total de seriedad y de sentido de responsabilidad. Casos como el que pusimos de ejemplo se multiplican por desventura al punto de que se miente a sabiendas y con toda desfachatez, imaginando que el pueblo cree lo que se le dice y que a manera

del tormento chino la realidad puede distorsionarse sólo en razón de la persistencia o de la constancia innoble de insistir a cada momento en la falsedad. Por allí, hace muy poco, muy suelto de huesos, un Diputado afirmó que la enmienda de 1983 había sido hecha con 25 o 26 legisladores cuando no existe una sola disposición que no fuese aprobada con 46 votos conformes, es decir, con las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

Claro que no puede repartirse copias certificadas de cada sesión a los nueve millones de ecuatorianos, una buena parte de los cuales sí escuchó la entrevista televisada en la que el personaje, irresponsablemente, mintió para decir algo que lo que lo destaque, o para ayudar a que su grupo siga adelante en la tesis de la prórroga del período legislativo o, peor aún, para seguir la inconsciente actitud de censurar todo lo que hubo o se hizo a fin de inducir al pueblo a suponer que la República vuelve a inaugurarse.

El anterior es otro de los gravísimos defectos de esta hora y consiste en la criminal tarea de deshonar a cuanta persona tuvo a su cargo una función pública o a lo realizado en una institución. No importa que caigan honras, o que se haga escarnio de una labor, o que la democracia se debilite y peligre. Lo que interesa es imponer el interés propio, minúsculo y miserable, aunque se socaven las bases republicanas y se altere la realidad histórica. Es decir, nada se respeta con tal de lograr el éxito del día.

Una reforma constitucional no puede hacerse a cada momento por la propia naturaleza de la Ley Fundamental que impone las reglas y principios conforme a los cuales se hace la vida del Estado, y que no responden, ni deben responder, a las conveniencias del instante ni al provecho de nadie. Es loable la preocupación de quienes desean que haya un texto redactado de tal manera que garantice la vida democrática y que impida la pugna de las funciones del Poder público. Pero no es dable olvidar que lo más importante es la voluntad de cumplir con lo estatuido por la Carta Política, con lealtad, sin subterfugios, sin forzar fallas y sin interpretarla con acómodos útiles para sí. Hay que respetar las normas y sujetarse a ellas, no sujetarlas nosotros a nuestras conveniencias. Es ese propósito, es esa sinceridad para actuar en la vida pública, es esa determinación inquebrantable de seriedad y de perspectiva histórica, más importante y prioritaria que una disposición constitucional redactada de una u otra forma. De otra manera es físicamente imposible encontrar un texto adecuado que nos satisfaga si procedemos con inmediatez, con emociones y no con razones, con la supremacía de nuestros caprichos o con la mentalidad de un mal deportista que siente que hay que ganar la competencia no interesando cómo. Es definitivamente imposible encontrar una Constitución, en ningún país del mundo, ni en época alguna de la historia, que se conforme con apetencias personales o con posturas egoístas o con actitudes ventajistas. Pensemos entonces que todos quienes actúen en la vida pública, desde el sitio que sea, del más alto o del más bajo nivel o jerarquía, tienen que concientizarse lo suficiente para que se desdoblen hasta el punto de que su conducta

se eleve sobre sus propias pasiones y reacciones y conduzcan su gestión recordando que el Estado de Derecho se caracteriza en la teoría científica, y en la práctica diaria, por someterse sin restricciones a la norma que él mismo creó; de otro modo simplemente no hay democracia y el desgaste institucional puede ser de imprevisibles consecuencias.

Vamos entonces a una reforma constitucional, en primer lugar, de orden integral; revisemos otra vez el conjunto de normas de la Ley fundamental y no hagamos sólo cambios en ciertas disposiciones ya que corremos el inminente peligro de perder el sentido del contexto, vale decir, del encadenamiento entre las disposiciones. A veces ocurre que una propuesta se condiciona a otra de modo que la interdependencia es de tal magnitud que si no se aprueban ambas es mejor que no se admita una. Aprovechemos la oportunidad para que los jefes de cada función y de cada organismo de importancia, nos digan sus experiencias y sus criterios sobre cambios; para que la prensa; para que los especialistas en la materia, para que los partidos políticos nos den orientaciones a fin de que nuestros legisladores puedan discutir con base y tomar decisiones sabias. Una precipitación puede dar al traste con la buena fe de quienes desean las modificaciones y con los anhelos del pueblo de que su Carta Política se revise a fondo y no a partir de contados, y a lo mejor minoritarios, criterios que únicamente solucionen cuestiones coyunturales. Como suele decir un connotado político, "ciudadano por mirar al árbol se pierde la visión del bosque".

PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROYECTO PRESIDENCIAL

Nos referiremos, al proyecto enviado por el Presidente Constitucional de la República haciendo un estudio a base de las temáticas más importantes que presente y no del artículo en sí. Trataremos sobre el habeas corpus y las penas acumulativas; independientes; diputados; decretos-leyes de emergencia; elección de Vicepresidente de la República en caso de falta definitiva del titular; elección de los miembros de la Función Jurisdiccional; y, finalmente, el Tribunal de Garantías Constitucionales.

HABEAS CORPUS Y LAS PENAS ACUMULATIVAS

El Jefe de la Función Ejecutiva propone una reforma de la institución del Habeas Corpus aumentando el lapso de privación ilegal de la libertad y de incomunicación, de 24 a 48 horas, así como lo excepciona para los casos de terrorismo, narcotráfico, violación, plagio o secuestro.

Se impone recordar la diferencia básica entre el Habeas Corpus y las penas puesto que resulta claro que el propósito presidencial es desalentar a los posibles infractores de las normas penales en los delitos mencionados que, desde luego, son los más execrables. Nada se ganaría con que se los excepcione para el Habeas Corpus ya que esta tradicional institución, que viene desde el Derecho Romano, solamente garantiza que la privación

de la libertad no lo sea ilegalmente, es decir, que cuando se produzca, exista la orden de la autoridad competente dictada dentro de un juicio, observándose todas las reglas. El Habeas Corpus nada tiene que ver con el juzgamiento de la infracción ni menos, muchísimo menos, con la pena.

En este punto creemos adecuado sugerir que se reforme el Código Penal para que esos delitos sean reprimidos con penas más severas que cumplan el efecto disuasivo que busca la mayor gravedad porque en nuestros días se encuentra superado el criterio de la Escuela Clásica que entendía a la pena como el castigo para el delincuente; ahora se acoge sin reservas el principio positivista de que frente al delito caben, para sus responsables, medidas de seguridad que los aislen del conglomerado social durante el lapso que se requiera, no para sancionarlos cuanto sí para devolverles la salud y la normalidad que les permita retornar a la vida de la comunidad sin hacerle más daño. Se considera, y no es aceptable otra forma de pensar finalizando el siglo XX, que aquel que infringe la norma penal es un enfermo, encontrándose el origen de su quebranto en los excesos, en las negatividades y en el descuido de toda la sociedad. Consiguientemente, frente a los hechos horrorosos que estamos contemplando, como el narcotráfico o el terrorismo, procede una medida asegurativa de mayor tiempo, en primer lugar para arredrar a los que piensen cometerlos y en segundo término para que la readaptación constituya una realidad.

El Habeas Corpus cumple su objetivo de impedir el abuso de autoridad y de preservar la libertad, que es el

bien máspreciado del hombre, sin que aliente o desaliente al delito ya que poco le importaría a un individuo que se proponga la consumación de un plagio, por ejemplo, estar detenido sin fórmula de juicio por 24, 48 horas, o más sabiendo que se lo va a juzgar y no es estímulo para su acto la posibilidad de una falla del régimen procesal consistente en no enjuiciarlo dentro de un término. Lo importante es que cualquiera fuere el hecho, efectuado en la circunstancia que sea, y por la persona que fuere, el sistema judicial tenga que actuar igual, es decir, con prontitud y estrictamente enmarcado en la Ley. En otras palabras, aunque fuere un terrorista, tiene derecho a que no se lo prive de su libertad de manera ilegítima y a que se lo juzgue con todas las formalidades indicadas en las normas respectivas.

Si bien comprendemos la intención del Presidente de la República, y su encomiástico interés por evitar la proliferación de este tipo de infracciones que afectan a todo el cuerpo social, no es menos cierto que nada lograríamos con una reforma a la manera como la Constitución trata en la actualidad al Habeas Corpus; más bien podría abrirse peligrosamente la puerta para que a título de perseguir monstruosos acontecimientos se detenga sin fórmula de juicio, y casi de modo indefinido, a cualquier ciudadano.

Creemos oportuno enfatizar, aunque parezca un lugar común, que cuando se aprehende a una persona, a pesar de cualquier acusación en su contra, sigue obrando el principio de la presunción de inocencia y sólo puede reputárselo responsable de un ilícito cuando exista la

contrario ni siquiera puede hablarse con firmeza del delito tal o cual ya que el proceso penal, en su primera parte llamada "sumario", tiene por objeto establecer la existencia de la infracción y sus presuntos responsables que luego, en la fase final del juicio, van a ser propiamente juzgados. No debe calificarse a nadie de "terroristas", o "narcotraficantes", sino de sujetos incluidos en la investigación legal por presumirse la existencia de esa clase de infracciones.

Apreciamos también que el problema no es constitucional sino enteramente legal. Estimamos que existe la solución en el Código de Procedimiento Penal y que hay omisión en el Código Penal. Así, en el primero los artículos 172 y 173 estatuyen que frente a la creencia de que se ha cometido una infracción, y a la presunción de responsabilidad de alguien, es factible mantenerlo privado de su libertad, para fines de investigación por 48 horas, al término de las cuales o se lo pone en libertad, si no existe la vinculación que se creyó inicialmente, o se inicia el proceso penal pudiéndose dictar el auto de prisión preventiva. Como se puede colegir, cabría reformar estas disposiciones extendiendo el lapso, si se trata de los delitos que menciona el Presidente de la República en su proyecto constitucional. El deslinde entre el Habeas Corpus y la detención para fines de investigación es claro: No es que porque exista aquel no puede mantenerse detenida una persona para que se la investigue con profundidad; al contrario, es viable pero condición sine quanon es que un juez, con su firma, se haga cargo de la responsabilidad de aprehenderla con la obligación que contempla el inciso segundo del artículo 172 del Código de Procedimiento Penal de que la boleta que

ordena la detención indique los motivos, el lugar y fecha en que se expide y la ya dicha firma del juez competente.

En lo que se refiere a la omisión del Código Penal, ella se deriva de que la previsión del legislador, en cuanto a la tipificación de infracciones como las que menciona el Jefe del Ejecutivo en su proyecto, ha sido superada en la práctica porque la descripción del ilícito no es adecuada a la verdad. Es indispensable, por tanto, tipificarlas de otra manera no sólo a partir de lo que imagine quien cree la Ley sino en razón de las formas diferentes con que se están cometiendo.

Las penas acumulativas no deben ser parte de nuestra Legislación. La figura de un acto terrorista que comienza, por ejemplo, por la toma de un avión, sigue por causar daños a su estructura y termina provocando la muerte de una o varias personas, no puede considerarse como integrada por varios delitos sino, al contrario, uno solo de mayor gravedad que responde a un tipo distinto y único por lo que su pena es obviamente también mayor. Aquí estamos frente a la omisión del Código Penal de que hablamos hace poco. Por ende, no es técnicamente cierto que el hecho suma infracciones sino que tiene ribetes característicos que lo distinguen de todas las otras. Si fuera sólo por esto, ya no habría lugar a las penas acumulativas. Pero no es todo.

Si las penas acumulativas suman cierto número de años que se acerquen, coincidan o superen el promedio de vida del ser humano, nos encontraríamos frente a la

evidencia de que su efecto es igual al de la condena a perpetuidad o aún al de la muerte. ¿De qué medida asegurativa, de qué posibilidad de rehabilitación del delincuente podríamos hablar si a un individuo que cometió un delito de terrorismo a los 30 años se le suman 100 como pena, y así por el estilo?

Por lo anterior, y sin querer cansar más al lector, prolongándonos en el tema, somos de la opinión de que las penas acumulativas no caben porque no es dable sumar delitos en un solo acto, que debe tener una tipificación diferente, y porque atenta contra los conceptos positivistas de readaptación del infractor.

INDEPENDIENTES

El Presidente de la República propone una enmienda sustancial consistente en la inclusión de los ciudadanos no afiliados a los partidos políticos, entre quienes puedan participar en las elecciones, lo que hasta aquí se restringe a quienes si lo son.

Encontramos en este punto un verdadero choque de realidades puesto que es incuestionable que el país ha tenido como uno de sus grandes males la proliferación de sujetos que suponen tener derecho propio para acceder a una dignidad de elección popular únicamente por lo que creen sus propias virtudes que no las vinculan con ningún proyecto político hecho a base de alguna ideología y con un programa concreto de acción para dirigir al Estado. La Nación ha venido sufriendo el mal de que con frecuencia se presentaron para su desventura

liderzuelos que siempre se condujeron en la historia ecuatoriana sin ningún límite a sus propias pasiones, a los excesos de sus complejos o a las necesidades de sus desequilibrios, rodeados por una camarilla que medró del presupuesto nacional y que cumplió a cabalidad su triste papel de seguidores. Pero es irrefutable que el Presidente actual tiene razón en cuanto a que las dos terceras partes de los ciudadanos ecuatorianos no se encuentran afiliados a ningún partido político y por eso, en la realidad, el país pierde la oportunidad de que aquellos lo sirvan. El Presidente trata de solucionar esto dándoles constitucionalmente de dos maneras, la opción de intervenir como candidatos: o bien a través de un partido, o por sí mismos, como resultado del apoyo de un número de electores, que fija el proyecto en el 1 por ciento.

Frente a lo anterior cabe comentar, en primer lugar, que es positiva la actitud del proponente en orden a no ignorar una cuestión objetiva como la de que la mayoría de los ciudadanos no pueden ser elegidos. La obligación de todos los que tienen que ver con la tarea de legislar es trasuntar a las normas lo que constituye una necesidad social. Pensamos que el Presidente de la República ha hecho muy bien en encarar el problema. Sin embargo, hay que ser sumamente cuidadosos porque lo que se ajusta por un lado no debe significar el desajuste de otro. O lo que es lo mismo, no es factible que por solucionar el problema de los independientes demos al traste con el propósito, igualmente loable, de la Ley de Partidos Políticos y de la disposición constitucional en vigencia, que obliga a la afiliación.

Si partimos de la realidad incontrovertible de que para dirigir al Estado hay fórmulas que contienen sistemas a partir de los cuales debe hacerse la acción, resulta indispensable que los aspirantes a mandatarios presenten a sus poderdantes, o sea al Pueblo, una línea ideológica a base de la cual sea sustentado el sistema respectivo y la gestión que se va a desarrollar desde la función pública. El pueblo tiene que escoger entre las diferentes alternativas que las distintas tendencias políticas le dan. La elección, con sus obvios resultados de triunfos y derrotas, se produce precisamente por la inclinación hacia una corriente determinada. El actual Administrador del Estado es el ingeniero León Febres Cordero Ribadeneira quien como aspirante a serlo cimentó su candidatura sobre bases muy ciertas de adhesión a los principios del sistema económico—social capitalista, con su forma actual de economía social de mercado, presentándose como opositor del sistema socialista, en esa elección concursando bajo la forma moderada del partido político que patrocinó al candidato derrotado en mayo 84. El pueblo ecuatoriano supo por qué votó.

