

**Sobretiro de**

**ANUARIO JURÍDICO**

**IX - 1982**

## DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA (1975-1980): EL ECUADOR

En los diversos sectores de la patria surgía, como expresión unánime, la conciencia del imperativo de retorno al régimen de derecho, ausente en el país desde 1970.

El año 1975 se caracteriza por una ebullición social que se proyecta en este sentido. Las propias Fuerzas Armadas experimentan una escisión que culmina en episodios sangrientos y en una transitoria toma del Palacio Nacional el primero de septiembre del año mencionado. Los hechos referidos abren grietas definitivas en el gobierno presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara que había asumido el poder en febrero de 1972 a nombre de las Fuerzas Armadas y que, al final, en realidad se había transformado en una dictadura de carácter personal.

El 11 de enero de 1976 se hacen cargo del gobierno de la República, en funciones de Consejo Supremo de Gobierno, el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, comandante general de la Fuerza Naval, que lo preside; el general Guillermo Durán Arcentales, comandante general de la Fuerza Terrestre y el brigadier general Luis Leoro Franco, comandante general de la Fuerza Aérea.

El triunvirato militar, en decreto 01, de la fecha, declara "vigente la Constitución Política de la República del Ecuador de 1945, así como todas las demás leyes que rigen el actual ordenamiento jurídico del país, en todo cuanto no se opongan a los fines que persigue el gobierno" (Registro Oficial No. 1 de 12 de febrero de 1976).

Precisa tener presente que, asimismo, el general Rodríguez Lara, cuyos comandantes de Arma se han constituido en Consejo Supremo de Gobierno, declaró vigente la carta política de 1945. El artículo 3o. de su decreto supremo de asunción del mando decía: "Declárase en vigencia la Constitución Política de la República del Ecuador de 1945, así como todas las leyes que se encuentran en vigencia y rigen el ordenamiento jurídico actual del país, en todo cuanto no se opongan a los fines de la transformación política y los bandos expedidos y que se expidieren durante el imperio de la Ley Militar". (Registro Oficial No. 1 de fecha 16 de febrero de 1972).

La invocación de la ley fundamental de 1945, tomada como basamento jurídico teórico de los dos regímenes *de facto* tenía como propósito— así lo suponemos— ofrecer un principio de sustentación y una perspectiva de sentido pro-presista a sus gobiernos.

La Constitución de 1945 significó en su época la concretación jurídica —aun-

que transitoria— de un movimiento sociopolítico de sentido popular y de ribetes liberal-socializantes. La denominada revolución del 28 de mayo de 1944 dio origen al estatuto de 1945, nacido prematuramente antes de que los hechos sociales dieran forma a las conquistas jurídicas, y derogado, también prematuramente, el 30 de marzo de 1946. La de 1945 fue, en mucho, una constitución-programa.

Sin embargo, la carta de 1945 ha tenido una función positiva en la historia ecuatoriana. En parte, conquista. En parte, perspectiva; idea fuerza.

El objetivo esencial que se plantea el triunvirato militar —así lo expresa— es “la reestructuración jurídica del Estado”. No propiamente el “retorno” a las viejas fórmulas.

El ministro de gobierno, general Richelieu Levoyer, trata de auscultar el sentir de la opinión nacional.

En febrero de 1976, la sociedad civil y la sociedad política parecen llenarse de una forma. El “diálogo” tematiza a la “opinión pública” y a sus organizadores: los medios de comunicación. El Estado, recogiendo el pasado inmediato ha convocado a varios sectores económicos y sociales a la búsqueda de una fórmula consensual de retorno constitucional. En las reuniones realizadas sobresalen las coporaciones. En ellas residirá la novedad de sus resultados.<sup>1</sup>

El balance del diálogo se orienta hacia una amplia consulta popular antes que a la reunión de la tradicional Asamblea Constituyente.

El gobierno pone en ejecución un plan —que él lo concibe para la reestructuración del Estado de derecho.

La meta fundamental de dicho plan: la reestructuración jurídica a través de un referéndum. Se desecha oficialmente la tesis de la Asamblea Constituyente. Se consultará al pueblo el contenido de la ley fundamental, para que él decida cuál es el estatuto constitucional de su preferencia: o la carta política de 1945 reformada o un nuevo texto constitucional.

Según decreto No. 996, de 17 de diciembre de 1976, promulgado en Registro Oficial No. 239 de 23 de diciembre de 1976, se crean, con sede en la ciudad de Quito, las siguientes comisiones: la primera encargada de elaborar “El Proyecto de una nueva Carta Constitucional”; la segunda, que tiene a su cargo la preparación del Proyecto de Reformas a la Constitución de 1945; la tercera, que debe preparar un estatuto para la realización del referéndum, Proyectos de Ley de Elecciones y de Ley de Partidos Políticos.

De conformidad con el artículo 5o. del decreto 996.

Las Comisiones gozarán de amplia libertad, para el cumplimiento de su misión. Los Proyectos de Constitución Política que presenten, serán consultados sin alteración, reforma o modificación a la ciudadanía ecuatoriana mediante el referéndum. Los Proyectos de Estatutos para el referéndum, Ley de Partidos Políticos y Ley de Elecciones serán sometidos al Gobierno Nacional para su expedición.

<sup>1</sup> Licenciado Luis Fernando Verdesoto Custode. Estudio sociológico sobre Coyuntura 1976-1979: Los actores y la cuestión democrática en Ecuador. Flacso. “Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales”, 1979, p. 14.



Las comisiones reciben, a través del decreto del régimen *de facto*, las máximas atribuciones. Se les otorga una especie de poder constituyente.

Hay, por cierto, una histórica diferencia sustancial: sus miembros no son diputados elegidos por sufragio popular. Se trata de altos cargos de ejercicio obligatorio e irrenunciable, que gozan de inmunidad —artículos 3o. y 4o. del decreto 996.

Pero quizá es el único camino. La única llave. La única posibilidad que determinan —en forma inapelable— los factores reales de poder imperantes. Vaya, un ensayo de justificación de las circunstancias.

Mediante decreto No. 1180 de 17 de febrero de 1977, promulgado el 31 de febrero del mismo año, el Consejo Supremo de Gobierno expide la "Ley de Referéndum", considerando "Que al asumir las funciones que ejerce en nombre de feréndum", considerando:

Que al asumir las funciones que ejerce en nombre de las Fuerzas Armadas, anunció su decisión de reestablecer el orden constitucional, para lo que hizo conocer al país el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado; Que para la consulta al pueblo, que forma parte principal del Plan de Reestructuración Jurídica, ha escogido el medio más apropiado e idóneo el del Referéndum, pues permite el ejercicio de la democracia mediante la directa intervención de la ciudadanía en la adopción de la carta Política que estime apropiada para regir los destinos de la Patria.

El referéndum, lo dice el artículo 1o. de la ley, tiene como finalidad consultar al pueblo ecuatoriano cuál de los dos proyectos de Constitución Política formulados por las respectivas comisiones debe regir la vida del Estado ecuatoriano.

Para la correcta organización y realización del referéndum, se establecen los siguientes organismos: a) El Tribunal Supremo; b) Los tribunales provinciales, y c) Las juntas receptoras del voto, una por cada cuatrocientos inscritos en el correspondiente registro.

