

*Principales innovaciones
contenidas en las dos últimas
codificaciones de la*
**CONSTITUCIÓN
POLÍTICA**

Benjamin Villacís Esquetini*

Introducción

Siendo la Constitución Política de la República la principal norma, es menester tener en cuenta sus preceptos a fin de respetarlos y contribuir a que sean observados, para así llevar a la práctica uno de los deberes y derechos de todo ciudadano preocupado de su entorno y del bienestar del país.

Como es de conocimiento público, han existido alrededor de 18 Constituciones, desde que el Ecuador se separó de la Gran Colombia hasta el año de 1978 en que se dic-

tó la última Carta Fundamental, que posibilitó el retorno a la democracia luego de la elección del abogado Jaime Roldós Aguilera, quien reemplazó a la Junta Militar.

Esta última Constitución ha sido objeto de reformas importantes o secundarias que han modificado sus normas o simplemente el articulado, por lo que ha sido necesario, también, codificarla para mantener el adecuado ordenamiento estructural de la Carta Política.

Por lo anterior y para el análisis respectivo, es menester mencionar que la equiparación se hará entre

() Primer Secretario del Servicio Exterior. Actualmente desempeña funciones en la Asesoría Jurídica/Dirección General de Asuntos Jurídicos Internacionales.*

las últimas codificaciones de la Constitución Política de la República del Ecuador, las mismas que se realizaron en los años 1993(abril), 1996(mayo) y 1997(enero), publicadas en los Registros Oficiales 183 (mayo), 969 (junio) y 02 (febrero) de dichos años, respectivamente.

De otra parte, así mismo, es conveniente puntualizar que entre las codificaciones de los años 1996 y 1997, no existen mayores cambios; pero, al confrontarlas con la de 1993, ahí sí, surgen algunas variaciones que se resaltarán debidamente y de acuerdo con la estructura de la Carta Fundamental.

La comparación se inicia en la parte concerniente a "la nacionalidad", desde la cual existen ciertas diferencias, aclarando que todo lo precedente, Preámbulo y Título Preliminar, no ha tenido cambios importantes o sustanciales en el texto de dichas codificaciones.

Finalmente, se tratará, en la medida de lo posible, de resaltar aquellas variantes que tienen importancia y significación.

De la nacionalidad

Conviene recordar que al mencionar este concepto, automáticamente se relaciona a cualquier persona con su tierra natal, con su país, con el terruño en el cual nació

y que le posibilitó su relación posterior, en diversos campos, con el resto de la comunidad humana dentro de los linderos patrios y fuera de ellos.

Cabe, así mismo, manifestar que cada Estado, de conformidad con su propio ordenamiento jurídico, determina quienes son o pueden ser sus nacionales y, para el efecto, existen dos principios mundialmente reconocidos:

a) *el jus soli*

b) *el jus sanguinis*

"El primer criterio da preeminencia al sitio de nacimiento; mientras que el segundo se atiende más bien a los lazos de parentesco"¹.

En lo que se refiere a nuestro país, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 60. de la Codificación de 1997:

"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 su voluntad contraria;

b) De padre o madre ecuatoriano por nacimiento que se domiciliare en el Ecuador y manifestare su

1) BARRERA Valverde, Alfonso., *Manual de Extranjería*, Quito, 1966, Editorial Universitaria, p. 11.

voluntad de ser ecuatoriano; y,

c) De padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que manifieste su voluntad de ser ecuatoriano entre dieciocho y veintiún años de edad, no obstante residir en territorio extranjero".

Por lo tanto, *nuestra Carta Política combina el jus solis con el jus sanguinis* situándose en la corriente contemporánea que evita la aplicación pura de uno de los dos principios, "para dar paso a una fórmula mixta".²

La doble nacionalidad

Durante el siglo pasado y hasta bastante avanzado el presente, no era muy aceptado este concepto de "la doble nacionalidad" porque podía ser susceptible de equívocos o de actitudes dolosas por parte de las personas naturales; sin embargo, "actualmente los Estados son más favorables a reconocer una mayor flexibilidad para aceptar o tolerar la doble o múltiple nacionalidad".³

La actitud reacia, de determinados Estados, respecto a que un individuo posea más de una nacionalidad, podría atribuirse también a los problemas jurídicos que se derivarían de su relación con aquellos.