Por supuesto debe haber una íntima relación entre la tesis que se promociona y quien la impulsa. No podemos sostener el absurdo de que interesa la postura ideológica y no el que la lleva adelante. Es evidente que no podría jamás aceptarse la posibilidad de que triunfe una corriente sin la persona que esté encargada de realizar la acción a partir de aquella: ese individuo tiene que merecer el respeto y el afecto de los mandantes y es indispensable que se confunda con la tesis que proclama y que sea inequívocamente triunfador al obtener

que ambas cosas se interrelacionen cuando logra electores por su simpatía personal, que por esa vía se adhieren a la causa, y cuando cuenta con el favor de quienes no se la tienen pero lo aceptan en beneficio del principio que sustenta. Asimismo, sería también absurdo pretender el triunfo de un individuo porque guste la tarea que desenvuelve en su vida privada, su modo de vestir, su modo de reír, su modo de peinarse, su manera de hablar, o la forma histriónica con que se presente. Esto es tan ilógico como el que se aspire que triunfe una propuesta sin el conductor o el guía. Con este criterio el goleador de un campeonato de fútbol sería el político de mayor prestigio, o el cantante de moda un líder indiscutible. Las consecuencias, tremendas para el País.

A más de lo anterior, hay otros argumentos que nos parecen incontestables para ilustrar el asunto. El peligro, por ejemplo, de que un superficial o ignorante de la cosa pública acceda a una Función; o la posibilidad del vivaracho embaucador de las masas que llegue a manejar el cargo con su camarilla o en provecho propio se venda al mejor postor y pase a ser permanentemente celestino de la política; o el que pretende hacer negocios y formar un grupo económico a su alrededor, creando una verdadera empresa electoral y arriba con criterio fenicio a mandar a sus conciudadanos. Alguna obligación, aunque sea de carácter moral, debe adquirir quien se crea con derecho a dirigir a los demás y a manejar sus asuntos; obligación que sería, por lo menos, la de concursar sosteniendo un sendero de pensamiento y no su figurilla personal.

Lo anterior podría lograrse si establecemos el derecho a participar en los comicios para los independientes siempre y cuando lo hagan patrocinados por un Partido Político; así los electores sabrían cuál es la inclinación ideológica del individuo quien no adquiriría un deber jurídico con el Partido, cosa que no interesa tanto cuanto que sí el acuerdo histórico de desarrollar sus ideas y aplicarlas en el desempeño de la labor para la que se lo elige. De este modo a los partidos políticos, lejos de lesionárselos, se les permitiría el vigor del prestigio del independiente que escojan y de su lucha por alcanzar el éxito atrayendo a una gran parte de la ciudadanía que va a quedar muy motivada hacia ese Partido y que con o sin afiliación lo sustentará. No estamos, entonces, con el proyecto en la parte que permite que a base de firmas un ciudadano cualquiera, sin más requisitos morales o legales, se lance a competir por un mandato. Estimamos que el deber de esta hora, de quienes hacen la función pública, tiene que ser justamente el de procurar que se superen los antiguos males de la política ecuatoriana llena de improvisación, llena de mezquindad, llena de ambiciones negativas, llena, en suma, de enemigos de la Democracia y del Pueblo.

DIPUTADOS

Como expresamos al comienzo, la presión de la ciudadanía en 1983, manifestada a través de todas las formas posibles, e inclusive con dureza en algunos momentos, significó que el Congreso de entonces fuera a una reforma trascendental en cuanto al período de los diputados rebajándolo a dos años para de esta manera deferir a la

dinamia política que se contraponía, en el concepto mayoritario de ese instante, con los períodos largos. Hoy se ataca calumniosamente lo hecho porque el apetito de la autoprórroga busca justificarla haciendo creer a la ciudadanía que la motivación de la enmienda fue espuria.

Al margen de la anterior es importante reflexionar en que ciertamente el período de estos mandatarios debe ser el de cuatro años fundamentalmente en razón de que un legislador va formándose y adquiriendo experiencia durante el primer año de su gestión tanto más que el período ordinario de sesiones es muy reducido, que las posibilidades de extraordinarios no cabe contarlas como ciertas y que el absurdo desenvolvimiento de la tarea propiamente legislativa, a base del llamado Plenario de las comisiones, conspira contra los mejores deseos de trabajo y de servicio. Pero es también innegable, como se sostuvo en años anteriores, que resulta indispensable para la vida democrática una elección a mitad del período presidencial a fin de medir la popularidad del Gobierno a través de la votación a favor o en contra de los partidos que defienden sus tesis, lo que redundaría en beneficio del Administrador del Estado porque lo saca del ensimismamiento muy explicable cuando de buena fe cree tener razón en todo lo que hace, y sus colaboradores no cesan de repetírselo irresponsablemente; urge tomar el pulso político, la temperatura política, y el mejor camino es el de los comicios.

El período de cuatro años no quiere decir tampoco que el Congreso se renueve en forma total y que por ende se pierda la continuidad en la tarea ni menos, muchí-

simo menos, que el natural y obvio enfrentamiento político con el Jefe del Ejecutivo deba tener las mismas características en todo ese lapso. La ventaja de la elección cada dos años es notorio porque a más de la continuidad ya expresada, los noveles legisladores tienen la ocasión de aprovechar la experiencia de sus compañeros.

Cuando nos hemos referido al reemplazo parcial, pensamos en los diputados provinciales y no en los nacionales. Estimamos que debe impedirse la reelección inmediata para los provinciales no sólo porque el Ecuador requiere formar siempre hombres que se ocupen de los asuntos de Estado, y no limitarse a un número determinado impidiendo el florecer de las nuevas generaciones políticas, sino por las particulares circunstancias del país que en nuestro criterio no son propicias para la reelección. Queremos decir con toda franqueza que no se encuentra todavía preparado para que sus electores puedan reiterar su confianza indefinidamente a un mandatario. Nos enfrentamos a la triste realidad de que podría haber el peligro de retornar a la vieja y odiosa época del "caciquismo". Podría propiciarse, mejor dicho estimularse, los apetitos de poder a niveles provinciales hasta el punto de que el diputado influyente venda sus votos a cambio de cargos públicos para sus parientes o partidarios conservando indefinidamente su fuerza electorera construída sobre bases deleznales e inconvenientes para el progreso de la República, volviendo a su provincia un feudo, con absoluta distorsión del sentido democrático y sin observancia alguna de principios sino sólo de afanes egoístas.

La situación de los legisladores nacionales es otra no sólo por el espectro en cuanto a que su égida de acción es el territorio de todo el país sino porque la razón de su existencia es el que haya un grupo de ciudadanos que sean conocidos en todo el ámbito nacional por interesarse en los problemas globales y no sectoriales formándose así verdaderos hombres públicos que sirvan a la Nación mediante su gestión y el liderazgo legítimo que puedan impulsar.

Creemos que la transitoria cuarta del proyecto presidencial, que señala que el período de cuatro años se cuente a partir de 1988, debe cambiarse para que rija desde 1986 debiendo el 88 producirse la primera renovación parcial, es decir, que habría que incluir una disposición que contempla que a la mitad de los electos del 86 deberá sorteárselos en el 88 para su reemplazo. De esta manera los períodos serían 86—90; 88—92; 90—94; y así sucesivamente, mientras que el del Jefe del Ejecutivo va del 88—92; 92—96; 96—2000, etc.

En conclusión estamos de acuerdo con el criterio del Presidente de la República, con las acotaciones expresadas.

DECRETOS—LEYES DE EMERGENCIA

Los decretos—leyes de emergencia se ambientaron en el país por la Constitución de 1946 y nacieron ante la imperiosa necesidad de que a quien administra el Estado se le dé elementos para conjurar situaciones emergentes en el orden económico que por ser tales no per-

miten el análisis propio de la legislatura, sobre todo por las implicaciones en cuestión de tiempo. El Presidente de la República tiene el deber de resolver las situaciones críticas pero requiere tener como hacerlo, con la prontitud que el caso lo imponga. Si nos atenemos, por ejemplo, al lento proceso de la formación de una ley, es inobjetable que cuando tengamos la solución el período crítico ya ha sido superado y no podríamos servirnos del instrumento legal simplemente porque ya pasó el instante de usarlo.

Aparte de lo expuesto, la realidad del juego político mostró situaciones injustas para la Función Ejecutiva como el de que la oposición, en trance de inconciencia patriótica, detenga el tratamiento de un proyecto de ley en el orden económico de iniciativa presidencial, o que lo tratase usando toda clase de artimañas para que el trámite demore hasta el colmo de la no aprobación, desesperando y asfixiando la gestión administrativa de un modo irresponsable pero con posibilidades de enorme rédito político como quiera que se inmovilizaba al Presidente negándole derechos aunque imponiéndole deberes, para luego mostrarlo como negligente en su tarea gubernamental.

La Constitución de 1946 se explicaba en este punto además porque la bicameralidad hacía mucho más extenso el procedimiento para la discusión de la ley, agregando otra circunstancia adversa al enfrentamiento del problema. Se hizo prudente uso del recurso constitucional pero también se dio el caso de que alguna oca-

sión, mediante un decreto de esos, se declararon terminados los períodos fijos de los funcionarios, lo que resultaba risible.

El doctor Oswaldo Hurtado Larrea propuso al Congreso, en 1983, que en caso de declaratoria de emergencia, el Presidente de la República pueda dictar decretos —leyes de emergencia en materia económica. La cuestión fue estudiada con mucha profundidad e inclusive el proponente concurrió a las discusiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales, por medio de su Ministro de Gobierno, encontrándose el análisis en un punto muerto ya que si bien las razones para la enmienda eran reales y justas, no era menos cierto que aceptarla implicaba otorgar al Administrador del Estado facultades de legislador, que en esencia científica no debe tener ya que habría desmedro de las facultades propias de la Función Legislativa con el consecuente desequilibrio de las dos funciones del Estado que no pueden permitir predominio de la una sobre la otras, a no ser en lo referente a la jerarquía superior que conlleva la atribución de fiscalización, exclusiva del Congreso.

Para solucionar la diferencia de criterios, en aquella oportunidad se creó una institución en el Derecho Constitucional ecuatoriano que sin disminuir la actividad propia del Congreso, fuese sensible al grave problema de la ingerencia política en el área económica. Nacieron así los proyectos de urgencia en esa materia que los contempla el inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución, donde podrá apreciarse también que la calificación de “urgente” es a entera discreción del Presidente de la República, y que el Congreso, o en su receso el Ple-

nario de las Comisiones Legislativas, debe tratarlos obligatoriamente en el plazo perentorio de quince días ya que de lo contrario el Jefe del Ejecutivo puede promulgarlos como Decreto—ley en el Registro Oficial y su vigencia se mantiene hasta que el Congreso lo reforme o derogue.

El silencio no es extraño en la Carta Política del Estado; el artículo 68 lo contempla para el evento de que el Presidente de la República, luego de diez días de haber recibido un proyecto de ley aprobado por el Parlamento, no tuviere pronunciamiento produciéndose en ese caso el efecto de que la ley se promulgue. Así, entonces, la nueva Institución tiene bases muy fuertes en el orden de la realidad y en el orden científico. Pero es más, el actual Administrador del Estado ha usado de la disposición sirviéndose de ella en algunas ocasiones para atender cuanta situación de urgencia económica ha considerado que existe.

Creemos que no han variado las razones que nos condujeron a oponernos a los proyectos de leyes de emergencia en 1983. Pensamos que en este punto la Constitución tiene la fórmula precisa que permite conciliar los varios aspectos que se han mencionado y otorga un elemento de buen espectro para que el Ejecutivo atienda situaciones críticas colocándose para este evento por encima del normal y democrático vaivén político. El propio Presidente actual, autor del proyecto de reformas, no presenta alguna por la cual varíe el inciso cuarto del artículo 65 puesto que en el artículo 9 de su proyecto sugiere el cambio del inciso tercero, pero nada más. Es decir, que debemos inferir que cree conve-

niente la vigencia de la Institución a la que tantas veces nos hemos referido. ¿Para qué entonces los decretos—leyes de emergencia?

ELECCION DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN CASO DE FALTA DEFINITIVA DEL TITULAR

La propuesta presidencial en este punto establece una importante variante en cuanto a que la elección debe hacerse a base de una terna que el Jefe de la Función Ejecutiva someta al Congreso Nacional lo cual constituye, en nuestro concepto, una acertada proposición porque tiende a que se mantenga la fórmula política que triunfó en las elecciones respectivas y que no debe alterarse ante la falta del Vicepresidente, si ésta fuere definitiva.

En efecto, la relación de los dos principales del Ejecutivo nace desde la época en que plantean sus candidaturas en binomio, siendo ellas el resultado de un acuerdo derivado de coincidencias ideológicas y de planes de acción promoviéndose luego como una verdadera unidad que ya en el Gobierno debe seguir siendo tal. No olvidemos que a ambos se los elige en la misma papeleta y no en diferentes, como hace algunos años, exactamente en 1968, que se dio el caso que fueran electos de fórmulas distintas. Es indispensable también tener plena conciencia de que la Ley Fundamental del país está en la obligación de prever la posibilidad de un conflicto político que provoque desestabilización democrática ante la carencia de armonía entre los dos mandatarios.

En 1983 el Presidente Hurtado Larrea, en el artículo 20 de su Proyecto, propuso la misma reforma no siendo acogida entonces por el Congreso. Nosotros estuvimos porque la terna se elabore con miembros del mismo partido político al que pertenecía el vicepresidente que cesó en funciones, o el presidente, si la vacancia de la vicepresidencia es por haberlo reemplazado, como ocurrió cuando falleció el abogado Jaime Roldós Aguilera. Dijimos también que el requisito de la afiliación debía ser con relación al momento en que se produjo la candidatura a fin de garantizar mejor el principio.

Creemos que es obvio que no puede imponerse por circunstancias del azar un segundo mandatario que no se integre en forma total con el Presidente pues aparte de peligroso sería injusto y contrario a la voluntad popular, plena e indiscutiblemente manifestada cuando hubo las elecciones.

La última parte de la enmienda que propone el Presidente de la República indica que para la elección no regirá lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 79 de la Constitución o, lo que es lo mismo, esa disposición que impide sea electo Presidente de la República quien fuere Ministro—Secretario de Estado al tiempo de la elección o seis meses antes. Consideramos razonable la propuesta pues es indudable que quien sea parte de la Administración desde un cargo de tal jerarquía, está en pleno conocimiento de su problemática y en capacidad de colaborar mejor que un extraño, a más de que la razón del impedimento es irrelevante para este tipo de elección.

MAGISTRADOS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

El Presidente de la República sugiere reformas al sistema de elección de los magistrados de la Función Jurisdiccional, según las cuales el Congreso haría las designaciones a tercías, por propia iniciativa, por la del Presidente de la República y por la de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio.

Creemos interesante la innovación y admisible. Se establece casi el sistema de cooptación indirecto porque un miembro de cada sala de los tribunales de última instancia (Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso—Administrativo), se nombraría a partir del escogitamiento que haga la Corte Suprema de Justicia encargada de elaborar la terna. Apreciamos el interés del Ejecutivo porque el país tenga, al fin, tribunales de justicia apolíticos que cumplan su finalidad sin depender del grupo dominante y sólo a base de preceptos legales. No obstante, somos de la opinión que la enmienda no es completa porque se escapa la principal que para nuestro criterio está en los requisitos que deben reunir quienes aspiran a las más altas magistraturas de la Justicia ecuatoriana a veces entregadas a improvisados, o a amigos o familiares de legisladores o, lo que es peor, en función de botín.