El Tribunal Supremo de Referéndum procedió a convocar "a todos los ciudadanos ecuatorianos, hombres y mujeres, mayores de 18 años, que sepan leer y escribir, al sufragio para escoger entre el nuevo proyecto de constitución y la Constitución de 1945, reformada; sufragio que se realizará el domingo 15 de enero de 1978, desde las siete de la mañana hasta las cinco de la tarde".

Se hace una gran publicidad sobre el contenido de los textos constitucionales. Frente a la actitud de algunos sectores ciudadanos en el sentido de que se anule el voto, el gobierno y el Tribunal Supremo objetan la anulación del voto y llaman a todos los ecuatorianos a pronunciarse por uno de los textos constitucionales.

Un estudio de los juristas que integran el Tribunal Supremo Electoral llega a determinar hasta 154 diferencias entre los dos Proyectos de Constitución. Este trabajo minucioso, profundo, estará dedicado indudablemente a los iniciados en materia constitucional. A los especialistas.

El Tribunal Supremo difunde un folleto con 28 diferencias esenciales entre los dos Proyectos de Constitución: "Nueva constitución y Constitución de 1945 reformada".

El Tribunal Provincial del Referéndum del Azuay tiene el acierto de poner en circulación millares de volantes con "cinco diferencias sustanciales entre el nuevo Proyecto de Constitución y la Constitución de 1945 reformada". Las cinco diferencias, síntesis esquemática, son las siguientes:

#### NUEVO PROYECTO

(1)

Presidente de la República con periodo de CINCO AÑOS, NO REELEGIBLE (sin efecto retroactivo) y debe ser afiliado a un partido político.

(2)

Vicepresidente de la República, en idénticas condiciones del presidente, excepto la no reelección con efecto retroactivo.

(3)

Función legislativa ejercida por una sola Cámara compuesta de representantes nacionales y provinciales, que deben ser afiliados a un partido político, duran 5 años en sus funciones y pueden ser reelegidos después de un periodo. Los prefectos, alcaldes, concejales y consejeros provinciales también llenarán el requisito de ser afiliados a un partido político.

(4)

Son ciudadanos los analfabetos, con voto no obligatorio.

(5)

Pueden desempeñar dos cargos públicos únicamente los profesores de universidades y los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas.

#### CONSTITUCIÓN DE 1945 REFORMADA

(1)

Presidente de la República con periodo de CUATRO AÑOS, reelegible después de 4 años de haber cesado en el cargo. No se exige que sea afiliado a partido político alguno.

(2)

No hay vicepresidente.

(3)

Función legislativa ejercida por Congreso dividido en 2 cámaras: senadores y diputados, reelegibles, con 4 años de duración para los primeros y 2 para los segundos. Se conservan las senadurías funcionales, en número de quince. No necesitan SER AFILIADOS A NINGUN PARTIDO POLÍTICO, lo mismo que prefectos, alcaldes, concejales y consejeros provinciales.

(4)

Los analfabetos no son ciudadanos y, por lo tanto, no tienen voto.

(5)

Pueden desempeñar dos o más cargos públicos los profesores de nivel superior (universidades) y medio (colegios).

Meses más tarde, el propio Tribunal Supremo, en informe a la Cámara Nacional de Representantes, formulaba la siguiente histórica acotación respecto al proceso mismo del referéndum que le tocó presidir:

Sin embargo, las diferencias sustanciales entre los dos proyectos no eran numerosas, por lo que, en afán, para nuestro entender, no acertado, hubo un inusitado e inconveniente afán de multiplicar las diferencias y de promoverlas, de publicitarlas; cuando debió hacerse hincapié en las 4 o 5 radicales diferencias: sistema unicameral o bica-



meral; votos de los analfabetos o de los alfabetos; reelección o no reelección presidencial; vicepresidencia de la República o su extinción; fondo de concepción del poder económico. Puede ser que el enfoque que se dio al problema haya contribuido a confundir a la ciudadanía.

Los resultados generales de la votación del referéndum realizado el 15 de enero de 1978 fueron los siguientes: por el Proyecto de Nueva Constitución 807.574; por la Constitución de 1945 reformada 582.556; total de votos válidos 1'390.130.<sup>2</sup>

Realizada la consulta popular y proclamados los resultados debió producirse la automática instauración del régimen de derecho. Esto no ocurrió. Al respecto, el propio presidente de la Primera Comisión de Ciudadanos que preparó el texto de la constitución aprobada en el referéndum manifiesta:

La mayoría de los comisionados consideró necesario establecer, en disposición transitoria del Proyecto, su vigencia a partir de la fecha de posesión del presidente elegido de acuerdo a las normas del mismo. La mayoría, en la cual se cuenta quien os dirige estas palabras (Dr. Carlos Cueva Tamaríz), estimó que la constitución, una vez aprobada en el referéndum, debía regir de inmediato, especialmente en la parte dogmática, para que el gobierno, formado en régimen interino por efecto de la voluntad ciudadana, lleve adelante la plena reestructuración jurídica del Estado conforme al solemne compromiso que ha contraído con el pueblo ecuatoriano.<sup>3</sup>

La primera disposición transitoria de la constitución aprobada en el referéndum dice literalmente: "La presente constitución entrará en vigencia con la posesión del presidente y vicepresidente de la República, legidos por voto popular". La tercera disposición transitoria complementa a la primera: "Las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, prefectos y consejeros provinciales, alcaldes y concejales municipales, se realizarán el domingo 16 de julio de 1978".

El Consejo Supremo de Gobierno continúa en ejercicio de los plenos poderes.

El 20 de febrero de 1978 se expide la Ley de Elecciones y se la promulga en Registro Oficial No. 534 de fecha 27 de febrero de 1978. El Proyecto de esta ley, así como el de la Ley de Partidos, fue elaborado por la Tercera Comisión Jurídica y puesta en consideración de los personeros del Triunvirato Militar, en su oportunidad.

La Ley de Elecciones consigna como legislación positiva los siguientes principios que guiarán el ejercicio del derecho de sufragio. El sufragio es derecho y es deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él se hace efectiva su participación en la vida del Estado. El voto de los analfabetos es facultativo. El voto es acto personal, obligatorio y secreto. Se garantiza la representación de las

<sup>2</sup> Informe del Tribunal Supremo Electoral a la Cámara Nacional de Representantes. Agosto de 1979. Quito-Ecuador. Anexos cuadro No. 1. Registro Oficial No. 87, de 9 de febrero de 1978.

<sup>3</sup> Proyectos de Constitución Política. Exposición de motivos. Tribunal Supremo Electoral. Quito-Ecuador. 1977.



minorías en las elecciones pluripersonales, como principio fundamental de sistema democrático.

La Ley de Partidos se expide el 20 de febrero de 1978 y entra en vigencia el 28 de febrero del mismo año. (Registro Oficial No. 535 de 28 de febrero de 1978).

Entre los considerandos básicos se declara que "La expedición de esta ley es esencial para establecer un *régimen de partidos políticos* que garanticen el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones democráticas".