En lo que atañe a nuestro país, cabe resaltar que también ha sido contrario a la doble o múltiple na-

cionalidad y más proclive a la naturalización de extranjeros siempre que reunan los requisitos establecidos en las leyes respectivas.

Sin embargo, conviene recordar las disposiciones de las Constituciones Políticas de 1945 y 1967 que en sus artículos 12 y 17, respectivamente decían:

Art. 12.- "Sin perder su nacionalidad de origen, serán considerados ecuatorianos los iberoamericanos y españoles por nacimiento, que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de serlo".(1945)

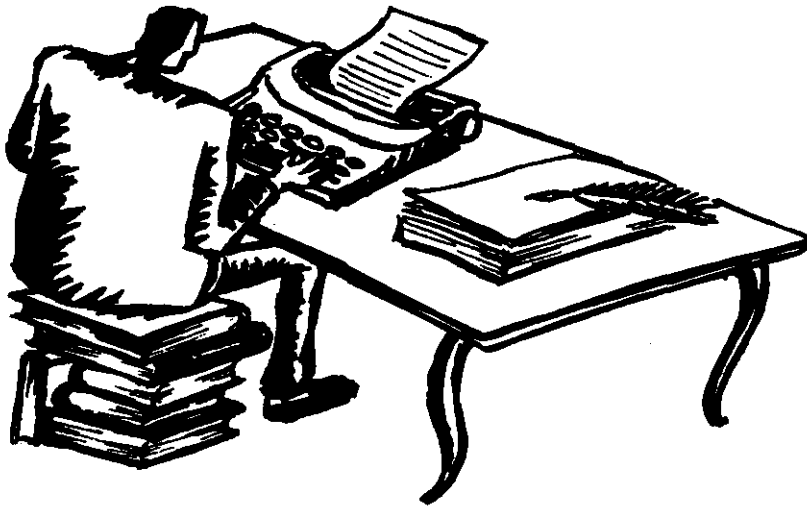
Art. 17.- "Sin perder su nacionalidad de origen y dentro de un régimen de reciprocidad, serán considerados ecuatorianos por naturalización los iberoamericanos y españoles de nacimiento que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de que se les considere como tales. *Recíprocamente, los ecuatorianos no perderán su nacionalidad cuando adquieran otra por el principio de reciprocidad*". (1967)

Por lo mismo, tanto la codificación de 1993 como las de 1996 y 1997 recogen, con similar redacción, tales normas permitiendo, entonces, que los extranjeros que se naturalicen en el Ecuador conserven su nacionalidad de origen y es así que:

El artículo 9o. de la Codifica-

2) BARRERA Valverde, Alfonso., *Manual de Extranjería*, Quito, 1966, Editorial Universitaria, p. 36.

3) RIVADENEIRA Suárez, Rubén., *La Doble Nacionalidad en la Legislación Ecuatoriana*, Quito, 1997, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 1.



ción de 1993 decía:

"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".

En las de 1996 y 1997, esta norma es sustituida así:

"Art. 9.- Los que adquieran la nacionalidad ecuatoriana conforme al principio de reciprocidad, a los tratados que se hayan celebrado y a la expresa voluntad de adquirirla, podrán mantener la nacionalidad de origen".

Como se comprenderá, se reconocía tal prerrogativa a los extranjeros y no a los nacionales quienes, por situaciones ajenas a su voluntad, se habrían visto en la necesidad de adoptar otra nacionalidad a fin de precautelar sus legítimas aspiraciones económicas.

Tal el caso específico de los compatriotas que se han naturalizado en los Estados Unidos de América, pero que siempre han añorado la Patria y han clamado insistentemente porque se les permita conservar la nacionalidad ecuatoriana.