Hasta aquí, y con escasas excepciones, los magistrados han sido personas idóneas que a pesar del origen de sus designaciones han cumplido su deber sin otra sujeción que a las normas jurídicas y a sus conciencias. Pero el país no puede seguir arriesgando y miramos indispensable que de una vez por todas se cree la verda-

dera carrera judicial que figura simbólicamente en la Constitución sin que la Ley la haya establecido en la práctica, lo cual crea situaciones de tremenda injusticia que conspiran no sólo contra profesionales dedicados a la tarea de administrar justicia que ven naufragar sus legítimas aspiraciones por el azar político, sino que impiden una real profesionalización sin la que no se puede llevar adelante una tarea tan delicada.

Dedicarse a la Función Jurisdiccional no es fácil y en todo lugar del mundo lo hacen abogados entregados a tiempo completo al asunto sin que puedan los cargos ser la solución para el jurisconsulto sin clientela o para el deshonesto que mira la gestión como un medio para llenar los bolsillos. En cualquier medio, con mayor razón en el nuestro, esta labor es altamente abnegada; requiere no solamente conocimiento de la ciencia del Derecho sino una especie de condicionamientos y requerimientos que deben cumplirse a través de toda la vida, ascendiendo peldaño a peldaño, viviendo con escasa remuneración, siempre muy inferior a la que se obtiene en el libre ejercicio, adecuando la mentalidad al análisis de dos posiciones contrapuestas para dar la razón a quien la tiene, declinando cualquier propósito de índole político—comercial o de un tipo diferente al específico en que se encuentra inmerso. Pero, no obstante, en algún momento el funcionario judicial es violentamente removido porque no tuvo el contacto político preciso o no pudo flexionar las espaldas de manera adecuada ante el poderoso de turno.

En 1983 propusimos la definitiva solución del problema sugiriendo que de los quince años de ejercicio

profesional o de cátedra universitaria, exigido por el numeral quinto del artículo 100, por lo menos diez se haya sido titular de un Órgano Jurisdiccional. Estuvimos a punto de lograr la aprobación que tuvo 40 votos pero no alcanzó los 46 que significaban las dos terceras partes de los miembros del Parlamento. Se hubiera obtenido el destierro de la politiquería en las magistraturas y se habría podido hacer efectiva la carrera que para colmo de lo absurdo sigue en nuestros días siendo nada más que un anhelo. Estamos convencidos, con mayor razón después de la crisis de 1984, que nuestra idea a este respecto puede representar el comienzo de una nueva etapa y ojalá pudiera ser acogida ahora.

TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

En 1983 el Congreso decidió hacer modificaciones de fondo para darle a este Organismo personalidad y para otorgarle atribuciones que le permitieran cumplir con su deber. Teníamos la curiosa realidad de que su integración no era hecha para un órgano de justicia sino para un cuerpo político pues había una serie de “representaciones” así como funcionarios de otros sectores del poder público que nada tenían que ver con su fin específico y, desde luego, muy elevado. Sus “observaciones” podían no ser acatadas por las personas a quienes iban dirigidas sin que se produzca ninguna consecuencia por ello; habían miembros empleados en diferentes dependencias administrativas y, para colmo, la facultad de suspender la vigencia de las normas legales por inconstitucionalidad la tenía la Corte Suprema de Justicia.

El Congreso de entonces no acogió en forma íntegra las ideas de la Comisión de Asuntos Constitucionales que había propuesto, por ejemplo, que los miembros debían todos ser abogados con veinte años de ejercicio profesional y cuarenta y cinco de edad, por lo menos; la falta de sometimiento a una "observación" entrañaba la destitución del empleado, etc. De todas maneras, el Parlamento resolvió que siete de los once integrantes sean profesionales del Derecho y que se les exija los mismos requisitos que para magistrados de última instancia; además se reputó desacato la renuencia a aceptar las observaciones del Tribunal.

El Presidente de la República, en su propuesta, plausiblemente extiende a la totalidad de los miembros la exigencia de ser abogados aunque no termina con el régimen de representaciones y más bien lo fortalece cuando trata de modificar la forma de los nombramientos que asimismo fue corregida en 1983 a fin de que sea la Función Legislativa la que los haga de entre las ternas elaboradas por las otras funciones del Estado, los alcaldes cantonales, los prefectos provinciales, las centrales nacionales de trabajadores y las cámaras de la producción. El Presidente de la República también sugiere quitar al organismo la atribución de declaratoria de inconstitucionalidad de normas legales para devolvérsela a la Corte Suprema de Justicia.

Es obvio que estamos en desacuerdo con el Ejecutivo. En efecto, el Derecho Constitucional contemporáneo contempla la denominada "jurisdicción constitucional", es decir, "las funciones jurisdiccionales realizadas para la tutela de intereses relativos a la materia

constitucional” (Biscaretti di Ruffia), siendo en el Ecuador el Tribunal de Garantías Constitucionales justamente el órgano que está a cargo de ella. Es muy importante destacar que la Corte Suprema de Justicia está jerárquicamente por debajo de él en función de la materia ya que nadie puede discutir que en el máximo estrato se encuentra lo que se vincula con lo referente a la Ley de leyes, que es la Constitución. No se puede, con estricto criterio científico, otorgarle a la Corte Suprema de Justicia la dicha facultad sencillamente porque no le corresponde, porque su ámbito no tiene, ni puede tener, lo constitucional. Esa fue la razón que nos animó en 1983 al cambio que hemos comentado, y es la misma que nos motiva ahora para oponernos vigorosamente al criterio presidencial.

El Tribunal de Garantías Constitucionales no debe estar integrado con criterio político sino eminentemente jurisdiccional. Estamos conformes con el administrador del Estado en cuanto a que sus miembros tienen que ser abogados pero no lo estamos con el criterio de que pueden caber en él representación de las funciones del Estado, ni de otras instituciones.

No se escapa que cuando se trata de suspender vigencia legal por inconstitucionalidad se toca a veces a lo político. Aunque los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no deben mirar tampoco este aspecto, con mayor razón no podrían afrontarlo los Ministros de la Corte Suprema de Justicia que si se aprueba la reforma presidencial pasarían inevitablemente a encontrarse inmersos en esta materia que les es, y les debe ser, extraña ocurriendo en la práctica que el Jefe del

Ejecutivo estaría conspirando contra su propio anhelo de consagrar la independencia de la Función Jurisdiccional.

Creemos finalmente, sin sentirnos dueños de la verdad, que retrocederíamos en materia constitucional si al reformarse la Carta Política de la manera como ha pensado el Presidente de la República, limitamos en sus funciones específicas al Tribunal de Garantías Constitucionales y lo convertimos entonces en un común buzón de quejas así como sitio de bullanguería política. Este no puede ser el deseo del Jefe del Estado y por ello nos permitimos llamar la atención para que se medite con más profundidad.

CAPITULO III

La Constitución y las reformas propuestas por el Ejecutivo

ADVERTENCIA

El texto de la Constitución de la República corresponde a la Codificación hecha por el Plenario de las Comisiones Legislativas y publicada en el Registro Oficial No. 763 de fecha 12 de junio de 1984. En el se ha insertado -marcado con un recuadro tramado - el texto de las Reformas propuestas por el Ejecutivo, haciendo concordar los artículos.

Para facilitar la comparación se han subrayado las adiciones o nuevas redacciones, mientras que la supresión de textos se ha marcado con puntos suspensivos entre paréntesis.

Antes del texto de la constitución se transcribe de manera íntegra la exposición de motivos del Proyecto Presidencial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Quito a, 2 de enero de 1986

Oficio No. 86-005-DAJ

Señor doctor.

Averroes Bucaram Záccida.

PRESIDENTE DEL H. CONGRESO NACIONAL

En su Despacho.-

Señor Presidente:

En uso de la facultad que me confiere el Art. 143 de la Constitución Política del Estado, someto, por su digno intermedio, al Congreso Nacional, un PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, acompañado de la respectiva exposición de motivos.

Se servirá dar a este proyecto el trámite previsto en la Constitución Política del Estado, a cuyo fin es indispensable, presentarlo para conocimiento de todos los Legisladores, de acuerdo con lo previsto en el Art. 67 de la Carta Política.

Hago propicia la oportunidad para renovarle el testimonio de mi más alta consideración.

Muy Atentamente,
DIOS, PATRIA, Y LIBERTAD.

LEON FEBRES CORDERO RIBADENEYRA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política del Estado constituye el basamento que garantiza la marcha orgánica y democrática de la vida nacional. Por eso, es deber fundamental del Poder Público cuidar que dicho estatuto jurídico guarde la mayor conformidad posible con la realidad nacional, las aspiraciones ciudadanas y los requerimientos de una -cada vez- más dinámica marcha del Estado.

La Carta Política que rige al Ecuador, necesita de sucesivas modificaciones, no sólo porque la vida del país es aceleradamente dinámica, sino porque tuvo un punto de partida sin antecedente válido en la historia ecuatoriana, cuando la ciudadanía se vió obligada a pronunciarse por un proyecto constitucional, sacrificando la aspiración de escoger lo mejor, frente al incontenible anhelo de volver al régimen de derecho. Para llegar a ello, no se le dió alternativa.

Estos factores explican que, a corto tiempo de haberse expedido una reforma constitucional, sea indispensable someter a consideración del Congreso Nacional, otra nueva.

El proyecto tiene por finalidad, principalmente, modificar o establecer disposiciones nuevas que mejoren la defectuosa estructuración de instituciones públicas fundamentales, que ha generado conflictos de Poderes o

ambigüedades inconvenientes para la marcha del Estado; perfeccionen determinadas funciones de los Organos del Poder Público y fortalezcan ciertos derechos políticos y garantías individuales de la mayor trascendencia.

El gobierno no ha querido improvisar ni basarse en textos o teorías ajenos a la realidad nacional y ha considerado que la única manera de que las reformas sean consistentes y perdurables, es que se fundamenten sobre las concretas experiencias históricas de nuestro país, que han derivado de la vigencia de la propia Constitución.

En este sentido la Constitución actual ha demostrado que en el contexto de nuestra evolución política, el ordenamiento constitucional no puede reducirse únicamente a normas simples y generales, sino que con frecuencia requiere de mayores desarrollo y precisión, para evitar circunstancias que, como es obvio, no tienen en cuenta a los permanentes objetivos nacionales.

Los principales aspectos del proyecto de reformas, recogidos en la más reducida enumeración, son los siguientes:

- 1) Se circunscribe virtualmente a la parte orgánica de la Constitución. En la parte dogmática, sólo regula los derechos políticos y las garantías individuales, en la medida en que conciernen al aparato estatal, y se relacionan con la aparición de nuevas condiciones en la vida social;
- 2) Se reafirma el derecho constante en el Art. 32 de la Constitución Política, según el que, todos los ciu-

dadanos sean o no afiliados a los partidos políticos, tienen derecho para acceder a los cargos de elección popular; y, consecuentemente, se reconoce a los partidos políticos el derecho de formar alianzas tanto para las elecciones unipersonales como para las elecciones pluripersonales;

- 3) Se reafirma la autonomía e interdependencia de las funciones de Poder Público: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, en la integración y congestión de varios organismos del Estado, como son el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Garantías Constitucionales, Contraloría y Procuraduría General del Estado y Superintendencias de Bancos y de Compañías.
- 4) Con igual criterio y asimilando una verdadera opinión nacional expresada al respecto, se establece una nueva modalidad para la integración de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- 5) Se confiere al Presidente de la República la facultad de expedir, dentro del Estado de Emergencia, decretos-leyes destinados a contrarrestar sus causas o sus efectos;
- 6) Se robustece el régimen seccional al prohibirse la creación de organismos, que de cualquier manera, disminuyan las rentas de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales. Se vigoriza la función de los administradores de dichos organismos seccionales;

- 7) A fin de dar estabilidad a las representaciones y coherencia con la duración del período presidencial, eliminando la posibilidad de sucesivas y confusas reformas legales, como ya ha sucedido, se constitucionaliza en cuatro años el período y la reelección de los diputados, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales;
- 8) Igualmente, con el fin de elevar la categoría del acto legislativo y reconocerle el nivel que le corresponde dentro del Derecho Constitucional, se reajustan los mecanismos de control de la constitucionalidad, reafirmando la necesidad de ley para la interpretación obligatoria de la Constitución y restituyendo a la Corte Suprema de Justicia la facultad de suspender los efectos de las leyes, decretos u ordenanzas considerados inconstitucionales por la forma o por el fondo;
- 9) Se ordena y amplía la institución de la consulta popular para la aprobación de las reformas constitucionales. Y, también, se formulan precisiones respecto de la forma y de los casos en que la consulta popular y la respuesta ciudadana, deben darse.

Habría sido deseo del Gobierno proponer también, en esta ocasión, la reforma al sistema unicameral en que se sustenta la actual estructura de la Función Legislativa (proyecto que el Ejecutivo lo tiene listo); pero, sin desistir de este empeño, se estima que, por el momento, hay otras reformas que demandan una más urgente atención.

Con el pleno convencimiento de que las reformas pro-

puestas traducen aspiraciones ciudadanas que se han expresado repetidamente y, que, por otra parte, tienen el propósito de evitar innecesarias confrontaciones, entre los Poderes del Estado, hay sólidas razones para esperar que el Congreso Nacional, convertirá en Normas Constitucionales las propuestas planteadas y, con ello, estará contribuyendo a que la marcha del país y la de los Poderes que representan al Pueblo Ecuatoriano, sea más normal, más armónica y, por lo mismo, más eficiente al servicio del bien común.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

CONGRESO NACIONAL

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

En cumplimiento de lo establecido por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado, promulgada en el Registro Oficial No. 569 del 1o. de septiembre de 1983, expide la siguiente:

CODIFICACION DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR PREAMBULO:

La República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca la protección de Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política.

TITULO PRELIMINAR

Art. 1.- El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.

La soberanía radica en el pueblo, que la ejerce por los órganos del poder público.

El idioma oficial es el castellano. El quichua y las demás lenguas aborígenes forman parte de la cultura nacional.

La Bandera, el Escudo y el Himno establecidos por la Ley, son los símbolos de la Patria.

El territorio es inalienable e irreductible, comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo.

La capital es Quito, Distrito Metropolitano.

Art. 2.- Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.

Art. 3.- El Estado Ecuatoriano proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los estados; condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de Derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos y declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas. Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de los pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura.

El Ecuador podrá formar, con uno o más estados,

asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios.

Art. 4.- El Estado Ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos.

PRIMERA PARTE

TITULO I

DE LOS ECUATORIANOS Y DE LOS EXTRANJEROS

SECCION I

DE LA NACIONALIDAD

Art. 5.- Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización.

Art. 6.- Es ecuatoriano por nacimiento:

- 1.- El nacido en territorio nacional; y,
- 2.- el nacido en territorio extranjero:
 - a) De padre o madre ecuatoriano por nacimiento que estuviere al servicio del Ecuador o de un organismo internacional o transitoriamente ausente del país por cualquier causa si no manifiesta voluntad contraria;
 - b) De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que se domiciliare en el Ecuador y manifestare su voluntad de ser ecuatoriano; y,

- c) De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que manifestare su voluntad de ser ecuatoriano entre los 18 y 21 años de edad, no obstante residir en territorio extranjero.

Art. 7.- Es ecuatoriano por naturalización.

- 1.- Quien hubiere obtenido la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país;
- 2.- Quien hubiere obtenido carta de naturalización;
- 3.- Quien hubiere sido adoptado como hijo por ecuatoriano, mientras sea menor de edad. Conservará la nacionalidad ecuatoriana si no expresare voluntad contraria, al llegar a su mayor edad; y,
- 4.- Quien naciere en el exterior, de padres extranjeros que después se naturalizaren en el Ecuador, mientras sea menor de edad. Al llegar a los 18 años conservará la nacionalidad ecuatoriana si no hiciere expresa renuncia de ella.