La ley define a los partidos como "organizaciones político-doctrinarias integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado". "Garantiza el derecho de los ciudadanos para afiliarse o desafilarse libremente de un partido político". "La vida jurídica de los partidos se inicia con la inscripción en el registro correspondiente, previo reconocimiento del Tribunal Supremo Electoral". "Todos los candidatos a una dignidad de elección popular deberán ser patrocinados por un partido político legalmente reconocido". "El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el fondo partidario permanente".<sup>4</sup>

El 31 de marzo de 1978 se expide el Decreto Supremo No. 2400 que aparece publicado en Registro Oficial No. 564 de 12 de abril de 1978. Mediante dicho decreto se declara vigente la constitución aprobada en referéndum, pero dicha vigencia no surtirá efecto sino con la posesión del presidente y vicepresidente de la República. El artículo primero de dicho Decreto Supremo dice textualmente:

Declárase la vigencia de la Constitución Política de la República del Ecuador, conforme al "Proyecto de Nueva Constitución" elaborado por la Primera de las Comisiones de Reestructuración Jurídica del Estado, escogido por el pueblo del Ecuador, en el acto cívico del Referéndum que tuvo lugar el día domingo 15 de enero de 1978, vigencia que surtirá efecto con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por voto popular de conformidad con la referida nueva Constitución y con la Ley de Elecciones que le accede.

El artículo tercero del mismo decreto dispone que "bajo la más estricta supervisión del Tribunal Supremo Electoral publíquese en el Registro Oficial el texto de la Constitución Política escogida por el pueblo en el citado referéndum de 15 de enero de 1978".<sup>5</sup>

Dentro del marco jurídico señalado por la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos se efectúan los sufragios cuyo objeto es elegir presidente y vicepresidente de la República; prefectos provinciales, consejeros provinciales; alcaldes y vicealcaldes y consejales de los Cantones. Dichos sufragios tienen lugar en día domingo 16 de julio de 1978. Las autoridades seccionales electas en dicho día entran en funciones. No así los triunfadores para las primeras dignidades nacionales —presidente y vicepresidente de la República— que, de acuerdo con el

<sup>4</sup> Ley de Partidos Políticos, Registro Oficial No. 535, 28 de febrero de 1978.

<sup>5</sup> El texto oficial de la constitución como ley fundamental sólo se publica un año más tarde en Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.



artículo 79 de la Ley de Elecciones deben ser elegidos por mayoría absoluta de sufragios computados sobre el número total de votos válidos, entendiéndose por mayoría absoluta la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

El artículo 80 de la Ley de Elecciones constituye la segunda vuelta. "Si en la primera votación ninguno de los binomios que terció en la elección de presidente y vicepresidente de la República obtuviere mayoría absoluta, se realizará una segunda votación en la que se concretará la elección entre los dos binomios que hubieren alcanzado el mayor número de sufragios".

Los triunfadores de la primera vuelta electoral son los binomios integrados por el abogado Jaime Roldós Aguilera candidato a presidente —y doctor Oswaldo Hurtado Larrea candidato a vicepresidente— y arquitecto Sixto Durán Ballén —candidato a presidente— y doctor José Icaza Roldós —candidato a vicepresidente.—

Luego de muchos meses, después de horas difíciles de expectación política, se realiza la segunda vuelta electoral el día 29 de abril de 1979. Son elegidos presidente constitucional de la República el abogado Jaime Roldós Aguilera y vicepresidente el doctor Oswaldo Hurtado Larrea. De un total de votos válidos igual a 1'496.805, el binomio Roldós-Hurtado alcanza 1'025.148 sufragios y el binomio Durán-Icaza 471.657 votos.

Si bien la disposición transitoria sexta de la carta política aprobada en el referéndum disponía que el presidente de la República, una vez posesionado en sus funciones, convocara a elecciones para integrar la Cámara Nacional de Representantes, el Consejo Supremo de Gobierno —en ejercicio de sus plenos poderes— convocó a elecciones de representantes nacionales y provinciales para integrar el parlamento, elección que debía realizarse el mismo día de la segunda vuelta electoral (29 de abril de 1979). Fueron entonces designados por sufragio popular los miembros del órgano constitucional de la función legislativa.

El 10 de agosto de 1979, con la posesión del presidente y del vicepresidente de la República, entra en vigencia la constitución aprobada en el referéndum de 15 de enero de 1978 y publicada en Registro No. 800 de 27 de marzo de 1979.

Tras un largo y difícil caminar se abre un nuevo capítulo del derecho constitucional ecuatoriano con la vigencia de la carta política que la denominamos *Estatuto Constitucional de 1978*.

### *Visión esquemática del Estatuto Constitucional de 1978*

La Comisión Jurídica que preparó el texto constitucional aprobado en el referéndum lo definió de la siguiente manera, al presentarlo a consideración de la República: "Nuestro proyecto establece un parlamento ágil y eficaz, un ejecutivo fortificado con plena capacidad de gobernar, una función jurisdiccional en capacidad de realizar una oportuna justicia en los conflictos sometidos a su decisión, y una organización planificada de la economía nacional".

Hagamos una visión esquemática de la constitución que la hemos llamado Estatuto Constitucional de 1978, en razón de haber sido aprobado el referéndum de dicho año, aunque su vigencia efectiva, como lo hemos expresado, data del



10 de agosto de 1979. En esta visión seguiremos, en cuanto sea posible, el orden del articulado constitucional.

En su preámbulo se manifiesta que “el pueblo del Ecuador, en ejercicio de su soberanía, expide y sanciona, mediante referéndum, su constitución”.

Luego afirma que el Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario y que su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo. La soberanía radica en el pueblo que la ejerce por medio de los órganos correspondiente del poder público.

Como parte esencial de su teoría, de su dogmática, proclama que: “El Estado Ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación y segregación racial” y que reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos.

La primera parte de la constitución, título primero, aborda la materia relacionada con la nacionalidad, la ciudadanía y la condición jurídica de los extranjeros. En materia de nacionalidad da predominio al *jus soli* y en lo que se refiere a la nacionalidad de los cónyuges, sustenta el principio de que ni el matrimonio ni su disolución alteran la nacionalidad de los cónyuges. Para los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador instituye la doble nacionalidad (artículo noveno de la constitución). “Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador son considerados ecuatorianos por naturalización, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los estados correspondientes aplican un régimen de reciprocidad”. La constitución del año 1945 ya establecida en el artículo 12 la doble nacionalidad a favor de los iberoamericanos y españoles, pero no exigía la reciprocidad, complemento necesario que sí puntualiza el estatuto constitucional de 1978.

Para el goce y ejercicio de la ciudadanía no se determina otro requisito que el de la edad: 18 años. Son ciudadanos los analfabetos. Ésta es una de las innovaciones trascendentales del estatuto de 1978. El reconocimiento de la ciudadanía del analfabeto debe implicar —y así ha sucedido en muchos países del mundo— la simultánea decisión política de eliminar el analfabetismo con acciones radicales, definitivas. Esto es lo positivo de la disposición.

Si el Estado es el responsable de la subsistencia histórica del analfabeto, no puede sancionar al nacional analfabeto apartándolo del quehacer cívico. Éste, el sentido, la filosofía de la disposición constitucional. El Estado que reconoce la ciudadanía al analfabeto tiene la obligación inaplazable de erradicar el analfabetismo.