Atendiendo tal clamor, se realizó la respectiva reforma que fue recogida en las dos últimas codifica-

ciones, e instituyó la doble nacionalidad para los connacionales a través de la redacción de la respectiva norma que dice:

"Art. 10.- *Los ecuatorianos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad, mantendrán la ecuatoriana*"(inciso tercero).

Por tal motivo, la causal 2a. del artículo 11, de la codificación de 1993 se suprimió en las codificaciones de 1996 y 1997, puesto que estipulaba que "La nacionalidad ecuatoriana se pierde: 2. Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad,...".

De otra parte, *queda derogada la disposición del artículo 19 de la Ley de Naturalización, en vista de que contradice lo previsto en el inciso tercero del artículo 10 de la Carta Fundamental cuando dice:*

Art. 19.- "El ecuatoriano que se naturalizare en otro Estado pierde ipso jure la nacionalidad ecuatoriana.

Igualmente pierden la nacionalidad ecuatoriana la mujer y los hijos menores del ecuatoriano que se naturalizare en otro país si por este hecho adquieren la nacionalidad extranjera; pero conservan su derecho a recuperar su nacionalidad de origen al término del matrimonio o al alcanzar mayor edad, respectivamente".

Igual situación corren los artículos 20 y 21 de la mencionada Ley.

Sin embargo de lo anterior,

conviene aclarar que tal como

está redactado el inciso tercero del artículo 10 de la Constitución se entiende que tal norma rige a partir de la fecha en que entró en vigor esta reforma a la Constitución(24 de enero de 1995), de conformidad con lo que establece el artículo 7o. del Código Civil: "La ley no dispone sino para lo venidero y no tiene efecto retroactivo;..."

Lamentablemente, no existe todavía la ley y reglamento respectivos que permitan aplicar debidamente dicho precepto constitucional; tal inexistencia ha causado inquietudes y consultas de parte de los connacionales que tienen conocimiento de esta norma y desean acogerse a ella.

Por lo dicho, es necesario recordar lo que dice el artículo 179 de la Carta Política:

"En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, solo el Congreso en Pleno las interpretará, de un modo generalmente obligatorio, mediante ley especial interpretativa en dos debates, en días distintos, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Una vez aprobada, se ordenará su promulgación en el Registro Oficial".

De otra parte, convendría analizar las actas de los debates del Congreso Nacional, con lo que se podría conocer a ciencia cierta

cuál fue la intención de la legislatura al introducir la norma del artículo 10 en la Constitución Política del Estado.⁴

La Cancillería, atenta a la aplicación misma de la norma ha sugerido en varias oportunidades a la Presidencia de la República la procedencia de someter al Congreso Nacional un texto que reemplazaría al actual tercer inciso del artículo 10 que diría:

"Los ecuatorianos por nacimiento *que hubieran adquirido* o que adquieran una segunda nacionalidad, mantendrán la ecuatoriana".

Con ello, y luego de la expedición del respectivo Reglamento en el que podría colaborar también el Ministerio de Relaciones Exteriores -como se comprenderá- quedarían a salvo las justas aspiraciones de los ecuatorianos naturalizados en otros países, especialmente en los Estados Unidos de América, que como se dijo en líneas anteriores, siempre han reclamado esta prerrogativa.

Pero, hasta que se apruebe esta nueva reforma, no faltarán las inquietudes de los que desean acogerse a esta norma constitucional, especialmente en lo que hace relación a tener el derecho de poseer un pasaporte ecuatoriano.

Para tal caso, y mientras subsista este vacío legal, la persona podría

presentar una copia de la partida de nacimiento, de la cédula de ciudadanía o de la Tarjeta Índice del Registro Civil ecuatoriano, especialmente cuando trate de obtener este documento de viaje en una Consulado del Ecuador en el exterior.

Para el viaje respectivo, en cambio, podría hacerlo con los dos pasaportes pero con la precaución de que en el Control de Migración ecuatoriano hacer que le coloquen el sello de entrada y salida en los dos pasaportes y, cuando retorne al lugar de su segunda nacionalidad, presentar únicamente el pasaporte del país correspondiente.