Art. 8.- Ni el matrimonio ni su disolución alteran la nacionalidad de los cónyuges.

Art. 9.- Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domiciliaren en el Ecuador serán considerados ecuatorianos por naturalización sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los estados correspondientes aplicaren un régimen de reciprocidad.

Art. 10.- Quien tuviere la nacionalidad ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella.

En cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras se estará a lo dispuesto en la ley.

Art. 11.- La nacionalidad ecuatoriana se pierde:

- 1.- Por traición a la Patria, declarada judicialmente;
- 2.- Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, salvo lo dispuesto en el Art. 9; y,
- 3.- Por cancelación de la carta de naturalización.

La nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la Ley.

SECCION II

De la Ciudadanía

Art. 12.- Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años.

Art. 13.- Los derechos de ciudadanía se suspenden:

- 1.- Por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta;
- 2.- Por sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras dure ésta, salvo el caso de contravención; y,
- 3.- En los demás casos determinados por la ley.

SECCION III

De la Condición Jurídica de los Extranjeros

Art. 14.- Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley.

Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.

Art. 15.- El Estado fomenta y facilita la inmigración selectiva.

Exigirá que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieren autorizados.

Art. 16.- Los contratos celebrados por el Gobierno o por entidades públicas con personas naturales o jurídicas extranjeras, llevarán implícita la renuncia a toda reclamación diplomática; si tales contratos fueren celebrados en el territorio del Ecuador, no se podrá convenir la sujeción a una jurisdicción extraña.

Art. 17.- Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo.

Art. 18.- Las personas naturales o jurídicas extranjeras, ni directa, ni indirectamente, pueden adquirir o conservar el dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles, ni arrendarlos, obtener el uso de aguas, establecer industrias, explotaciones agrícolas, ni celebrar contratos sobre recursos naturales no renovables y en general sobre productos del subsuelo y todos los minerales o sustancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo, en las zonas fronterizas y en las áreas reservadas establecidas por los organismos competentes, salvo que en cualesquiera de estos casos se obtuviera la autorización que prevé la ley.

TITULO II

DE LOS DERECHOS DEBERES Y GARANTIAS

SECCION I

De los derechos de la persona

Art. 19.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza:

- 1.- La inviolabilidad de la vida y la integridad personal. No hay pena de muerte. Quedan prohibidas las torturas y todo procedimiento inhumano o degradante;

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El numeral 1o. del Art. 19 dirá:

- “1.- La inviolabilidad de la vida y la integridad personal. Las penas son acumulables, conforme a la Ley. No hay pena de muerte”. “Quedan prohibidas las torturas y todo procedimiento inhumano y degradante”.

- 2.- el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;

- 3.- el derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar;
- 4.- el derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento por cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley.

Toda persona que fuere afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en su honra por publicaciones hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tendrá derecho a que éstos hagan la rectificación correspondiente en forma gratuita;

- 5.- la igualdad ante la ley.

Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento.

La mujer, cualesquiera sea su estado civil, tiene iguales derechos y oportunidades que el hombre en todos los órdenes de la vida pública, privada y familiar, especialmente en lo civil, político, social y cultural;

- 6.- la libertad de conciencia y la religión, en forma individual o colectiva, en público o privado. Las personas practicarán libremente el culto que profesen con las únicas limitaciones que la ley prescriba para proteger la seguridad, la moral pública o los derechos fundamentales de las demás personas;
- 7.- la inviolabilidad de domicilio.
Nadie puede penetrar en él ni realizar inspecciones o registros, sin la autorización de la persona que en él habita o por orden judicial, en los casos y forma que establece la ley;
- 8.- la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia.

Sólo podrá ser aprehendida, abierta y examinada en los casos previstos por la ley. Se guardará secreto de los asuntos ajenos al hecho que motivare su examen. El mismo principio se observará con respecto a las comunicaciones telegráficas, cablegráficas y telefónicas. Los documentos obtenidos con violación de esta garantía, no harán fe en juicio;

- 9.- el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y escoger su residencia.

Los ecuatorianos gozan de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros se estará a lo dispuesto en la ley.

- 10.-el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y, a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley;

- 11.-la libertad de trabajo, comercio e industria, con sujeción a la ley.

Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso;

- 12.-la libertad de contratación con sujeción a la ley;

- 13.-el derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos;

- 14.-el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;

- 15.-el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas.

Nadie podrá ser obligado a declarar sobre ellas, sino en los casos previstos en la ley;

- 16.-el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad;

- 17.-la libertad y seguridad personales. En consecuencia:
a) Prohíbese la esclavitud o la servidumbre en todas sus formas;

- b) ninguna persona podrá sufrir prisión por deudas, costas, honorarios, impuestos, multas ni otras obligaciones, excepto el caso de alimentos forzosos;
- c) nadie será reprimido por acto u omisión que en el momento de cometerse no estuviere tipificado ni reprimido como infracción penal, ni podrá aplicársele una pena no prevista en la ley. En caso de conflicto de dos leyes penales se aplicará la menos rigurosa, aún cuando ésta fuere posterior a la infracción;

En caso de duda, la ley penal se aplicará en el sentido más favorable al reo.

El régimen penal tendrá por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación social de los penados;

- d) ninguna persona puede ser distraída del juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas al efecto, cualesquiera que fuese su denominación;
- e) nadie podrá ser penado sin juicio previo ni privado del derecho de defensa en cualquier estado y grado del proceso. Toda persona enjuiciada por una infracción penal tendrá derecho a contar con un defensor, así como a obtener que se compela a comparecer a los testigos de descargo;
- f) nadie podrá ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o compelido a declarar con juramento en contra de sí mismo, en asuntos que pueda ocasionarle responsabilidad penal;

- g) se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada;
- h) nadie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante, en cuyo caso tampoco podrá mantenerse sin fórmula de juicio por más de 24 horas: en cualquiera de los casos no podrá ser incomunicado por más de 24 horas;

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El literal h) del numeral 17 del mismo artículo, dirá:
“h) Nadie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo el caso de delito flagrante; (. . .) ni incomunicado ni mantenido sin fórmula de juicio por más de cuarenta y ocho horas.”

- i) toda persona será informada inmediatamente de la causa de su detención; y,
- j) toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad puede acogerse al habeas corpus. Este derecho lo ejercerá por sí o por interpuesta persona, sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde o Presidente del Concejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces. La autoridad municipal ordenará inmediatamente que el recurrente sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de la libertad. Su mandato será obedecido

sin observación, ni excusa por los encargados del centro de rehabilitación social o lugar de detención.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El primer inciso del literal j) del numeral 17 dirá:
“j) Toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad, (. . .) excepto en los casos de terrorismo, narcotráfico, violación, plagio o secuestro, puede acogerse al Habeas Corpus. Este derecho lo ejercerá por sí o por interpuesta persona, sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde o Presidente del Concejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces. La autoridad municipal ordenará inmediatamente que el recurrente sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de la libertad. Su mandato será obedecido sin observación ni excusa por los encargados (. . .) de la cárcel o lugar de detención.”

Instruido en los antecedentes, al Alcalde o Presidente del Concejo dispondrá la inmediata libertad del reclamante, si el detenido no fuere presentado o si no se exhibiere la orden, o si ésta no cumpliera los requisitos legales, o si se hubiere cometido vicios de procedimiento o en fin, si se hubiere justificado el fundamento del recurso: El funcionario o empleado que no acatare la orden será destituido inmediatamente de su cargo o empleo sin más trámite por el Alcalde o Presidente del Concejo, quien comunicará la destitución a la Contraloría y a la autoridad que deba nombrar su reemplazo.

El empleado destituido, luego de haber puesto en libertad al detenido, puede reclamar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de ocho días de notificado de su destitución.

Art. 20.- El Estado y más entidades del sector público estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irrogaren como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.

Las entidades antes mencionadas, en tales casos tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.

Art. 21.- Cuando una sentencia condenatoria haya sido reformada o revocada por efecto del recurso de revisión, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia, será rehabilitada e indemnizada por el Estado conforme a la ley.

SECCION II

De la familia

Art. 22.- El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad y le garantiza las condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan a la consecución de sus fines.

Protege, igualmente, el matrimonio, la maternidad y el haber familiar.

El matrimonio se funda en el libre consentimiento

de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges.

Art. 23.- La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, dará lugar a una sociedad de bienes, que se sujetará a las regulaciones de la sociedad conyugal, en cuanto fueren aplicables, salvo que hubieren estipulado otro régimen económico o constituido en beneficio de sus hijos comunes, patrimonio familiar.

Art. 24.- Se propugna la paternidad responsable y la educación apropiada para la promoción de la familia, así como se garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener y educar.

Reconócese el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley; y, con las limitaciones de ésta, garantízase los derechos de testar y de heredar.

Art. 25.- El Estado protege a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna y vigila el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de padres e hijos. Estos tienen los mismos derechos, sin considerar sus antecedentes de filiación.

Al inscribirse el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de filiación; v. al otorgarse el documento de identidad, no se hará referencia a la misma, ni a la calidad del adoptado.

El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor, a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar.

SECCION III

De la educación y cultura

Art. 26.- El Estado fomentará y promoverá la cultura, la creación artística y la investigación científica; y, velará por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la Nación.

Art. 27.- La educación es deber primordial del Estado. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles.

Se garantiza la educación particular.

Se reconoce a los padres el derecho a dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren.

La educación se inspirará en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos y estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal.

La educación tendrá un sentido moral, histórico y social; y, estimulará el desarrollo de la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, la promoción de una auténtica cultura nacional, la solidaridad humana y la acción social y comunitaria.

El Estado garantizará el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna.

Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra.

La educación en el nivel primario y en el ciclo básico de nivel medio es obligatoria. Cuando se imparta en establecimientos oficiales, se proporcionará gratuitamente los servicios de carácter social.

En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se uti-

lizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano, como lengua de relación intercultural.

El Estado formulará y llevará a cabo planes para erradicar el analfabetismo.

Los planes educacionales propenderán al desarrollo integral de la persona y de la sociedad.

Se garantiza la estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los niveles. La ley regulará la designación, traslado, separación y los derechos de escalafón y ascenso.

El Estado suministrará ayuda a la educación particular gratuita, sin perjuicio de las asignaciones establecidas para dicha educación y para las universidades particulares. Los consejos provinciales y las municipalidades podrán colaborar para los mismos fines.

Art. 28.- Las universidades y escuelas politécnicas tanto oficiales como particulares son autónomas y se regirán por la ley y su propio estatuto.

Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, el Estado creará e incrementará el patrimonio universitario y politécnico. Sus recintos son inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona.

Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno serán de competencia y responsabilidad de sus autoridades.

No podrán, el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

Serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas: el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación científica, la formación profesional y técnica, la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones.

SECCION IV

De la seguridad social y la promoción popular

Art. 29.- Todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social, que comprende:

- 1.- El seguro social que tiene como objetivo proteger al asegurado y a su familia en los casos de enfermedad, maternidad, desocupación, invalidez, vejez y muerte. Se financiará con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y asegurados.

Se procurará extenderlo a toda la población.

El seguro social es un derecho irrenunciable de los trabajadores.

Se aplicará mediante una institución autónoma; en sus organismos directivos tendrán representación igual el Estado, los empleadores y los asegurados. Los fondos y reservas del seguro social, que son propios y distintos de los del Fisco, no se destinarán a otros fines que a los de su creación y funciones.

Las prestaciones del seguro social en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas de impuestos fiscales y municipales.

El Estado y el Seguro Social adoptarán las medidas para facilitar la afiliación voluntaria; y, para poner en vigencia la afiliación del trabajador agrícola;

- 2.- la atención a la salud de la población de las ciudades y el campo, por medio de la socialización de la medicina, de los diferentes organismos encargados de su ejecución y de la creación de la correspondiente infraestructura, de acuerdo con la ley; la aplicación de programas tendientes a eliminar el alcoholismo y otras toxicomanías y a disminuir la mortalidad infantil; y,
- 3.- la asistencia social, establecida y regulada por el Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 30.- El Estado contribuirá a la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social, que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad.

Estimulará los programas de vivienda de interés social.

Promoverá los medios de subsistencia a quienes carecen de recursos y no están en condiciones de adquirirlos, ni cuentan con persona o entidad obligada por la ley a suministrárselos.

Promoverá el servicio social y civil de la mujer y estimulará la formación de agrupaciones femeninas para su integración en la vida activa y en el desarrollo del país; y, la capacitación de la mujer campesina y la de los sectores marginados.

SECCION V

Del trabajo

Art. 31.- El trabajo es un derecho y un deber social. Goza de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad una existencia decorosa y una remuneración justa, que cubra sus necesidades y las de su familia; y, se regirá por las siguientes normas fundamentales:

- a) La legislación del trabajo y su aplicación se sujetarán a los principios del derecho social;
- b) el Estado propenderá a eliminar la desocupación y subocupación;
- c) el Estado garantiza la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento;
- d) los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique renuncia, disminución o alteración de ellos. Las acciones para reclamarlas prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral;
- e) en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores;
- f) la remuneración del trabajo será inembargable, salvo para el pago de las pensiones alimenticias. Todo lo que deba el patrono por razón del trabajo constituirá crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios;
- g) los trabajadores participarán en las utilidades líquidas de las empresas, de conformidad con la Ley;
- h) se garantiza el derecho de asociación sindical de

los trabajadores y empleadores, y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa, conforme a la ley;

- i) se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley;
- j) sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio es responsable solidaria del cumplimiento de las leyes sociales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario;
- k) los conflictos colectivos de trabajo serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo, tribunales que serán los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos; y,
- l) para el pago de indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador se entenderá como remuneración todo lo que el trabajador perciba en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que percibiere por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquiera otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio.
Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales, la decimotercera, decimocuarta y decimoquinta remuneraciones, la compensación salarial, la bonificación complementaria y el beneficio que representen los servicios de orden social.

SECCION VI

De los Derechos Políticos

Art. 32.- Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y, de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

Art. 33.- El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos.

Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de ese derecho.

Art. 34.- Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley.

Art. 35.- Establécese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio será obligatoria.

Art. 36.- Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

Art. 37.- Unicamente los partidos políticos recono-

cidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 37 dirá:

“Art. 37.- (. . .) Los partidos políticos reconocidos por la ley podrán presentar candidatos para toda elección popular.”

“Estos candidatos podrán ser afiliados o independientes.”

“Los ciudadanos independientes, esto es, aquellos que no están afiliados a partido político alguno, podrán, también, ser candidatos a toda elección popular, con el respaldo firmado de, por lo menos, el uno por ciento de los electores constantes en el padrón electoral del cantón, de la provincia o del país, según la elección de que se trate.”

“Los partidos políticos podrán formar alianzas para las elecciones unpersonales o pluripersonales.”

Art. 38.- Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente electoral, de conformidad con la ley.

El partido político que no obtenga, por lo menos,

el cuociente señalado por la Ley queda disuelto de pleno derecho.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 38 dirá:

“Art. 38.- Para que un Partido Político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; y, de conformidad con la ley, contar con un determinado número de afiliados y (. . .) estar organizado a escala nacional.”

Art. 39.- El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se sancionará de manera especial el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial de origen no justificado de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con la ley.

Todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta Constitución y en las demás leyes.

Todo funcionario público, inclusive los representantes de elección popular, antes de tomar posesión de su cargo y al cesar en el mismo, deberán declarar juramentadamente el monto de sus bienes y rentas. La ley regulará el cumplimiento de esta obligación.