En el título de los Derechos, Deberes y Garantías (título segundo) se consigna gran parte de la dogmática constitucional del Estatuto del 78.

En el indicado título, en la sección referente a los derechos de la persona el estatuto consagra las libertades que han enunciado sucesivamente las cartas políticas (con la del 78, dieciocho cartas políticas), por cierto, con actualizados textos. Se destaca el enunciado acerca de la igualdad de los derechos de la mujer en su más amplia perspectiva jurídica. “La mujer, cualquiera que 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, económico, social y cultural" (artículo 19, numeral 4o. inciso tercero).

En la misma sección, al determinar como garantía constitucional la "libertad de contratación", se prohíbe el enriquecimiento injusto. Se llega a disponer "la revisión de los contratos para evitar el enriquecimiento injusto".

El derecho al recurso *habeas corpus* se lo instituye con cuidadoso celo y se establece un procedimiento para que se haga efectivo. Este derecho se lo ejerce ante el alcalde o presidente del consejo de la jurisdicción correspondiente.

Entre los derechos de la persona hay uno que entraña una especial novedad, porque significa reparación por parte del Estado ante una decisión judicial injusta que haya merecido el recurso de revisión. "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, debe ser indemnizada por el Estado, conforme a la Ley" (artículo 21 de la constitución).

En el mismo título, la sección segunda se refiere a la familia. El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad. En el derecho de familia hay una innovación de singular trascendencia:

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, da lugar a una sociedad de bienes que se sujeta 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.

Esta disposición y tantas otras nos obligarían a un amplio comentario sobre su proyección social y jurídica. Dolorosamente la limitación muy propia de una ponencia nos inhibe de hacerlo.

En la sección tercera se ratifica una vez más la constitucionalización del derecho a la educación y la cultura. La educación es deber primordial del Estado. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles. El derecho constitucional de la Universidad Autónoma no puede ser ni remotamente soslayado. En la constitución-ley se reitera, una vez más, aquello que es parte de la constitución real del Ecuador, fruto de una larga y sacrificada lucha de su juventud.

Las universidades y escuelas politécnicas, tanto oficiales como particulares son autónomas y se rigen 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 crea e incrementa el patrimonio universitario y politécnico. Sus recintos son inviolables. No pueden 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 son de competencia y responsabilidad de sus autoridades. No pueden, el ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias (artículo 28).

En la sección cuarta se estipula que el seguro social es derecho irrenunciable



de los trabajadores. Se establece la socialización de la medicina. Junto a la seguridad social el Estado asume el compromiso de la "promoción popular".

A través de una disposición de sentido programático el Estado proclama la extinción de la mendicidad, tesis de seguridad ante la incertidumbre del futuro, de sentido socializante artículo 30.

La sección quinta contiene lo que hemos llamado el derecho constitucional del trabajo.<sup>6</sup> La historia ecuatoriana en esta materia arranca de la carta política de 1929, continúa en la Constitución de 1938 —de vida efímera—; se amplía en 1945; se conserva de manera esencial en la ley fundamental de 1946; se confirma en 1967, y no podía eliminarse —es parte de la constitución real del país— en 1978. "El trabajo es un derecho y un deber social" —artículo 31 de la Constitución—. "La legislación del trabajo y su aplicación se sujetan a los principios del derecho social", —literal a del mismo artículo— "Los derechos del trabajador son irrenunciables" —literal d— "En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplican en el sentido más favorable a los trabajadores" —literal e.

La sección sexta "de los derechos políticos" asigna singular relieve a la práctica de la *democracia directa*. Instituye la *iniciativa popular* para la presentación de los proyectos de ley ante el órgano de la función legislativa, "en las condiciones determinadas por la ley", aún por expedirse. Establece igualmente la *consulta popular*. La decisión adoptada por medio de la consulta popular tiene el carácter de inobjetable.

Se garantiza el derecho de los ecuatorianos a fundar partidos políticos y a participar en ellos. Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular se requiere estar afiliado a un partido político —artículo 37 de la constitución—. Esta disposición en todo caso debe guardar congruencia con el numeral 14 del artículo 19 que eleva a precepto constitucional "el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas" y a que "nadie puede ser obligado a declarar sobre ellas, sino en los casos previstos por la ley". Podría quizá estimarse que estamos frente a un conflicto jurídico-constitucional.

De idéntica manera, podría suponerse que los ecuatorianos —millones de ecuatorianos—, que ateniéndose a lo prescrito en el artículo 19, numeral 14, no han decidido su afiliación a un partido político y mantienen su independencia frente a los partidos (por razones suficientemente fundamentadas), en virtud del mismo fuero garantizado por la constitución, son ciudadanos de "segunda clase". ¿Se los ha sentenciado a una muerte política? ¿Han perdido su ciudadanía? ¿No habrá también contradicción con la disposición imperativa del artículo 12 que determina que para ser ciudadano, es decir, para elegir y ser elegido, no se requiere sino la mayoría cronológica de los 18 años? ¿No se habrá roto el principio constitucional de la igualdad ante la ley?

<sup>6</sup> Luis Verdesoto Salgado, *Derecho Constitucional del Trabajo*, Quito-Ecuador. Imprenta de la Universidad Central, 1951.



¿No habrá en “la independencia” de los partidos basada en la propia conciencia, con el auspicio de la propia libertad y reserva que asegura la ley fundamental, un *denominador común* de servicio a la comunidad, al Estado de derecho, al culto a la vigencia de los derechos humanos —libertad, justicia, cultura, seguridad social—, que elimine este degravante *capitis diminutio* y reintegre al ciudadano no afiliado a los partidos históricamente existentes, hoy exilado en su propia tierra, al ejercicio pleno de sus derechos políticos? Sobre estos particulares hay materia más que suficiente para varios ensayos de sociología jurídica y de sociología política.

La sección séptima del mismo título “de los derechos, deberes y garantías”, tiene una norma de gran impacto en el derecho constitucional contemporáneo, especialmente en lo que dice en relación con la incorporación de los derechos humanos universalmente reconocidos al derecho público interno del Estado ecuatoriano. “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” (artículo 44).

El título tercero, “de la economía”, a través de varias secciones, contiene algunos conceptos y disposiciones dignos de particular análisis. De nuevo la limitación de espacio nos impide hacerlo.

Dicho título declara la presencia en la economía ecuatoriana de cuatro sectores básicos: el sector público, el sector de la economía mixta, el sector comunitario o de autogestión y el sector privado.

La segunda y tercera parte de la carta política contiene en esencia lo que la ciencia constitucional denomina “lo orgánico constitucional”.

La función legislativa es ejercida por una sola cámara que se denomina Cámara Nacional de Representantes. Ella se integra por doce representantes elegidos por votación nacional y por dos representantes elegidos por cada provincia, excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno y, además, por un representante elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.

Los miembros de la cámara duran cinco años en sus funciones. No se ha establecido ningún sistema alternativo de renovación de mayorías o minorías, cada dos o tres años. La renovación será total a los cinco años. Se podría pensar, para los efectos de una eventual reforma, que en los cinco años no es imposible que se produzca un cierto divorcio entre el elegido y su cuerpo electoral, y que sea necesario consultar algún sistema de renovación parcial.