Así mismo, es menester manifestar que esta innovación constitucional, correctamente expedida, aplicada y utilizada por los interesados, es beneficiosa y saludable sobre todo para aquellos individuos sensibles y de alto contenido espiritual, a quienes en una u otra manera debe haberles afectado psicológicamente la adquisición de otra nacionalidad, con todas las implicaciones del caso, y que siempre han añorado a su patria pero conservando una especie de remordimiento por haberse desvinculado de tal manera con el Ecuador.

De otra parte, y con seguridad, esto posibilitará a que muchos ecuatorianos naturalizados en otro

4) RIVADENEIRA Suárez, Rubén., *La Doble Nacionalidad en la Legislación Ecuatoriana*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, marzo 25 de 1977, p. 22.

país decidan retornar, en cualquier momento de su vida, de manera definitiva al país para disfrutar nuevamente de todo lo que hace relación a un reencuentro con lo que les es propio: su familia, el terruño, las costumbres, recuerdos de infancia, etc. etc.

No faltarán, desde luego, aquellos individuos irresponsables que vean en esta concesión una buena oportunidad de actuar dolosamente y en perjuicio del Estado y de la comunidad ecuatoriana; por ello, es de suma urgencia que el Congreso proceda a legislar debidamente en esta materia y que bien podría tomar en cuenta algunas de las disposiciones contenidas en el Convenio Sobre Doble Nacionalidad suscrito con España en 1964.

A fin de completar los aspectos relativos a este tema, es menester resaltar que el Decreto Supremo 976, publicado en el R.O. 197, de 05 de marzo de 1964, posibilitó la existencia de la doble nacionalidad y la suscripción de convenios en esta materia:

Art. 1.- "Sin perder la nacionalidad de origen, podrán ser considerados ecuatorianos los iberoamericanos y españoles por nacimiento que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de serlo, siempre que igual trato se otorgue al nacional ecuatoriano en el Estado correspondiente".

Art. 2.- "Para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, el Ecuador suscribirá tratados bilaterales con los

Estados interesados, a fin de regular los requisitos necesarios para la adquisición de esa nacionalidad y los casos de pérdida de la misma".

Convenio sobre Doble Nacionalidad con España

La expedición del Decreto antes transcrito, fue el antecedente para la suscripción del documento respectivo con España el 04 de marzo de 1964, publicado en el R.O. 463, de 23 de marzo de 1965, cuyas disposiciones principales indican:

"ARTICULO PRIMERO.- *Los ecuatorianos y los españoles podrán adquirir la nacionalidad española o ecuatoriana, respectivamente, en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las Altas Partes Contratantes, sin perder por ello su anterior nacionalidad.*

Sin embargo, los que hubieren adquirido la nacionalidad ecuatoriana o española por naturalización, no podrán acogerse a las disposiciones del presente Convenio.

La calidad de nacionales se acreditará ante la autoridad competente mediante los documentos que ésta estime necesarios".

"ARTICULO TERCERO.- Para las personas a las que se refiere el artículo primero de este Convenio, el

otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos se regirán por la Ley del país que otorga la nueva nacionalidad.

Los nacionales de ambas Partes contratantes a que se hace referencia, en ningún caso podrán estar sometidos simultáneamente a las Legislaciones de ambas en su condición de nacionales de las mismas sino a la Legislación del país que ha otorgado la nacionalidad (inciso tercero).

"ARTICULO CUARTO.- Los ecuatorianos y españoles que hubiesen adquirido la nacionalidad española o ecuatoriana al amparo del presente Convenio, que fijen de nuevo su domicilio en su país de origen, y deseen recobrar en él y con arreglo a sus Leyes el ejercicio de los derechos y deberes especificados en el artículo tercero, deberán avecindarse y someterse a lo dispuesto en la materia en Ecuador y España".

De las garantías de los derechos

Para precautelar la vigencia de los derechos de las personas, las codificaciones de 1996 y 1997, con respecto a la de 1993, traen cambios importantes: a) *Instituyen la Defensoría del Pueblo*; b) *Crean el derecho de Hábeas Data*; y, c) *Establecen el Recurso de Amparo* (artículos 29, 30 y 31).

a) El Defensor del Pueblo:

será elegido por el Congreso Nacional, tendrá jurisdicción en todo el país, y se encargará de "promover y patrocinar los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo" (Art. 29).