Art. 40.- La Carrera Administrativa garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos.

Art. 41.- Ninguna persona podrá desempeñar dos o más cargos públicos a excepción de los profesores universitarios quienes, además del cargo público, podrán ejercer la docencia; y de los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas, quienes podrán ejercer otro cargo público.

Prohíbese el nepotismo en la forma que señala la ley.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Después del Art. 41, agréguese uno que dirá:

“Todo nombramiento de cargos o representaciones de período fijo, determinados en la Constitución o en las leyes, excepto los de elección popular, cualquiera que sea la fecha en que se hubiere realizado el nombramiento, caducará al concluir el período constitucional del Presidente de la República.”

Art. 42.- En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.

Art. 43.- Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tienen derecho de asilo, que lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales.

SECCION VII

Regla General

Art. 44.- El Estado garantiza a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes.

TITULO III

DE LA ECONOMIA

SECCION I

Disposición General

Art. 45.- La organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propenderá al incremento de la producción y tenderá fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad.

Se prohíbe, y la ley reprimirá, cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros.

SECCION II

De los Sectores de la Economía

Art. 46.- La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

- 1.- El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

- a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,
- c) las empresas estratégicas definidas por la ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada, el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la Ley establezca;

- 2.- el sector de la economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con entidades del sector público.

El Estado participará en empresas de economía mixta para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público;

- 3.- el sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezca a la comunidad

de personas que trabajen permanentemente en ellas. El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector; y,

- 4.- el sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado y en general, por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía.

Art. 47.- Para fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la ley, puede nacionalizar o expropiar, en su caso, previa justa indemnización, los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cualesquiera de los demás sectores mencionados. Se prohíbe toda confiscación.

SECCION III

De la Propiedad

Art. 48.- La propiedad, en cualesquiera de sus formas, constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía, mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

Art. 49.- El Estado estimula la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de éstos. El porcentaje de utilidad de las empresas que corresponda a los trabajadores será pagado en dinero o en acciones o participaciones de conformidad con la ley, la que establecerá los resguardos necesarios para

que éstas beneficien permanentemente al trabajador y a su familia.

Art. 50.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de conformidad con la ley.

Art. 51.- El Estado garantiza la propiedad de la tierra, directa y eficazmente trabajada por su propietario. Debe crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y estimular a la empresa agrícola.

La política del Estado, en cuanto a reforma agraria y a la estructura de la propiedad en el sector rural, tiene como objetivos el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos.

Se proscribe el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se propenderá a la integración de unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio. Se estimula la producción comunitaria y cooperativa.

Se organiza y fomenta la colonización, para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional.

SECCION IV

Del Sistema Tributario

Art. 52.- El régimen tributario se rige por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

Art. 53.- Sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.

Las tasas y las contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

SECCION V

Del Sistema Monetario

Art. 54.- A la Junta Monetaria, que ejerce sus funciones dentro de las normas establecidas por la ley, le corresponde la conducción de la política en lo referente a la moneda nacional.

El Banco Central del Ecuador es el ejecutor de la política monetaria.

Art. 55.- La unidad monetaria es el Sucre. El Presidente de la República fijará y modificará la relación de su cambio internacional, de conformidad con la Ley. La emisión de monedas metálicas y de billetes, que tienen poder liberatorio ilimitado, es atribución exclusiva del Banco Central del Ecuador.

SEGUNDA PARTE
TITULO I
DE LA FUNCION LEGISLATIVA

SECCION I
Del Congreso Nacional

Art. 56.- La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce diputados elegidos por votación nacional; dos diputados elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno; y además, por un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.

Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en las listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumenta en la misma proporción en que se incrementa la población nacional, de acuerdo con los censos.

Excepcionalmente el Congreso se reunirá en cualquier otra ciudad.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El segundo inciso del Art. 56 dirá:

“Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados(. . .) en concordancia con lo dispuesto en el Art. 37, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la Ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumenta en la misma proporción en que se incrementa la población nacional de acuerdo con los censos.”

Art. 57.- Los diputados nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos y tener treinta años de edad, por lo menos, al momento de la elección.

Los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo.

Para ser elegido diputado provincial se requerirá: ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliado a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos; tener veinte y cinco 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.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Al Art. 57 dirá:

“Art. 57.- Los diputados (. . .) durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos indefinidamente.”

“Los diputados nacionales deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía (. . .) y tener treinta años de edad, por lo menos, al momento de la elección.”

“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."

Art. 58.- No pueden ser miembros del Congreso Nacional:

- a) El Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros Secretarios de Estado, el Contralor General, el Procurador General, el Ministro Fiscal General, los Miembros del Tribunal Supremo Electoral, los Superintendentes de Bancos y de Compañías; y, el Presidente del Consejo Superior y el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- b) los empleados públicos y, en general, los que perciban sueldos del erario nacional o los que lo hubieren percibido seis meses antes de la elección;
- c) los que ejerzan mando o jurisdicción o lo hubieren ejercido dentro de seis meses anteriores a la elección;
- d) los presidentes, gerentes y representantes legales de los bancos y demás instituciones de crédito establecidos en el Ecuador, así como los de sus sucursales o agencias;
- e) los que por sí o por interpuesta persona tengan contratos con el Estado, sea como personas naturales o como representantes de personas jurídicas;
- f) los militares en servicio activo;
- g) los ministros de cualquier culto y los miembros de comunidades religiosas;

- h) los representantes legales y apoderados de compañías extranjeras; e,
- i) los que se encuentren impedidos por otras disposiciones legales.

La dignidad de legislador no significa función o cargo público.

Art. 59.- El Congreso Nacional se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de agosto de cada año y sesiona durante sesenta días improrrogables, para conocer exclusivamente de los siguientes asuntos:

- a) Nombrar de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente del Congreso, quienes durarán un año en sus funciones;
- b) posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral;
- c) interpretar la Constitución;
- d) expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos;
- e) fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del Poder Público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares;
- f) proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado; de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Fiscal; de los Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los del Tribunal Supremo Electoral; del Contralor General y del Procurador General del

Estado, del Ministro Fiscal General y de los Superintendentes de Bancos y de Compañías, por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos; y, resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período.

El Presidente y el Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente el honor nacional;

- g) conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Magistrados o Miembros y Funcionarios de Cortes, Tribunales y Organismos, a que se refiere la letra anterior, a excepción de los Ministros de Estado;
- h) aprobar o desaprobar los tratados públicos y demás convenciones internacionales;
- i) conceder o negar al Presidente y Vicepresidente de la República los permisos que le sean necesarios;
- j) nombrar al Contralor General, al Procurador General, al Ministro Fiscal y a los Superintendentes de Bancos y de Compañías, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos si fuere del caso;

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El literal j) del Art. 59 dirá:

“j) nombrar al Contralor y Procurador General del Estado; al Ministro Fiscal General y a los Superintendentes de Bancos y de Compañías, de las

ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos si fuere del caso. El Presidente enviará las ternas hasta el 10 de septiembre del año de su posesión; en caso contrario, el Congreso elegirá a estos funcionarios libremente. Si remitidas las ternas en dicho plazo, el Congreso no hiciere los nombramientos hasta el 8 de octubre siguiente, quedará elegido automáticamente el ciudadano que ocupe el primer lugar de la terna, quien se posesionará ante el Presidente de la República.”

“Si dentro del período constitucional se produjere la vacancia de cualquiera de estos cargos, el Congreso hará la designación del nuevo titular, en el plazo máximo de treinta días contados a partir del envío de las ternas, con los mismos efectos previstos en el inciso anterior.”

- k) conceder amnistía general por delitos políticos e indultos por delitos comunes, cuando lo justifique algún motivo trascendental; y
- l) los demás indicados en la Constitución y las leyes.

Art. 60.- El Congreso Nacional constituirá cuatro comisiones legislativas integradas con siete diputados cada una.

Estas comisiones se ocuparán respectivamente:

- a) De lo Civil y Penal;
- b) De lo Laboral y Social;
- c) De lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto; y,
- d) De lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial.

Las comisiones conocerán de materias afines y laborarán todo el año y a tiempo completo.

Es facultad privativa del Plenario de las Comisiones Legislativas la codificación de las leyes.

Art. 61.- Para el cumplimiento de sus labores y de las Comisiones Legislativas, el Congreso dictará la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Art. 62.- Los Miembros del Congreso Nacional actuarán con sentido nacional y no podrán desempeñar ningún cargo público, a excepción de la docencia universitaria; ni ejercer su profesión durante el período de sesiones del Congreso Nacional y del Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso. Durante el desempeño de sus funciones gozarán de inmunidad parlamentaria, salvo en el caso de delito flagrante, que deberá ser calificado por el Congreso Nacional.

Art. 63.- Las comisiones legislativas serán renovadas, parcialmente, en los períodos y en la forma que señale la ley. Sus miembros pueden ser reelegidos.

Art. 64.- El Congreso puede sesionar extraordinariamente, convocado por su Presidente, por el Presidente de la República o por las dos terceras partes de sus miembros, para conocer exclusivamente de los asuntos materia de la convocatoria.

SECCION II

De la Formación y Sanción de las Leyes

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Antes del Art. 65 agréguese uno que dirá:

“Los actos legislativos se expresan en leyes y decretos.”

“Se entiende por Ley la norma de carácter obligatorio permanente que versa sobre materia de interés general; y, por decreto, la norma obligatoria que versa sobre objeto de interés particular, cuando crea, modifica o extingue derechos.”

“Se emplearán los términos resolución o acuerdo para las decisiones de mero trámite y para los actos no comprendidos en el inciso anterior.”

Art. 65.- La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los Legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley.

Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se lo convocará expresamente.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El inciso tercero del Art. 65 dirá:

“Si el Presidente de la República presentare un pro-

yecto de Ley podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación. Al efecto, el Congreso, le convocará obligatoriamente."

Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto—Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley, prevista en el Art. 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.

Art. 66.- El Congreso Nacional conoce, aprueba o niega proyectos de ley. En su receso esta atribución corresponde al Plenario de las Comisiones Legislativas.

Art. 67.- La aprobación de una ley exigirá su discusión en dos debates; antes del primer debate, se dará lectura al proyecto y los legisladores podrán hacer las observaciones a que hubiere lugar. Ningún proyecto de ley o decreto podrá discutirse, sin que su texto sea entregado con quince días de anticipación a cada legislador. El mismo procedimiento se observará en el seno de la comisión legislativa correspondiente a excepción del caso contemplado en el inciso cuarto del Art. 65.

Si en el curso del primer debate, se presentaren observaciones al proyecto, éste volverá a la comisión de origen para que informe exclusivamente sobre aquellas. En el curso del segundo debate, no se podrán presentar

observaciones que impliquen modificación, alteración o cambio del proyecto, a no ser que cuente con el apoyo de las dos terceras partes de los legisladores asistentes a la sesión correspondiente del Congreso o del Plenario de las Comisiones Legislativas.

Dentro del plazo de noventa días contado desde la promulgación de una ley, y cuando ésta lo establezca, el Ejecutivo dictará el reglamento a la misma, para su aplicación, excepto en el caso previsto en el segundo inciso letra c) del Art. 78.

Los actos legislativos que no creen o extingan derechos, ni modifiquen o interpreten la ley, tendrán el carácter de acuerdos o resoluciones.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Suprímese el último inciso del Art. 67.

Art. 68.- El Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, luego de aprobar una ley la someterá a conocimiento del Presidente de la República, para que la sancione u objete. Sancionada la ley o no habiendo objeciones dentro de los diez días de recibida por el Presidente de la República, será promulgada.

Art. 69.- Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, que fueren objetadas por el Presidente de la República sólo pueden ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, el Congreso Nacional puede pedir al Presidente de la República que las someta a consulta popular.

Si la objeción recayere en una parte de la ley, el Congreso Nacional la rectificará, aceptando la obje-

ción, o la ratificará en dos debates, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y se procederá a su promulgación.

SECCION III

Del Presupuesto del Estado

Art. 70.- La formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva.

La respectiva comisión legislativa, con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo, conoce y discute la proforma presentada por éste y en caso de discrepancia, informará al Congreso, el que, en un sólo debate, la resolverá.

Si no hubieren discrepancias o si éstas hubiesen sido resueltas por el Congreso, el presupuesto del Estado queda aprobado definitivamente y no puede ser objetado por el Ejecutivo.

Art. 71.- El presupuesto se dictará anualmente y contendrá todos los ingresos y egresos del Estado, incluyendo los de las entidades autónomas destinadas a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social, a excepción de las indicadas en la letra b) del Art. 125, así como de las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Los gastos administrativos del presupuesto no podrán ser cubiertos con empréstitos extranjeros.

En el presupuesto se destinará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo.

Art. 72.- El Congreso Nacional no expedirá leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto del Estado, sin que, al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del presupuesto del Estado, se suietará a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

TITULO II DE LA FUNCION EJECUTIVA

SECCION I Del Presidente de la República

Art. 73.- La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado. Durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido.

Art. 74.- Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 74 dirá:

“Art. 74.- Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener treinta y cinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; (...) ser candidatizado de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 37 de esta Constitución y ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta conforme a la Ley.”

Art. 75.- El Presidente de la República cesa definitivamente en sus funciones y deja vacante el cargo:

- a) Por terminación del período para el cual fue elegido;
- b) por muerte;
- c) por renuncia aceptada por el Congreso Nacional;
- d) por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional; y,
- e) por destitución o abandono del cargo, declarado, por el Congreso Nacional.

Art. 76.- En caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, le subrogarán:

- a) El Vicepresidente de la República;
- b) el Presidente del Congreso Nacional; o,
- c) el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Son casos de falta temporal del Presidente de la República:

- a) La enfermedad que le impida transitoriamente ejercer su función; y,
- b) la licencia.

Art. 77.- El presidente de la República, durante el desempeño de sus funciones, no podrá ausentarse del país sin autorización del Congreso Nacional o en receso de éste, del Tribunal de Garantías Constitucionales.

No podrá ausentarse de Quito por más de treinta días consecutivos.

Cualquier actitud contraria a estos preceptos se considerará como abandono del cargo.

Tampoco podrá ausentarse del país durante el año inmediatamente posterior a la cesación de sus funciones, sin previa autorización del Congreso Nacional o del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso.

Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales;
- b) sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expida el Congreso Nacional o el Plenario de Comisiones Legislativas;
- c) dictar, dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para la aplicación de las leyes que no puede interpretarlas ni alterarlas.

Si el Presidente de la República considerase que el plazo indicado en el inciso anterior es insuficiente, podrá dirigir al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, la exposición de motivos que le permitan utilizar hasta noventa días adicionales, para el cumplimiento de esta disposición;

- d) mantener el orden interior, cuidar de la seguri-

- dad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional;
- e) nombrar y renovar libremente a los Ministros, Jefes de Misiones Diplomáticas, Gobernadores y demás funcionarios públicos que le corresponda hacerlo, de acuerdo con la Ley y el estatuto jurídico administrativo dictado por el Presidente de la República;
 - f) determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales de conformidad con la Constitución y leyes; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional; canjear o depositar, en su caso, las respectivas cartas de ratificación;
 - g) contratar y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la ley;
 - h) ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública;
 - i) otorgar el grado militar y policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la ley;
 - j) decretar la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias de acuerdo con la ley;
 - k) disponer el empleo de la Fuerza Pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden;
 - l) nombrar y remover a los funcionarios de la Fuerza Pública, con sujeción a la ley;
 - ll) asumir la dirección política de la guerra;
 - m) aprobar, de acuerdo con la ley y en forma reservada, los orgánicos de la Fuerza Pública; en tiempo de paz y en caso de emergencia, llamar a toda o parte de la reserva al servicio activo;
 - n) declarar el estado de emergencia nacional y asu-

mir las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando al Congreso Nacional, si estuviere reunido, o al Tribunal de Garantías Constitucionales:

1. Decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones;
2. en caso de conflicto internacional, inminente invasión o catástrofe interna, invertir para defensa del Estado o solución de la catástrofe, los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia social;
3. trasladar la sede del Gobierno a cualquier punto del territorio nacional;
4. cerrar o habilitar puertos temporalmente;
5. establecer censura previa en los medios de comunicación social;
6. suspender la vigencia de las garantías constitucionales; pero en ningún caso puede decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y la integridad personal; o, la expatriación de un ecuatoriano, ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado; y,
7. declarar zona de seguridad el territorio nacional, con sujeción a la ley.