La Cámara Nacional —cámara única— tiene amplias atribuciones y especialmente la facultad de interpretar la constitución; expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; fiscalizar los actos de los órganos de la función ejecutiva y proceder “al enjuiciamiento político” del presidente y vicepresidente de la República, ministros y otros altos magistrados —que determina taxativamente la constitución— por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabi-



lidad. "Para el cumplimiento de sus labores y el de las comisiones legislativas, la cámara dictará la Ley Orgánica de la Función Legislativa" (artículo 61).

Se establecen cuatro comisiones legislativas que se integran con cinco representantes cada una. Las comisiones atienden aspectos específicos de las diversas áreas jurídicas. En receso de la Cámara Única, la atribución de conocer, aprobar o negar proyectos de ley corresponde al Plenario de las Comisiones Legislativas. El Plenario de las Comisiones constituye realmente un órgano legislativo de carácter permanente.

La función ejecutiva es ejercida por el presidente de la República. La duración del mandato presidencial es de cinco años. No existe reelección presidencial.

El presidente es jefe del Estado y es, al mismo tiempo, jefe del gobierno y, específicamente, de la función ejecutiva.

Su elección requiere de una mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta. Está dotado de amplias atribuciones. La constitución lo erige en un ejecutivo fuerte con potestades suficientes y, a la vez, con grandes responsabilidades republicanas.

Entre otras facultades, corresponde al presidente "determinar la política de seguridad nacional". Este concepto de seguridad nacional se ha incorporado al derecho constitucional ecuatoriano. Mientras los autores del texto constitucional lo consideran una conquista, diversos sectores nacionales (centrales de trabajadores, organismos de estudiantes, otros grupos ciudadanos) lo cuestionan. Este asunto requiere de un análisis específico y exhaustivo.

La constitución establece la vicepresidencia de la República. El vicepresidente es elegido simultáneamente con el presidente, en la misma papeleta y por mayoría absoluta de votos.

Se crea un 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.

La función jurisdiccional se la ejerce por medio de la Corte Suprema de Justicia, las cortes superiores y los juzgados y tribunales dependientes de aquella; el Tribunal Fiscal, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, y "los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan".

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. "No se sacrifica ésta por la sola omisión de formalidades" (artículo 92 de la constitución).

La competencia de los jueces se determina mediante sorteo diario; lo dispone el artículo 105 de la constitución.

La función electoral está dirigida por el Tribunal Supremo Electoral.

El Ministerio Público se ejerce por el procurador general del Estado y los ministros y agentes fiscales.

"Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la fuerza pública (artículo 126).

Los organismos de control determinados por la carta política son la Contra-



loría General del Estado, la Superintendencia de bancos y la Superintendencia de Compañía.

Se establece un régimen seccional autónomo para las provincias y para los cantones; consejos provinciales y consejos municipales, en sus casos. Los prefectos provinciales y los alcaldes o los presidentes del consejo cumplen tareas de representación y servicio asignados por la ley.

Para velar por la ejecución de la constitución se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales. A este tribunal se le asigna la difícil tarea de velar por el cumplimiento de la ley fundamental.

Como nota especial podríamos indicar que tanto en el Tribunal de Garantías Constitucionales como en el Consejo Nacional de Desarrollo se ha hecho constar un representante de los trabajadores y un representante de las Cámaras de Producción, verdaderas representaciones funcionales no consultadas ahora en la integración del órgano de la función legislativa.

En el Consejo Nacional de Desarrollo se destaca también la presencia de un representante de las universidades y escuelas politécnicas, una especie de representación funcional académica.

#### *Los planteamientos de reforma constitucional de 1980. Breves consideraciones jurídicas sobre una crisis política*

Desde el 10 de agosto de 1979 el país vive una experiencia política y vive, simultáneamente, una experiencia jurídica.

Al iniciarse la vigencia del estatuto constitucional de 1978 se inaugura, casi al mismo tiempo, la pugna de dos funciones del Estado: la ejecutiva y la legislativa.

La situación, bastante difícil de alcanzar una explicación científico-constitucional dentro de un régimen de partidos, es la de que los titulares de las funciones ejecutiva y legislativa pertenecen al mismo partido político, Concentración de fuerzas populares. Este problema merece un amplio análisis, que por estar vinculado a hechos políticos demasiado recientes, es mejor que se le estudie con serenidad y perspectiva histórica pasado un tiempo prudencial.

El titular de la función ejecutiva, presidente Jaime Roldós Aguilera, busca una solución radical que liquide esta pugna de funciones y le permita cumplir con sus planes de gobierno. Propone una reforma de la constitución.

El 1o. de abril de 1980 el presidente de la República convoca a Congreso Extraordinario y plantea la reforma constitucional. El texto de la convocatoria es el siguiente:

JAIME ROLDÓS AGUILERA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 de la Constitución, convoca a la H. Cámara Nacional de Representantes, a un periodo extraordinario de sesiones; que deberá instalarse el lunes 7 de abril de 1980, a las 4.00 p.m., en el Palacio Legislativo y por el plazo improrrogable de cinco días calendario, esto es hasta el viernes 11 de abril de 1980, para conocer exclusivamente, aprobar o rechazar, total o parcialmente, las siguientes reformas a la Constitución, aprobada en referéndum por



el pueblo ecuatoriano el 15 de enero de 1978 y publicada en el Registro Oficial No. 800 del 27 de marzo de 1979; Art. 1. Añádese al inciso quinto del artículo 1, lo siguiente: "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". Art. 2. Sustitúyase "Cámara Nacional de Representantes"; por "Congreso Nacional" y "representantes", por "diputados", en todas las disposiciones que se refieran a ellos. Art. 3. Sustitúyase el artículo 56 por el siguiente: "La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional con sede en Quito integrado de la siguiente manera: 1) Por 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 ciento cincuenta mil. Los diputados son elegidos de entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que serán calificadas por el Tribunal Supremo Electoral de acuerdo con la Ley. 2) Por los siguientes diputados funcionales elegidos del modo que establezca la Ley; Uno por las Universidades y Escuelas Politécnicas; Uno por las Cámaras de la Producción; Uno por los trabajadores organizados; Uno por los artesanos organizados; Uno por los medios de comunicación social; y uno por las Fuerzas Armadas. Excepcionalmente, el Congreso Nacional se reunirá en cualquier otra ciudad. Art. 4. En el artículo 78 agréguese las siguientes atribuciones: Disolver el Congreso Nacional, por una sola vez durante el periodo presidencial, con la obligación de convocar a elecciones directas y de las representaciones funcionales, dentro del plazo máximo de sesenta días. En este caso los diputados cesarán inmediatamente en sus funciones, pero podrán ser reelegidos sin necesidad de que transcurra un periodo completo, conforme al artículo 57. Los así elegidos durarán en su funciones hasta completar el periodo de los anteriores. Dictar en el caso previsto en el literal anterior, hasta que el Congreso Nacional reinicie legalmente sus funciones, los decretos leyes de emergencia necesarios para el desenvolvimiento normal del Estado, con la obligación de dar cuenta al Congreso sobre las razones que hubiere tenido para expedirlos. Efectuar además, en el mismo periodo las designaciones de los representantes a todos los organismos y dependencias del Estado, que corresponda realizar al Congreso por la Constitución o la Ley. Art. 5. Del número 2 del artículo 141 suprímese: "o del plenario de las Comisiones Legislativas, en receso de aquella"; y, en el número 3 del mismo artículo suprímese: "o, en receso de éste el plenario de las Comisiones Legislativas". DISPOSICIÓN TRANSITORIA. El Congreso Nacional, integrado en la forma prevista en la Constitución reformada, reorganizará la Función Jurisdiccional, de acuerdo con las normas del Título III, de la Segunda parte de la Carta Política. Quito, 1o. de abril de 1980. Ab. Jaime Roldós Aguilera, Presidente Constitucional de la República.

La decisión presidencial —que se concreta en la convocatoria— produce una verdadera conmoción nacional. La mayor parte —casi todos— de los partidos políticos representados en la cámara expresan su oposición abierta y definitiva a la actitud presidencial. El gobierno considera que era la única salida para la supervivencia del régimen de derecho. En circunstancias históricas parecidas el presidente no ha encontrado otro camino que la dictadura, se afirma. Hoy, frente a la crisis política, se ha optado por la única vía que ofrece la propia constitución, se reitera.

Si la reforma propuesta por el ejecutivo es rechazada total o parcialmente por la legislatura, el presidente recurrirá a la consulta popular, "plebiscitaria", para que sea el pueblo quien decida en última instancia.

El presidente, en dramática intervención televisada del 6 de abril de 1980,



manifiesta al país: “ganaré el plebiscito”. “No permitiré la sedición”. “Si el pueblo no me da la razón, declino el poder”. (*El Universo*, Guayaquil-Ecuador. Abril 7 de 1980).

El país se ve abocado a la agudización de la crisis. Crisis política y crisis jurídico-constitucional.

Vaya un breve análisis de sentido eminentemente jurídico.

El presidente de la República tiene atribuciones para convocar a sesión extraordinaria de la cámara, a fin de que conozca “exclusivamente de los asuntos materia de la convocatoria” (artículo 64). Es un procedimiento totalmente normal, encuadrado en los cauces jurídicos.

La constitución, ley suprema del Estado, es susceptible de reforma. Cuando la norma fundamental entra en desajuste con las realidades económico-sociales y políticas, de estructura, se impone la reforma constitucional. Porque la constitución es la proyección jurídica de esa realidad histórica y cuando esa realidad cambia, la reforma es un imperativo. La constitución no es un programa de gobierno; los programas entrañan cuadros de principios posibles —muchas veces utópicos— y corresponden a la teoría y práctica de los partidos políticos. Una constitución no es un programa. Cuando los constituyentes trazan un programa y le ponen el membrete de constitución, ellos han formulado un programa de gobierno y no una ley fundamental. La ley fundamental es el trasunto, la proyección de realidades históricas. Es verdad que en las leyes fundamentales caben —por excepción— algunas ideas fuerzas que entrañan, conquistan en proceso y que al hacerse conciencia en las mayorías ciudadanas, deviene en realidades históricas. Pero éste es un capítulo de excepción.

Por ejemplo: un país que no tiene una estructura histórica de carácter socialista, no puede redactar una carta política de tipo socialista. Primero tienen que cambiar las estructuras, el esquema social, y luego vendrá la ley fundamental. Basta leer a Lassalle. Basta leer a Pío Jaramillo Alvarado en su opúsculo sobre *El régimen totalitario en América*.<sup>7</sup>

Estamos en el plano de la ciencia constitucional y los constituyentes o los legisladores no pueden ni deben olvidarla.

El presidente de la República puede proponer reformas a la constitución. Está en el marco normal de sus atribuciones.

Transcribimos por su trascendencia el artículo 143 de la ley suprema de la República:

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. La Cámara Nacional de Representantes, en pleno, conoce y discute los proyectos de reforma constitucional y su aprobación requiere el voto de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Cámara. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, la Cámara lo remite 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 Re-

<sup>7</sup>Pío Jaramillo Alvarado. *El régimen totalitario en América*. Guayaquil-Ecuador. Editora Noticia, S. A., 1940.



pública somete a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos: a) cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiese sido rechazado total o parcialmente por la Cámara, y b) cuando el proyecto de reforma aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen total o parcial desfavorable del Presidente de la República. La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hayan sido objeto de discrepancia.

Para ubicar el ámbito conceptual del artículo 143 —y por cierto, establecer ciertas relaciones diferenciales del contenido— conviene transcribir el texto del literal p) del artículo 78 de la constitución. Entre las atribuciones y deberes del presidente de la República consta las siguientes:

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 artículo 143 y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, que, en su caso, hayan sido rechazados por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas, o por el propio Presidente de la República.

En materia de derecho constitucional no precede la interpretación analógica, ni extensiva. Ni es aplicable el artículo 80. del Código Civil: "A nadie puede impedirse la acción que no esté prohibida por la ley". Ni son aplicables las normas del artículo 18 de dicho cuerpo de leyes que dicta las reglas de interpretación de la ley. Eso es derecho privado, derecho de los particulares, que se mueven en una esfera de coordinación de transacciones, siempre y cuando no afecte a los intereses del orden público —justo o injusto— vigente. Nos encontramos frente a un análisis jurídico de carácter formal.

Citemos a Carlos Salazar Flor, eminente jurista ecuatoriano, quien en su libro *Derecho civil internacional* dice:

Las leyes constitucionales, no corresponden al derecho privado sino al público, por la sencilla razón de que su fin primordial es el de mantener la construcción política de la sociedad, es decir, el Estado, con su radiación circumsrita a un territorio delimitado, y alrededor de un elemento humano, señalado por la historia la sangre y la herencia y dotado de una soberanía o poder que ha de encauzar su actividad y su destino.<sup>8</sup>

Y recurramos al tratadista ecuatoriano también, doctor Juan Larrea Holguín que encara, con precisión, el concepto de derecho público:

Rige en el Derecho Público un principio radicalmente opuesto, contrario, al señalado para el Derecho Privado en el artículo 8 del Código Civil, que todo lo que no está prohibido está permitido. El principio de libertad como regla general rige efectivamente dentro del ámbito del Derecho Privado, en tanto que en el Derecho Público la norma es precisamente la contraria. Solamente se puede aquello que la Ley permite o por lo menos las autoridades y órganos del Estado solamente pueden desempeñar las atribuciones señaladas por la Ley.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Carlos Salazar Flor. *Derecho civil internacional*. Tomo II. Quito-Ecuador. Talleres Gráficos Nacionales. 1946, p. 149.

<sup>9</sup> Juan Larrea Holguín. *La Nueva Estructura Constitucional Ecuatoriana*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 1969.



Iniciado el proceso de reforma constitucional, los cauces están predeterminados específicamente por la ley fundamental.