El Congreso Nacional o el Tribunal de Garantías Constitucionales, en receso de aquel, pueden revocar la declaratoria, si las circunstancias lo justificaren;

- ñ) dar por terminada la declaratoria de emergencia cuando hayan desaparecido las causas que la mo-

tivaron y notificar en tal sentido al Congreso Nacional o al Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso, sin perjuicio del informe que debe rendir ante el organismo correspondiente;

- o) presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus labores y del estado general de la República, que lo leera el 10 de Agosto de cada año;
- p) convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución, en los casos previstos en el Art. 143, y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales que, en su caso, hayan sido rechazados por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas o por el propio Presidente de la República; y,
- q) ejercer las demás atribuciones inherentes a su alta magistratura, que le confieran la Constitución y las leyes.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Después del Art. 78, agréguese uno que dirá:

“En caso de que ocurran hechos que afecten en forma grave e inminente el orden económico y social o que revistan las características de una calamidad pública, el Presidente de la República podrá declarar también el estado de emergencia, con sujeción a lo dispuesto en el literal n) del Art. 78; asumir una o más facultades extraordinarias determinadas en el mismo y expedir decretos-leyes destinados exclusivamente a conjurar la crisis y contrarrestar sus efectos.”

“El Presidente de la República no podrá, mediante tales decretos-leyes, legislar sobre las siguientes materias:

interpretación y reforma a la Constitución; sistema electoral y régimen de partidos políticos; funciones legislativa y jurisdiccional; leyes aprobadas mediante consulta popular; y, estructura, organización y funciones de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales y demás entidades autónomas garantizadas especialmente por el artículo 125 de la Constitución. Tampoco podrá disminuir o desmejorar los derechos de los trabajadores consagrados mediante leyes anteriores.”

El Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas, podrán, después de levantado el estado de emergencia, reformar o derogar esos decretos-leyes, siguiendo el procedimiento establecido para la formación de la ley.”

Art. 79.- No podrá ser elegido Presidente de la República:

- 1.- Quien haya ejercido la Presidencia de la República como titular o por subrogación definitiva;
- 2.- quien haya ejercido el gobierno de facto;
- 3.- quien fuere cónyuge o pariente del Presidente de la República en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- 4.- quien haya ejercido la Vicepresidencia de la República como titular o por subrogación definitiva, en el período inmediatamente anterior a la elección;
- 5.- quien sea Ministro Secretario de Estado al tiempo de la elección o seis meses antes de ésta;
- 6.- quien sea miembro activo de la Fuerza Pública o lo hubiere sido seis meses antes de la elección;
- 7.- quien sea ministro o religioso de cualquier culto;
- 8.- quien personalmente o como representante de personas jurídicas tenga contratos con el Estado; y,
- 9.- los representantes legales y apoderados de compañías extranjeras.

SECCION II

Del Vicepresidente de la República

Art. 80.- Habrá un Vicepresidente de la República, elegido simultáneamente con el Presidente, en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, de acuerdo con la ley.

Art. 81.- Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas condiciones que para el Presidente de la República. El período es de cuatro años y no podrá ser reelegido.

Art. 82.- El Vicepresidente, cuando no ejerza la Presidencia de la República, es Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo.

Art. 83.- En caso de falta temporal del Vicepresidente, le subrogarán los funcionarios indicados en el Art. 76, letras b) y c) en el orden allí determinado. Cuando la falta fuere definitiva, el Congreso Nacional procederá a elegir Vicepresidente con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros, por el tiempo que faltare para completar el correspondiente período presidencial establecido por esta Constitución.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 83 dirá:

“Art. 83.- En caso de falta temporal del Vicepresidente le subrogarán los funcionarios indicados en el Art. 76, letras b) y c), en el orden allí determinado. Cuando la falta fuere definitiva, el Presidente de la República someterá una terna al Congreso Nacional, de entre la cual éste elegirá Vicepresidente con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros, por el tiempo que faltare para completar el correspondiente período

do presidencial establecido por esta Constitución.”

“Para esta elección no regirá lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 79 de esta Constitución.”

Art. 84.- Las incompatibilidades establecidas para el Presidente de la República lo son también para el Vicepresidente, en cuanto sean aplicables.

SECCION III

De los Ministros Secretarios de Estado

Art. 85.- El despacho de los negocios del Estado se halla a cargo de los Ministros, quienes son de libre nombramiento y remoción del Presidente, le representan en los asuntos atinentes al Ministerio a su cargo y responden por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación, de acuerdo con la ley.

Art. 86.- El número y denominación de los Ministerios son determinados por el Presidente, en relación con las necesidades del Estado.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 86 dirá:

“Art. 86.-. El número, denominación y funciones de los Ministerios de Estado se determinará mediante decreto ejecutivo por el Presidente de la República en relación con las necesidades del Estado.”

“El Presidente podrá, asimismo asignar, modificar o suprimir funciones de las entidades autónomas adscritas a la Presidencia de la República o a los Ministerios de Estado y cambiar esta adscripción.”

Art. 87.- Para ser Ministro se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos de ciudadanía y tener treinta años de edad, por lo menos.

Deja de ser Ministro quien ha sido censurado por el Congreso Nacional y no podrá ser designado para ninguna función pública dentro del mismo período presidencial.

Art. 88.- Los Ministros presentarán anualmente ante el Presidente y para conocimiento del país, informe de las labores cumplidas y los planes y programas a ejecutarse en su dependencia. Estos informes serán enviados al Congreso Nacional.

SECCION IV

Del Consejo Nacional de Desarrollo

Art. 89.- Créase con sede en Quito el Consejo Nacional de Desarrollo que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución.

Además, es de su competencia fijar la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas para la solución de los problemas nacionales de acuerdo a los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los padres.

Art. 90.- El Consejo Nacional de Desarrollo está integrado por los siguientes miembros:

- El Vicepresidente de la República, quien lo preside;
- cuatro Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República;
- un delegado del Congreso Nacional;

- el Presidente de la Junta Monetaria;
- un representante de los Alcaldes y Prefectos Provinciales;
- un representante de los trabajadores organizados;
- un representante de las Cámaras de la Producción; y,
- un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

Los cuatro últimos representantes serán elegidos de conformidad con la ley.

En caso de empate en la votación, se resolverá conforme al voto de quien presida la sesión.

Art. 91.- Las políticas determinadas por el Consejo Nacional de Desarrollo y los planes económicos y sociales que elaboren, una vez aprobados por el Presidente de la República, serán ejecutados y cumplidos de manera obligatoria por los respectivos Ministros y por las entidades del sector público.

Sus directivos serán responsables de su aplicación. Cuando estas políticas y planes requieran modificación, reforma o expedición de leyes, el Presidente de la República presentará al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, los correspondientes proyectos.

TÍTULO III DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

SECCION I Principios Básicos

Art. 92.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. No se sacrifica ésta por la sola omisión de formalidades.

Art. 93.- Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adoptarán en lo posible, el sistema oral.

El retardo injustificado en la administración de justicia es reprimido por la ley y en caso de reincidencia, constituye motivo para la destitución del magistrado o juez quien, además, es responsable de daños y perjuicios para con las partes afectadas.

Art. 94.- La administración de justicia es gratuita. La Corte Suprema expedirá la reglamentación correspondiente.

Art. 95. Los juicios son públicos, salvo los casos que la ley señale, pero los tribunales pueden deliberar en secreto. En ningún juicio hay más de tres instancias.

Art. 96.- Los organismos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquella.

Se establece la unidad jurisdiccional. Por consiguiente, todo acto administrativo generado por la administración central, provincial municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y las leyes, podrá ser impugnado ante los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo, en la forma que determine la ley.

Art. 97.- Se reconoce la carrera judicial, cuyas regulaciones determinará la ley.

SECCION II

De los Organos de la Función

Art. 98.- Son órganos de la Función Jurisdiccional:

- a) La Corte Suprema de Justicia, las cortes superiores y los juzgados y tribunales dependientes de aquella, conforme a la ley;
- b) el Tribunal Fiscal;
- c) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y,
- d) los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan.

SECCION III

De la Organización y Funcionamiento

Art. 99.- La Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tienen competencia en todo el territorio nacional y su sede en Quito. La ley determinará el número de magistrados que los integren, así como la organización y funcionamiento de sus salas.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo son responsables de los perjuicios que se causen a las partes por retardo, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

El Congreso Nacional o en su receso, el Plenario de las Comisiones Legislativas procederá a su enjuiciamiento político.

Art. 100.- Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal o de lo Contencioso Administrativo se requiere:

- 1.- Ser ecuatoriano por nacimiento;
- 2.- hallarse en ejercicio de los derechos políticos;

- 3.- ser mayor de cuarenta años;
- 4.- tener título de doctor en jurisprudencia; y,
- 5.- haber ejercido la profesión de abogado con probidad notoria, la judicatura o la cátedra universitaria en ciencia jurídica durante quince años por lo menos, o reunir los requisitos de carrera judicial exigidos por la ley para esta designación.

Art. 101.- Los Magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son elegidos por el Congreso Nacional, duran cuatro años en el ejercicio de sus cargos y pueden ser reelegidos. Sus atribuciones y las causas de su remoción están contempladas en la ley. Las vacantes de la Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán llenadas interinamente, por los respectivos Tribunales y los magistrados así elegidos, ejercen sus funciones hasta cuando el Congreso Nacional designe sus titulares.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 101 dirá:

“Art. 101.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán elegidos por el Congreso Nacional, durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelegidos. Sus atribuciones y las causas para su remoción estarán contempladas en la ley. Las vacantes de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán llenadas interinamente por los respectivos tribunales, y los Magistrados así elegidos ejercerán sus funciones hasta cuando el Congreso Nacional designe los titulares que completarán el período de los inicialmente electos.”

“La elección de los magistrados de cada una de las

Salas de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se hará en la siguiente forma: uno por iniciativa de los legisladores; otro de las ternas propuestas por el Presidente de la República; y, un tercero, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio."

Art. 102.- La Corte Suprema de Justicia en pleno, dicta, en caso de fallos-contradictorios sobre un mismo punto de derecho, la norma dirimente, la que en el futuro tendrá carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario.

Para el efecto, los Ministros Jueces y el Ministro Fiscal son inmediatamente convocados después de ocurrida la discrepancia, para dictar la resolución, a más tardar, dentro de quince días de formulada la convocatoria.

Igual facultad y plazo tendrán el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sus respectivos plenarios, para los asuntos que corresponden a su competencia.

Art. 103.- La ley determina la organización de las cortes superiores y demás tribunales y juzgados.

Art. 104.- Los magistrados, jueces y fiscales no pueden ejercer la abogacía ni desempeñar otro cargo público o privado, con excepción de la cátedra universitaria. Tampoco pueden ejercer funciones directivas en los partidos políticos, ni intervenir en contiendas electorales.

Art. 105.- Dentro de la respectiva circunscripción territorial, la competencia de los jueces civiles, penales, del trabajo e inquilinato y demás jueces especiales, en toda controversia judicial, se radica mediante sorteo dia-

rio, por lo menos, que se realiza de acuerdo con el reglamento que dictará la Corte Suprema.

Se exceptúa de esta disposición la radicación de la competencia de los jueces de instrucción penal.

Art. 106.- Por medio de sus magistrados, la Corte Suprema, el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden concurrir al Congreso Nacional o a las comisiones legislativas para intervenir, sin derecho a voto, en la discusión de proyectos de leyes.

Art. 107.- El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de toda persona que no dispusiere de medios económicos.

Art. 108.- Los Presidentes de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, informarán anualmente por escrito, al Congreso Nacional sobre sus labores y programas.

TITULO IV DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

SECCION I Del Tribunal Supremo Electoral

Art. 109.- El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encargará de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinan en la ley. Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo

presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional.

Los vocales durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

El Congreso Nacional elegirá también, en la misma forma, un suplente por cada vocal principal.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 109 dirá:

“Art. 109.- El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito, y potestad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinan en la ley. Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.”

“Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá, designados en la siguiente forma: tres en representación de la ciudadanía, pertenecientes a diferentes tendencias políticas, elegidos por el Congreso Nacional de fuera de su seno; dos por el Presidente de la República; y, dos por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes del Tribunal podrán ser servidores del sector público ni magistrados o jueces de la Función Jurisdiccional. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.”

“Cada vocal principal tendrá un alterno elegido en la misma forma que aquel.”

“Para ser miembro del Tribunal Supremo Electoral se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía, tener título académico y ser mayor de treinta y cinco años.”

SECCION II

De la Procuraduría General del Estado

Art. 110.- El Ministerio Público se ejerce por el Procurador General del Estado, los Ministros y Agentes Fiscales y los demás funcionarios que determine la ley que establece sus atribuciones, deberes, las causas de su remoción y la forma de subrogación.

Art. 111.- El Procurador General es el único representante judicial del Estado y puede delegar dicha representación de acuerdo con la ley. Debe reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia y dura cuatro años en sus funciones.

Art. 112.- La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo y su representación legal la ejerce el Procurador General.

SECCION III

De los Organismos de Control

Art. 113.- La Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad de las entidades del sector público y la asesoria

ría y reglamentación para los fines indicados en este artículo. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas.

Art. 114.- La Superintendencia de Bancos es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las instituciones bancarias, de seguros, financieras, de capitalización, de crédito recíproco, de la Comisión de Valores Corporación Financiera Nacional y de las demás personas naturales y jurídicas que determine la ley.

Art. 115.- La Superintendencia de Compañías es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley.

Art. 116.- El Contralor General del Estado, el Superintendente de Bancos y el Superintendente de Compañías duran cuatro años en sus funciones. La Constitución y la ley determinarán los casos de su remoción y subrogación.

TITULO V DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SECCIONAL

SECCION I Reglas Generales

Art. 117.- El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen

provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan, ni quitan territorio.

Art. 118.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de frontera.

SECCION II DEL REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE

Art. 119.- Dependientes de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un Gobernador; en los cantones, un Jefe Político; y, en las parroquias, un Teniente Político, de conformidad con la ley.

SECCION III DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO

Art. 120.- En cada provincia hay un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta. El Prefecto Provincial, elegido en la misma forma, es la autoridad ejecutiva que, con sólo voto dirimente, preside el Consejo. Este organismo propende al progreso de la provincia y a su vinculación con los organismos centrales.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 120 dirá:

“Art. 120.- En cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta. El Prefecto Provincial elegido en la misma forma, es la autoridad ejecutiva del Consejo, que preside la entidad y cuyo voto tiene también carácter dirimente, si fuere necesario.”

“El Consejo Provincial tiene por finalidad el progreso de la provincia y propende a conseguir la mayor vinculación de la Función Ejecutiva y de las demás funciones y organismos del Estado, con la provincia.”

Art. 121.- Cada cantón constituye un municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglo a la ley.

En los concejos de las capitales de provincia y en los demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley, hay un Alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien preside el concejo, con sólo voto dirimente.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 121 dirá:

“Art. 121.- Cada cantón constituye un Municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta, con arreglo a la ley.”

“En los Concejos de las capitales de provincia y en los demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la Ley, habrá un Alcalde elegido

por votación popular, directa y secreta. (. . .) En los demás Concejos, el Presidente será elegido en la misma forma.”

“El Alcalde o el Presidente del Concejo en su caso, es la autoridad ejecutiva que preside la entidad y cuyo voto tiene también carácter dirimente, si fuere necesario.”

Art. 122.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.

Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la ley.

Sólo en virtud de ley, puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los Municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Al Art. 122 agréguese un inciso final que dirá:

“No se podrá crear organismos que, de cualquier manera, disminuyan las rentas de los Consejos Provinciales y Cbncejos Municipales.”

Art. 123.- Los consejos provinciales y los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente pa-

ra alcanzar sus objetivos comunes.

La ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano.

Art. 124.- La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifiesta en ordenanzas.

Los Prefectos Provinciales, los Alcaldes Municipales, los Consejeros Provinciales y los Concejales Municipales serán elegidos para un período de cuatro años. El procedimiento para la renovación de los organismos seccionales será establecido en la ley.

SECCION IV

De las Entidades del Sector Público

Art. 125.- Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerarán como entidades del sector público, las siguientes:

- a) Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;
- b) las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional; y,
- c) las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil y hacendaria por el manejo y administración de los fondos, aportes y recursos públicos, se aplican a todos los servidores de las entidades a las que se refieren las letras precedentes.

Las entidades indicadas en las letras b) y c) gozan

para su organización y funcionamiento, de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Juntas de Beneficiencia, Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y de las Corporaciones de Fomento Económico Regional y Provincial.

Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a) y b) o de instituciones creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo. Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública.

TITULO VI DE LA FUERZA PUBLICA

Art. 126.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la Fuerza Pública. Su preparación, organización, misión y empleo se regula en la ley.

Art. 127.- Las Fuerzas Armadas se deben a la Nación. El Presidente de la República es su máxima autoridad y puede delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley.

Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.

Art. 129.- La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo las autoridades emanantes son responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y a la ley.

Art. 130.- Se garantiza la estabilidad de los miembros de la Fuerza Pública. Sólo al Presidente de la República le corresponde conceder o reconocer grados militares o policiales, de acuerdo con la ley.

Art. 131.- Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial, no se les puede procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por las causas y en la forma determinadas por la ley, a excepción de las infracciones comunes que las juzgará la justicia ordinaria.

Art. 132.- El mando y jurisdicción militares y policiales se ejercen de acuerdo con la ley.

Art. 133.- Además de las Fuerzas Armadas permanentes se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.

Art. 134.- El servicio militar es obligatorio para los ecuatorianos, en la forma que determina la ley.

Art. 135.- Los ecuatorianos y los extranjeros están obligados a cooperar para la seguridad nacional, de acuerdo con la ley.

Art. 136.- La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.

Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.

TERCERA PARTE

TITULO I DE LA JERARQUIA Y CONTROL DEL ORDEN JURIDICO

SECCION I Supremacía de la Constitución

Art. 137.- La Constitución es la ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Después del Art. 137, agréguese uno que dirá:

“Corresponde a la Corte Suprema de Justicia suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal de la Corte Suprema someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución de la Corte Suprema, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo.”

Art. 138.- En las causas en las que avocare conocimiento alguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal, o del Tribunal de lo Contencioso sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido, podrá declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Esta declaración no tiene fuerza obligatoria sino en las causas materia de su pronunciamiento. La Sala informará al Tribunal de la Corte Suprema, en pleno, para que éste de aceptar el criterio, lo haga conocer al Tribunal de Garantías Constitucionales, para los efectos determinados en el numeral cuatro del Art.141.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 138 dirá:

“Art. 138.- En las causas en las que avocare conocimiento una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de fallar sobre el caso con-

trovertido, podrá declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Esta declaratoria sólo tiene fuerza obligatoria en las causas materia de su pronunciamiento. La Sala informará al Tribunal de la Corte Suprema, para que éste ejerza la facultad que se le concede en el artículo anterior.”

Art. 139.- En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, sólo el Congreso Nacional las interpretará de un modo generalmente obligatorio.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 139 dirá:

“Art. 139.- En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución, sólo el Congreso Nacional, mediante Ley, las interpretará de un modo generalmente obligatorio.”

SECCION II

DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Art. 140.- Establécese el Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción nacional, con sede en Quito. El Congreso Nacional elegirá los miembros de este Organismo, quienes durarán dos años en sus funciones, en la siguiente forma: tres de fuera del seno del Congreso y ocho de ternas enviadas de la siguiente manera:

- Dos por el Presidente de la República;
- dos por la Corte Suprema de Justicia;

- dos por la ciudadanía, designadas por sendos colegios electorales;
- uno integrado por los alcaldes cantonales y otro, por los prefectos provinciales;
- una por las centrales nacionales de trabajadores legalmente inscritas; y,
- una por las cámaras de la producción reconocidas por la ley.

En ningún caso los integrantes de las ternas serán empleados de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; Presidente, Ministros y Conueces de la Corte Suprema de Justicia; o, Alcaldes Cantonales o Prefectos provinciales.

Por cada principal se elegirá de la misma manera un suplente.

El Tribunal de Garantías Constitucionales elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán un año en sus funciones.

Los Ministros de Estado, el Contralor General y los directores de los Partidos Políticos, legalmente reconocidos, podrán concurrir a las sesiones y participarán en las deliberaciones del Tribunal, sin voto.

La ley determinará las normas para su organización y funcionamiento y los procedimientos para su actuación.

Para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, en representación de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, se establecen los mismos requisitos que se necesitan para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia.

Los representantes de la ciudadanía, de los trabajadores y de las Cámaras de la Producción cumplirán los requisitos de ser ecuatorianos por nacimiento y hallarse en goce de los derechos de ciudadanía.

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no pueden desempeñar ningún otro cargo público. Gozan de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante calificado por la Corte Suprema de Justicia. Tampoco podrán ejercer funciones directivas en los partidos políticos ni intervenir en contiendas electorales durante el ejercicio de sus funciones.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 140 dirá:

“Art. 140.- (...) El Tribunal de Garantías Constitucionales, con sede en Quito y jurisdicción nacional estará integrado por once miembros, designados de la siguiente manera: (...)

- a) Tres por el Congreso Nacional, de fuera de su seno, pertenecientes a diferentes tendencias políticas;
- b) Dos por el Presidente de la República;
- c) Dos por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno;
- d) Uno por el Colegio Electoral compuesto por los Prefectos Provinciales; y, otro por el Colegio Electoral compuesto por los Alcaldes Cantonales;
- e) Uno por el Colegio Electoral de las Cámaras de la Producción reconocidas por la Ley; y,
- f) Uno por el Colegio Electoral de centrales nacionales de trabajadores legalmente inscritas.”

(...) “Por cada principal habrá un alterno elegido en la misma forma.”

“El Tribunal de Garantías Constitucionales elige de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán un año en sus funciones.”

“Los Ministros de Estado, el Contralor General y los

directores de los Partidos Políticos legalmente reconocidos, podrán concurrir a las sesiones y participarán en las deliberaciones del Tribunal, sin voto.”

“La Ley determinará las normas para su organización y funcionamiento y los procedimientos para su actuación.”

“Para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales se requiere tener el título de doctor en jurisprudencia o el de abogado, ser mayor de cuarenta años y estar en goce de los derechos de ciudadanía.”

“Los miembros del Tribunal no podrán desempeñar ninguna función pública. Tampoco podrán ejercer funciones en las directivas de los partidos políticos ni intervenir en contiendas de carácter electoral. Gozan de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante, calificado por la Corte Suprema de Justicia.”

Art. 141.- Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales:

- 1.- Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual excitará a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública;
- 2.- formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes luego de oír a la autoridad u organismo que los hubieren expedido;
- 3.- conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica por quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella y, de encontrarlas fundadas, observar a la autoridad y organismos respectivo como se observa en el numeral anterior.

Se declara especialmente punible el desacato de las observaciones del Tribunal, pudiendo inclusive pe-

dirse la remoción de quien o quienes incurran en el mismo, al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del Art. 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales. La ley reglamentará el ejercicio de estas atribuciones y los límites de la competencia del Tribunal respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios;

- 4.- suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución del Tribunal, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo;

PROYECTO DEL EJECUTIVO

Suprímese el numeral 4º. del Art. 141.

- 5.- conceder licencia temporal al Presidente de la República en receso del Congreso Nacional; y,
- 6.- ejercer las demás atribuciones que señalen la Constitución y la ley.

Art. 142.- El Tribunal de Garantías Constituciona-

les informará anualmente por escrito al Congreso Nacional sobre el ejercicio de sus funciones.

TITULO II

REFORMA DE LA CONSTITUCION

Art. 143.- Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.

El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reformas constitucionales y su aprobación requiere del voto de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley.

El Presidente de la República, dentro del plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos:

- a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y,
- b) cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte contestada del proyecto de reformas que hayan sido objeto de deliberación.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

El Art. 143 dirá:

“Art. 143.- Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.”

“El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional siguiendo el procedimiento establecido para la formación de las leyes, pero su aprobación requerirá del voto conforme de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional. Aprobado el proyecto de reformas, (. . .) el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para que lo sancione u objete.”

“La sanción puede ser parcial o total y se promulgará en el Registro Oficial.”

“El Presidente de la República podrá someter a consulta popular, en el plazo máximo de ciento ochenta días, los proyectos de reforma constitucional y de así resolverlo, dispondrá que el Tribunal Supremo Electoral instrumente el proceso correspondiente y efectúe la convocatoria para la fecha que le señale.”

“Esta facultad la podrá ejercer en los siguientes casos:

“a) Cuando el proyecto de reformas propuesto por el Presidente de la República no hubiere sido conocido y resuelto por el Congreso Nacional en el plazo de setenta y cinco días contados desde la fecha de su presentación o hubiere sido rechazado total o parcialmente;”

“b) cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso, pero no propuesto por el Presidente de la República, hubiere sido objetado por éste, total o parcialmente;”

“c) cuando el proyecto aprobado por el Congreso y remitido al Presidente de la República, hubiere entrado en vigencia por el Ministerio de la Ley; y,”

“d) cuando el Congreso negare total o parcialmente cualquier otro proyecto de reforma constitucional.”

“La consulta popular podrá referirse a la totalidad o a la parte o partes del proyecto, a criterio del Presidente de la República.”

“El Presidente de la República mandará a publicar, en el Registro Oficial, los resultados de la consulta popular que le notificará obligatoriamente el Tribunal Supremo Electoral, con lo cual entrarán en vigencia.”

DISPOSICION GENERAL

Art. 144.- En los años en que corresponda posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, el Congreso deberá reunirse el 9 de agosto, a fin de elegir a sus dignatarios.

DISPOSICION TRANSITORIA

Las reformas a la segunda parte de la Constitución (R.O. N°. 569 de septiembre 1º de 1983) entrarán en vigencia a partir del 10 de Agosto de 1984, a excepción de la contenida en el Art. 143 y todas las concernientes al proceso electoral del mismo año, y que son parte de los artículos 56, 57, 58, 73, 79, 81 y 124.

No obstante las reformas constitucionales, continuarán en el desempeño de sus funciones, hasta la finalización de sus respectivos períodos, los mandatarios y representantes de elección popular y funcionarios designados por la Cámara Nacional de Representantes.

La presente Codificación que se publicará en el Registro Oficial, debiendo citarse en adelante, su nueva numeración, fue dada, en Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional, a los dieciseis días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro.

f) Gary Esparza Fabiany, Presidente del Congreso Nacional.- f) Francisco Garcés Jaramillo, Secretario General del Congreso Nacional.

PROYECTO DEL EJECUTIVO

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS:”

“PRIMERA: En el plazo de treinta días contados a partir de la promulgación de las presentes reformas, el Plenario de las Comisiones Legislativas codificará la Constitución Política del Estado, en armonía con aquellas.”

“SEGUNDA: En el plazo de treinta días contados a partir de la promulgación de las presentes reformas el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral, se integrarán de acuerdo con éstas. De no estar reunido el Congreso Nacional, las designaciones que le corresponden serán hechas por el Plenario de las Comisiones Legislativas.”

“TERCERA: Para la aplicación de lo dispuesto en el Art. 37 no será indispensable la expedición de una nueva ley ni reforma de las vigentes.”

“CUARTA: El período de los Diputados Provinciales señalado en el primer inciso del Art. 57 de la Constitución Política, se aplicará a partir de las elecciones de Legisladores del año 1988. En todo lo demás, las presentes reformas entrarán en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.”

ANEXO

Proyecto de reformas del Congreso Nacional



PROYECTO No. 1-85-112
DE LA COMISION LEGISLATIVA ESPECIAL DE
ASUNTOS CONSTITUCIONALES SOBRE
REFORMAS A LA CONSTITUCION

Señor Presidente del H. Congreso Nacional

Señores Legisladores:

La Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales, se permite poner a consideración de ustedes el siguiente Informe, relativo al Proyecto No. 1-85-112, de Reformas a la Constitución Política vigente:

Hay un pronunciamiento unánime en el país, de parte de su opinión sensata, en el sentido de que es indispensable una reforma íntegra y sustancial de nuestra Carta Política, puesto que adolece de inmensos vacíos, graves contradicciones que, al pugnar con el espíritu democrático del pueblo ecuatoriano, constituyen un serio obstáculo para su desenvolvimiento, para la paz social y la necesaria comprensión entre gobernantes y gobernados, como lo ha demostrado la práctica.

Esta Comisión comparte dicha tesis, pero hasta cuando pueda emprenderse en esa labor, considera que es un deber patriótico el dar paso a la reforma parcial propuesta por un respetable grupo de legisladores, materializada en el Proyecto que lleva el No. 1-85-112, ya que

justamente versa sobre los puntos más críticos que afectan al citado cuerpo legal.

Además, a la eficiencia del Proyecto han contribuido varios Diputados, pertenecientes a diferentes tendencias políticas, con sus atinadas observaciones, realizadas en el seno del Congreso, durante las sesiones pertinentes, es decir, legalmente, en el primer debate, valorización última que, a juicio de la Comisión, es la correspondiente, por el precepto contenido en el Art. 143, inc. 2o, de la Constitución, que reduce a dos debates la aprobación de los Proyectos de sus reformas, norma en la cual tiene que reparar el Parlamento, no solo en este caso, sino en los futuros.

Con estos antecedentes, en cumplimiento de la tarea encomendada a la Comisión, luego de un ponderado estudio de la documentación enviada, estimó conveniente la elaboración de un Proyecto que recoja y sistematice los aspectos esenciales de los mencionados criterios. De consiguiente, nada innovador, antes bien respetuoso del pensamiento ajeno.

En síntesis, las reformas fundamentales contempladas en este Proyecto y que se adjunta, tienden a restaurar el derecho de representación de los Legisladores, de sus facultades consustanciales y de las del propio Congreso, en especial con la supresión del Plenario de las Comisiones Legislativas, la igualdad de los períodos de los Diputados Nacionales y Provinciales; y, el establecimiento de dos ciclos anuales de sesiones ordinarias, de cinco meses cada uno, ya que la actual organización del Congreso, entre otros aspectos negativos, propicia la discri-

minación injustificada de los representantes, que no se compadece con ningún principio legal, peor democrático; la conflictiva reunión de Congresos Extraordinarios; la tardanza legislativa o la creación de Leyes, sin la profundidad o meditación suficientes.