El señor presidente de la República, abogado Jaime Roldós Aguilera, en su mensaje televisado de fecha 19 de mayo de 1980, lo dijo literalmente, en tesis completamente ajustada a la carta política y al derecho público: "Presentado un Proyecto de Reformas Constitucionales, éste tiene un trámite que establece la propia Constitución de la República y dentro de ese trámite, no hay opción al retiro del Proyecto presentado".<sup>10</sup>

Volvamos a los hechos.

La Cámara Nacional de Representantes rechaza casi en su totalidad el proyecto de reforma constitucionales propuesto por el presidente de la República. La cámara acepta solamente el artículo 10. del Proyecto Ejecutivo; es decir, aquello relacionado con el territorio como elemento del Estado y la determinación de su ámbito jurídico.

"El diario *El Universo* de Guayaquil día 11 de abril de 1980, primera página, tiene la siguiente noticia: "El Congreso Extraordinario terminó ayer a las 6.25 de la noche, aprovechando en segunda discusión la primera reforma constitucional propuesta por el ejecutivo y rechazando las cuatro restantes, en medio de tenso ambiente político, que abre las puertas al plebiscito". Todos los diarios del país traen noticias similares a grandes títulos.

Conforme la disposición constitucional transcrita en páginas anteriores procede la convocatoria a plebiscito. De acuerdo con el artículo 143 la constitución dispone que en casos como el presente (rechazó parcial de la Cámara al Proyecto de Reformas presentado por iniciativa del presidente de la República) el presidente *somete* a consulta popular el proyecto circunscribiéndolo "exclusivamente a la parte o partes del Proyecto de Reforma que hayan sido objeto de discrepancia".

Se trata de una disposición imperativa en el área del derecho público. Todavía más, en el texto literal distribuido oficialmente por el Tribunal Supremo del Referéndum para efecto de la consulta popular, el artículo 143 del Proyecto de Nueva Constitución dice literalmente en el caso: "el presidente *someterá*"<sup>11</sup>

Somete o someterá son términos imperativos, conminatorios, categóricos. Y se trata de normas de derecho público.

El profesor universitario Claudio Mena V. en un interesante estudio sobre "la actividad legislativa según la nueva constitución" expresa:

Debe notarse que en todos los casos que la constitución prevee la consulta popular cuando se trata de aprobar reformas a la Constitución, es obligatorio hacerlo para el Presidente de la República, pues el artículo 143 dice claramente: El Presidente de la República *someterá* a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos, etcétera. En consecuencia, no es un procedimiento facultativo sino obligatorio.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Diario *El Universal*, Guayaquil-Ecuador, martes 20 de mayo de 1980, p. 4.

<sup>11</sup> Proyectos de Constitución Política. *Proyecto de Nueva Constitución y Carta de 1945 reformada*. Tribunal Supremo Electoral. 1947. Impreso por Cromograf, S. A., p. 58.

<sup>12</sup> *Instituta*, Revista del Instituto Superior de Investigaciones Jurídicas Sociales. Universidad Central del Ecuador, 1979, p. 69.



La consulta plebiscitaria, como se la ha llamado —realmente un referéndum—, es un procedimiento de democracia directa determinado por la constitución vigente. Un procedimiento normal en el derecho constitucional ecuatoriano (estatuto constitucional de 1978).

Sin embargo, se estimó que traería graves convulsiones sociales y que se produciría una verdadera parálisis económica. Que quizá se crearían las condiciones para un nuevo régimen *de facto*.

Tras un breve pero intenso —casi dramático— proceso político, el presidente declara: “Yo le digo al pueblo ecuatoriano que no ejercito la facultad de la convocatoria plebiscitaria” (*El Universo*, Guayaquil, martes 20 de mayo de 1980, p. 4).

El presidente no convoca al plebiscito. No ejercita “la facultad de la convocatoria plebiscitaria”, como él lo manifiesta en el histórico discurso televisado, de 19 de mayo de 1980, que mantiene en verdadero suspenso a la República.

Concluida la declaración presidencial, el país conoce que no se llamará, en el presente caso, a la consulta popular.

Pero surge la pregunta, ¿se han observado plenamente las disposiciones de derecho público que contiene la ley suprema de la República en su artículo 143?

El presidente de la República ha inclinado su decisión ante el pedido de varios grupos sociales (factores reales de poder económico, la mayor parte de los partidos políticos representados en el Congreso que han ofrecido desde este momento un apoyo crítico a su tarea de gobierno; los órganos de prensa de gran circulación; un grupo de “notables” erigidos en elementos catalizadores y conciliadores frente a la inminencia de “males mayores” y hasta ante la posibilidad de la ruptura del orden jurídico) y ha ofrecido una solución eminentemente política a una crisis jurídico-política.

La prensa expresa que se ha devuelto la tranquilidad al país y que la economía ha recobrado su ritmo, con la solución presidencial de no convocatoria al plebiscito, que ha sido calificada de prudente, realista y sensata. El presidente debía tener supremas razones de Estado. Pero se hace indispensable una interpretación constitucional que extinga toda preocupación jurídica.

Nosotros, hombres de derecho, profesores de derecho público, anhelamos la vigencia de un régimen de garantías. La constitución escrita, la ley suprema de 1978, no tiene un año de existencia en el convivir ecuatoriano. Claro que su origen, su gestación, admiten serios reparos como puede deducirse del presente estudio que, en lo posible, hace sólo un poco de historia.

¿Pero cabe una reforma constitucional de fondo? ¿Lo exigen las circunstancias? ¿No es acaso prematuro pensar en una reforma constitucional?

La Cámara Nacional de Representantes ha constituido una Comisión Multipartidista que la preside el expresidente doctor Carlos Julio Arosemena, hoy en ejercicio de una curul parlamentaria, y cuyo objeto específico es el estudio de las posibles reformas constitucionales. Esta Comisión, que tendrá dos meses para analizar el problema —hasta el 10 de agosto del presente año— sabrá llegar a conclusiones que estimo serán sabias y contribuirán al fortalecimiento de las ins-



tituciones democráticas. El presidente de la República, profesor de derecho, en funciones de jefe del Estado de una República esencialmente presidencial, y al mismo tiempo jefe de la función ejecutiva —he ahí el conflicto que el ilustre maestro español Angel Ossorio consideró daba margen (explicación jurídica) a los regímenes *de facto* en América Latina, cuando devenían las crisis derivadas de la pugna de funciones—: sabrá adoptar las posiciones conducentes para la marcha de la República por las vías de la democracia y del derecho.

Que las reformas —si ellas se producen— no obedezcan a factores meramente circunstanciales —de política transitoria—, sino que ellas respondan a la realidad jurídica, económica, política y social de la República.

La presente ponencia, limitada en espacio, que ya hemos abusado en exceso, no nos permite analizar a la luz de la ciencia del derecho constitucional todos y cada uno de los puntos —trascendentales todos— propuestos por el presidente de la República en su Proyecto de Reformas, y el contenido de las antítesis filosóficas y científicas, jurídicas y políticas, sociales y económicas, que surgieron en el país al calor de la polémica. Ojalá podamos hacerlo pronto, en un estudio monográfico más extenso o en un pequeño libro.

Hemos vivido un capítulo más en la historia de nuestro derecho constitucional.