A la solución de los problemas, contribuirá también, la reforma que se halla incluida, referente al aumento de las Comisiones Legislativas cuya finalidad primordial es la preparación y estudio de los proyectos de Leyes, en los variados campos socio-jurídicos.

En relación a la prórroga en las funciones de los actuales legisladores provinciales, la Comisión declara enfáticamente que, se ha limitado a transcribir la “Disposición Transitoria” que consta en el Proyecto original; pues por la complejidad del tema considera que todo pronunciamiento debe provenir del Congreso en pleno y no de una Comisión, a la luz de un debate más amplio y de una responsabilidad cívica compartida.

Finalmente en vista de su importancia, resolvió que se anexe el “Proyecto de Resolución Interpretativa del Art. 143 de la Constitución Política del Estado”, formulado por el Doctor Galo Atiaga Bustillos, meritisimo miembro de esta Comisión y como necesario antecedente para cualquier proyecto de reforma a la citada Carta.

La suficiencia en la “Exposición de Motivos” y el texto mismo de aquel documento, relevan todo comentario o explicación.

En la forma expuesta, deja la Comisión cumplido su trabajo, aspirando que los resultados del Proyecto, sean

de positivo beneficio para la Nación para su tranquilidad y estabilidad democrática.

EL H. CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que la actual Constitución adolece de vacíos y fallas que han sido reconocidos por la opinión pública;

Que los diferentes partidos políticos, se han pronunciado por la necesidad de introducir Reformas a la mencionada Carta;

Que la ciudadanía y los medios de comunicación social concuerdan en aquella necesidad, para darla mayor agilidad y sentido práctico.

Que la Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales ha estudiado detenidamente los proyectos propuestos por diferentes legisladores para introducir cambios en la Constitución vigente y ha recogido los criterios y observaciones emitidos en el Congreso en pleno;

Que es fundamental el derecho de todos los diputados de participar en los procesos de legislar y fiscalizar;

Que el ciclo de sesiones del Congreso ordinario es sumamente corto para dictar leyes en beneficio del pueblo y de la sociedad;

Que los legisladores nacionales y provinciales deben tener un período igual para el ejercicio de su mandato:

Que es indispensable y urgente reformar parcialmente la Constitución como medida transitoria para llegar a una reforma total de acuerdo a los requerimientos de la situación actual y con miras a dictar una Carta Política establece, acorde con los intereses populares que permita afianzar el sistema democrático; y

En uso de las facultades que le concede el Art. 143 de la Constitución,

EXPIDE

las siguientes reformas de la Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 1o. Sustitúyese el Art. 57 por el siguiente:

“Art. 57. Los Diputados Nacionales y Provinciales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos, después de un período. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía, estar afiliados a uno de los Partidos Políticos legalmente reconocidos o contar con su auspicio y cumplir con los demás requisitos establecidos en la Constitución y las leyes.

Para ser Diputado Nacional se requiere tener por lo menos 30 años de edad al mo-

mento de la elección; y para ser Diputado Provincial tener, por lo menos, 25 años de edad, igualmente, al momento de la elección y ser oriundo de la respectiva provincia o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella, por lo menos tres años, inmediatamente anteriores a la elección.

Art. 2.- Sustitúyense las letras b), c) y f) del Art. 58, por las siguientes:

- b).- Los empleados públicos y en general los que perciban sueldo del erario nacional o los que hubieren percibido seis meses antes de su elección, con excepción de los profesores universitarios;
- c).- Los que ejerzan jurisdicción o la hubieren ejercido dentro de seis meses anteriores a la elección con carácter que no sea ocasional;
- f).- Los miembros de la Fuerza Pública, en servicio activo.

Art. 3.- Sustitúyese el inciso primero del Art. 59, por el siguiente:

Art. 59.- El Congreso Nacional se reunirá, sin necesidad de convocatoria, dos veces al año, en la ciudad de Quito, el 10 de Agosto y el 10 de Febrero;

Sesionará en cada período, durante ciento cincuenta días improrrogables.

En la Sesión Inaugural del 10 de Agosto nombrará de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente del Congreso y a los vocales de la Comisión de Mesa.

Durante el período que se inicie en la indicada fecha expedirá la Ley de Presupuesto.

En los años que corresponda posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República, la Sesión Inaugural tendrá lugar el 9 de Agosto y en ella se harán las designaciones señaladas anteriormente.

Igualmente, cuando corresponda en este mismo período hará los nombramientos que según la Constitución están atribuidos al Congreso. De no haberlos efectuado por cualquiera circunstancia o en los casos excepcionales previstos en la ley, podrá realizarlos en otro diferente.

El Congreso Nacional conocerá los siguientes asuntos:

Art. 4.- La letra c) del Art. 59, dirá:

c).- Reformar e interpretar la Constitución;

Art. 5.- El Art. 60, dirá:

Art. 60.- El Congreso Nacional constituirá diez Comisiones Legislativas integradas con siete diputados cada una, que se ocuparán respectivamente:

- a).- De Mesa y Asuntos Administrativos;
- b).- De lo Constitucional, Político y de Fiscalización;
- c).- De lo Civil y lo Penal;
- d).- De lo Laboral y Social;
- e).- De Educación, Ciencia, Cultura y Asuntos Indígenas;
- f).- De lo Económico, Tributario, Bancario, Fiscal y Presupuestario;
- g).- De lo Agrario, Industrial, Comercial y Artesanal;
- h).- De Asuntos Internacionales;
- i).- De Recursos Naturales y Preservación del Medio Ambiente; y,
- j).- De Codificación.

La Comisión de Mesa y Asuntos Administrativos estará integrada también, por el Presidente del Congreso Nacional quien la presidirá.

Ningún legislador podrá integrar más de una Comisión, con excepción de aquellos que se nombran para casos especiales y con carácter temporal.

Art. 6.- Sustitúyese el Art. 63, por el siguiente:

Art. 63.- Las Comisiones Legislativas serán renovadas cada dos años y en la forma que determina la ley. Sus miembros pueden ser reelegidos.

Art. 7.- Suprímese el Art. 66.

Art. 8.- Cámbiase el Art. 67, por el siguiente:

Art. 67.- La aprobación de una Ley exigirá su discusión en dos debates. Todo proyecto de Ley o Decreto será presentado o elaborado en la Comisión Legislativa correspondiente, excepción de lo dispuesto en el inciso cuarto, del artículo precedente. Con el Informe de la Comisión, será entregado a cada legislador con ocho días de anticipación para su conocimiento y estudio.

El primer debate en el seno del Congreso se iniciará con la lectura de los antedichos documentos y los legisladores podrán hacer las observaciones a que hubiere lugar.

Si en el curso de este primer debate se realizaren observaciones al Proyecto, será de-

vuelto a la Comisión de origen para que informe, exclusivamente sobre aquellas y, proceda a elaborar el proyecto sustitutivo o modificado, si fuere del caso, incorporando las observaciones que resulten admisibles.

Una vez aprobado el Proyecto por la Comisión, con el informe o informes pertinentes, se remitirá al Congreso, para el segundo debate, durante el cual no se podrán formular observaciones que impliquen alteración o cambio sustanciales.

La aprobación se hará con la mayoría de votos favorables de los diputados asistentes.

Promulgada la ley, el Ejecutivo, de considerar necesario, dictará el Reglamento para su aplicación, observando el precepto contenido en el inciso segundo, letra e) del Art. 78.

Los actos legislativos que no creen o extingan derechos, ni modifiquen o interpreten la Constitución o la Ley, tendrán el carácter de Resoluciones.

Art. 9.- Suprímense las siguientes frases de los artículos que ha continuación se detallan:

Art. 60.-Inciso final, que dice: "Es facultad privativa del Plenario de las Comisiones Legislativas la codificación de las leyes".

Art. 65.-Inciso cuarto: "... o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 68.- "... o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 69.- "... o por el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 78.-letra b).- "... o el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

letra c); inciso segundo: "... o al Plenario de las Comisiones Legislativas..."

letra p).- "... o por el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 91.-Inciso segundo.- "... o al Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 99.-Inciso tercero.- "... o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas..."

Art. 141.- Numeral 4.- "... o en receso de este al Plenario de las Comisiones Legislativas" "... ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas..."

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

Primero.- Los Diputados Provinciales en actual ejercicio continuarán en sus funciones hasta el 10 de Agosto de 1988.

Segundo:.- Déjase sin efecto la interpretación del Art. 57 de la Constitución que fue aprobada por el Congreso Nacional el 27 de septiembre de 1983 y publicada en el Registro Oficial No. 601, del 18 de Octubre del mismo año.

CERTIFICO:

Que el Proyecto de Reformas a la Constitución Política vigente que antecede fue discutido y aprobado en dos debates en sesiones ordinarias de la Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales de 12, 13, 21, 26, 28 de Noviembre, 4, 17 y 18 de Diciembre de 1985 y 14 de Enero de 1986, según consta de las actas que reposan en el archivo de la Secretaría a mi cargo, al que me remito en caso de ser necesario.

Quito, a 20 de Enero de 1986.

Ab. Fausto Donoso León,
Secretario de la Comisión Legislativa
Especial de Asuntos Constitucionales

A N E X O

PROYECTO DE RESOLUCION INTERPRETATIVA DEL ART. 143 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

ANTECEDENTES

1).- La Reforma Constitucional debe sujetarse a disposiciones especiales que impidan la vulnerabilidad de la

Ley Fundamental ofreciéndola una razonable rigidez y permanencia en beneficio de la confianza que ha de inspirar en la colectividad.

Sin embargo, esto no significa que la Constitución ha de ser intocable; pues, los errores que ella pueda contener así como las disposiciones obscuras tienen que ser rectificadas y aclaradas, para lo que se han de emplear los mecanismos más convenientes, a condición de que no se menoscabe su vigencia plena o su integridad.

Con este criterio, se han aprobado con anterioridad, resoluciones interpretativas que sirven de antecedentes para presentar el proyecto que se adjunta, con el claro y recto propósito de viabilizar el trámite de las reformas indispensables de nuestra Suprema Ley, a fin de que puedan aplicarse sus principios.

2).- Hay sin embargo, disposiciones que aún no han sido interpretadas por el Congreso Nacional, a pesar de ser imprescindible la necesidad de su más amplia explicación y de su análisis profundo, lo que crea dificultades en su aplicación que contraría con frecuencia, el sentido natural y obvio que quiere darles el Legislador; tal es el caso del Art. 143 que, en la parte pertinente, al referirse a la reforma de la Constitución dice: "El Congreso Nacional conocerá y discutirá los Proyectos de Reformas Constitucionales y su aprobación requiere del voto de, por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso".

Como se puede apreciar claramente al leer con detenimiento esta disposición, se entiende que es requisito ineludible la presencia y los votos válidos de las dos terceras partes por lo menos, de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, al momento de la aprobación de la Reforma. Pero en ningún caso se puede o se debe entender que ese número de votos de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados ha de ser favorable a la Reforma o lo ha de apoyar. La razón natural indica que será la mayoría simple o absoluta del total de concurrentes la que apruebe tal Reforma. Jamás podrá obtenerse unidad en la votación de las dos terceras partes de los legisladores. Siempre habrá disparidad de opiniones.

3).- Por otra parte, si la intención del Constituyente hubiera sido otra, se habría expresado concretamente, como lo hace por ejemplo, en el Art. 67, segundo inciso, cuando dispone: "A no ser que se cuente con el apoyo de las dos terceras partes de los legisladores asistentes a la sesión correspondiente del Congreso o del Plenario de las Comisiones Legislativas", y como lo hace también, el inciso segundo del Art. 69, cuando expresa: "si la objeción recayere en una Ley, el Congreso Nacional la rectificará aceptando la objeción o la ratificación en dos debates. **CON EL VOTO FAVORABLE DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS MIEMBROS**, y se procederá a su promulgación". Así mismo, al establecer otro tipo de votación, la Constitución lo hace con claridad y objetivamente, como en el caso del Art. 83 al decir: "Cuando la falta fuere definitivamente, el Congre-

so Nacional procederá a elegir Vicepresidente CON EL VOTO CONFORME de la mayoría absoluta de sus miembros”.

En definitiva se han de aplicar las normas Constitucionales tal como ellas han sido elaboradas y están expresadas en la respectiva disposición.

Si el legislador constituyente hubiera querido que para la aprobación de las Reformas se necesita el voto conforme o favorable de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Congreso, así lo hubiera expresado. El Art. 143, habla solamente del VOTO de por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. Esto, para evitar que a pesar de la importancia natural de la aprobación de las Reformas, se lo haga solamente con la presencia de la simple mayoría de los diputados. Insistimos en que debe haber, para el caso, la presencia o el voto válido, de por lo menos las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso; NUNCA EL VOTO FAVORABLE O CONFORME de las dos terceras partes; pues, no se hace esta declaración expresamente, como algunos pretenden interpretar o entender con el afán preconcebido de impedir cualquier Reforma.

4).- Además, hay que acudir al Derecho Constitucional Ecuatoriano, para demostrar que ninguno de nuestros estatutos ha establecido la necesidad de las dos terceras partes del voto favorable del total de los legisladores en la aprobación de Reformas, con el objeto de hacerlas viables y de evitar, la intromisión de acuerdos,

pactos o componendas que conllevarán o se convertirán en vergonzosos negociados o escándalos. La intención que se puede ver con claridad meridiana en la Constitución, es buscar la conveniente adecuación de las normas del Derecho a la realidad y a los requerimientos normales del Derecho y del Estado.

En efecto, las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1861 y 1869, EXIGEN EL VOTO FAVORABLE DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS LEGISLADORES PRESENTES, para la aprobación de sus Reformas; las de 1852, 1878, 1884, 1897, solamente requieren de la mayoría absoluta de los asistentes a las sesiones; igual, las Constituciones de 1945, 1946 y 1967. Solamente la Constitución de 1929 obliga a las dos terceras partes de los miembros del Congreso declarado en Asamblea; pero esta casi no tuvo vigencia y nunca se aplicó lo relativo a una Reforma. Consecuentemente, no hay, en la Constitución actual la intención de exigir los dos tercios de los votos, a favor o en apoyo de las Reformas, ni ha existido semejante requisito en nuestro Derecho Constitucional, por lo que el Honorable Congreso está obligado a interpretar el espíritu del Art. 143, en la Reforma en que la Comisión que permite sugerir, con el proyecto de resolución que se adjunta.

Salvamos, en todo caso, el más ilustrado criterio del H. Congreso Nacional.

Dr. Galo Atiaga Bustillo
VOCAL DE LA COMISION LEGISLATIVA
ESPECIAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

EL H. CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que se han presentado serias dudas sobre el alcance de la disposición del segundo inciso del Art. 143 de la Constitución Política del Estado;

Que estas dudas dificultan la tramitación de las Reformas Constitucionales, que son necesarias para la más adecuada aplicación de los principios y de las normas de la Carta Fundamental; y

En uso de sus atribuciones,

RESUELVE:

Art. 1.- Interpretar el contenido del inciso segundo del Art. 143 de la Constitución Política del Estado, en el sentido de que para aprobar cualquier Reforma de la Constitución se requiere la mayoría de los votos favorables de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los Miembros del Congreso. Esto es, con el quorum de 48 diputados, en las condiciones actuales.

Art. 2.- Esta resolución entrará en vigencia desde la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en Quito a . . .

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986