A la Comisión Multipartidista de la Cámara y luego a la Cámara misma les va a corresponder, si es posible en su primera sesión, “interpretar la Constitución” (literal c) del artículo 59) y especialmente la aparente contradicción entre el artículo 143 y el literal p) del artículo 78, a fin de que el país no tenga duda alguna sobre la subsistencia plena del régimen de derecho.

Nuestra conciencia de juristas exige esta interpretación para que con ella convalezca en su totalidad la vida jurídico-constitucional de la República. Y vivamos un régimen de derecho, régimen de garantías—, sin dubitación de ninguna naturaleza.

Tenemos la evidencia de que la Cámara Nacional de Representantes interpretará la constitución eliminando las dudas y reconociendo “en este caso” que el presidente de la República hacía uso de “su facultad de convocar al plebiscito” y decidía no convocarlo, por convenir a los intereses del país.

Son hechos consumados histórico-constitucionales que requieren también de una interpretación constitucional.

En el fondo, insinuamos una sugerencia saludable, constructiva, para bien de la República, para su vida constitucional, que atraviesa por una nueva experiencia cuyo saldo lo consideramos, en todo caso, positivo.

Y hemos encontrado este ilustre forum internacional, tan alto y tan prestigioso —al que hemos sido inmerecidamente invitados— para una sugerencia jurídica que no se aleje del derecho y de la ciencia.

Creemos que el país —el Ecuador— marcha adelante y se consolida en un proceso de afirmación de las instituciones.

Al final será el pueblo ecuatoriano el verdadero forjador de su destino. Porque



el poder constituyente radica únicamente en el pueblo como expresión de conciencia histórica.

### *Síntesis*

El Ecuador interrumpe su vida constitucional en 1970.

Se establecen regímenes *de facto*: 1970-1972-1976.

El gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara y el Triunvirato Militar declaran, al asumir el poder, la vigencia de la constitución de 1945, en cuanto no se oponga a los fines de la transformación política.

La esencia del proceso de restructuración jurídica: el referéndum. La consulta popular para que el cuerpo electoral elija: o el proyecto de nueva constitución o la Constitución d 1945 reformada, se realiza el 15 de enero de 1978.

El referéndum aprueba el proyecto de nueva constitución que lo hemos denominado Estatuto Constitucional de 1978.

La carta política entra en vigencia el 10 de agosto de 1979 con la posesión de presidente y vicepresidente de la República.

*Brevísima visión del Estatuto Constitucional de 1978* (con las presentes 18 Constituciones).

El Ecuador se constituye en Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo. El gobierno es de tipo presidencial.

Citamos algunos aspectos característicos de la ley fundamental aprobada en el referéndum:

Se concede la doble nacionalidad a los iberoamericanos.

Se otorga la ciudadanía a los analfabetos.

Son aspectos básicos de la dogmática constitucional: La igualdad de los cónyuges, la libertad personal, el derecho a la educación y a la cultura; el derecho al trabajo y a la seguridad social. Se declara a la planificación como un imperativo constitucional. Se enuncia que la economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos: público, de economía mixta, comunitario o autogestión y el privado. El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad, pero se reconoce simultáneamente la unión de hecho estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculos matrimoniales con otra persona.

En lo orgánico-constitucional se define un ejecutivo fuerte, con facultades amplias. El presidente es jefe del Estado y del gobierno. Se crea una Cámara Nacional de Representantes, órgano de la función legislativa de tipo unicameral, con representaciones nacionales y provinciales; sin representaciones funcionales; dotado de atribuciones y potestades de legislación, interpretación de la carta política y juicio político que puede seguirse al presidente, vicepresidente, ministros y otros altos personeros del Estado.

Se constitucionaliza un régimen de partidos políticos, con inspiración en el parlamentarismo europeo.

Especial significación se otorga a la democracia directa; derecho de inicia-



tiva; consulta popular mediante el referéndum y el plebiscito. Se proclama la vigencia de una democracia participativa.

*La crisis político-jurídica y la reforma constitucional.* (¿Podría hablarse de la primera crisis en la experiencia de un régimen de partidos?)

El ejecutivo plantea la reforma constitucional. Las disposiciones en materia de reforma constitucional son imperativas (derecho público) y del texto constitucional se desprende que la consulta no es facultativa sino obligatoria una vez iniciado el trámite de la reforma. Se sugiere la necesidad de una interpretación constitucional por parte de la Cámara Nacional de Representantes.

Al analizar en forma somera las reformas propuestas por el ejecutivo y el alcance científico de las mismas, podríamos formular algunos enunciados: a) El concepto de reforma no entraña la derogación de la constitución. Pero hay que advertir que al aprobarse la nueva constitución en el referéndum se votó por una alternativa: la Constitución de 1945 reformada decía: "En las reformas a la constitución el Congreso no podrá introducir cambio alguno que sustituya la forma republicana de gobierno o la esencia democrática del Estado". El Proyecto de Nueva Constitución aprobado en el referéndum no tiene disposición alguna al respecto.

La reforma clave propuesta: la disolución de la Cámara de Representantes dentro de un régimen presidencial.

La reforma propone la restitución de representaciones legislativas funcionales. También la asunción de plenos poderes por parte del ejecutivo hasta que el Congreso Nacional se reinicie legalmente, y la reorganización de la función jurisdiccional.

La Cámara Nacional de Representantes rechaza casi la totalidad del Proyecto presentado por el ejecutivo.

El presidente decide "no convocar" a consulta plebiscitaria.

Finalmente, la Cámara Nacional de Representantes constituye una Comisión Pluripartidista, que la integran todos los partidos políticos que asisten al Órgano de la Función Legislativa.

La Comisión Pluripartidista estudia en los actuales momentos las bases de una reforma constitucional, antes de un año de vigencia del estatuto constitucional de 1978.

¿Cuál es la explicación histórica para que haya surgido la crisis constitucional y se plantee tan prematuramente una exigencia de reforma?

¿Un régimen de partidos con inspiración parlamentaria europea es el más adecuado en países de Latinoamérica de tradición presidencialista? ¿Los partidos tienen el grado de madurez histórica suficiente y los instrumentos legales adecuados para afrontar desde el poder crisis político-constitucionales como la que ha experimentado el Ecuador?

¿Hay una explicación científico-jurídica para que un partido de gobierno, en régimen de partidos, mantenga una pugna de funciones ejecutivo-legislativa que pueda afectar la estabilidad misma de las instituciones? ¿Cuáles serían las posibles soluciones? ¿Será una solución indispensable el retorno al bicameralismo?



¿Será posible un consenso nacional sobre las reformas más urgentes? *Se impone como necesidad imperativa una coordinación de las funciones del poder público para el cumplimiento de programas de gobierno.* Como juristas, nuestra tarea será consecuente con un Estado de derecho, régimen de garantías, que al mismo tiempo permita e impulse el avance hacia metas de libertad, justicia, cultura y seguridad social, dentro de nuestras realidades nacionales y nuestra propia indiosincrasia. Sin que este espíritu de necesaria exaltación de los valores nacionales descuide la indispensable relación y cooperación con todos los países de la tierra, dentro de un amplio y comprensivo respeto a la soberanía de cada uno de los pueblos.

LUIS VERDESOTO SALGADO