En la actualidad, existe ya la "Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo", que se encuentra publicada en el Registro Oficial 07, de 20 de febrero de 1997.

En Europa es más conocido como el *ombudsman* que, como institución, tiene largos años de existencia y se encuentra presente en la mayoría de las naciones europeas.

En Latinoamérica ha tenido reciente aparición, pero poco a poco ha empezado a ser aceptada en varios de los países de origen hispano y, sobre todo, por la finalidad democrática que lleva intrínseca, esto es, la de precautelar los intereses del individuo frente al Estado.

Como bien lo señala el doctor Hernán Salgado Pesantes⁵, el Defensor del Pueblo "es una especie de mecanismo de autocontrol..., que el propio Estado se impone para dar mayor seguridad jurídica a los gobernados. Su papel consiste en defender a todas las personas frente a las acciones u omisiones de la administración pública y de sus agentes, que de algún modo puedan violar el goce y ejercicio de los derechos y libertades garantizados en la Constitución y en los in-

5) SALGADO Pesantes, Hernán, *Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana*, Quito, ILDIS, 1995, p. 40.

trumentos jurídicos internacionales aceptados por el Estado".

Características principales:

- Sin necesidad de mandato puede interponer las acciones de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad, pudiendo actuar de oficio en aquellos asuntos relativos a la protección de los derechos y libertades fundamentales previstos en los artículos 19-22 de la actual Constitución;

- No está subordinado a ninguna autoridad;

- Debe hacer respetar su independencia frente a los demás poderes del Estado, aún en el caso de que llegase a estar vinculada o adscrita a uno de ellos;

- Agilidad en el trámite de los asuntos que llegan a su conocimiento; inclusive, no se requiere del patrocinio de un abogado pero se exige la identificación del "denunciante" especificando el interés en la materia del reclamo;

- El Defensor, tiene amplias facultades para realizar la investigación y ningún funcionario puede entorpecer su labor;

- Carece de poder coercitivo para hacer cumplir sus recomendaciones;

- Su función más relevante es la de presentar informes que contengan un resumen de las quejas recibidas, el motivo de ellas, el o los fun-

cionarios involucrados, la recomendación realizada y el cumplimiento o no de la misma. Tales informes pueden servir de ilustración para las demás Funciones del Estado, especialmente para la Legislativa; y,

- El titular de la Defensoría, debe ser una persona de reconocida probidad, solvencia moral y capacidad intelectual, siendo preferible que sea un abogado o jurista con una evidente neutralidad política.

Limitaciones:

- No puede interferir en la administración de justicia, ni conocer los casos que se están tramitando en las respectivas judicaturas, menos aún alterar las sentencias ejecutoriadas;

- Están fuera de su ámbito los asuntos laborales;

- Tampoco puede conocer reclamos relativos a elecciones y de consulta popular;

- No tiene competencia en asuntos relacionados con la Función Legislativa.⁶

b) El Habeas Data:

otorga a toda persona el "derecho de acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma o sobre sus bienes que consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su finalidad"

6) CHIRIBOGA Zambrano, Galo y SALGADO Pesantes, Hernán, *Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana*, ILDIS, Quito, 1995, p. 40-42.

pudiendo, además, solicitar ante "el funcionario o juez competente la actualización, rectificación, eliminación o anulación de aquellos si fueren erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos"(Art. 30).

Este derecho, tiene especial importancia en los momentos actuales del desarrollo de las comunicaciones, de la informática, del internet, etc., por medio de los cuales se puede propagar información de las personas, con los consiguientes perjuicios para las mismas si son datos negativos o erróneos.

Por lo tanto es un correctivo destinado a que la información sea veraz y protege la buena imagen de los individuos, además que es un procedimiento ágil con aplicación inmediata.

De lo que se conoce, el mérito de su incorporación a la Constitución lo tiene Portugal(1976); posteriormente lo hizo Brasil(1988) y, actualmente el Ecuador(1996-97).

Conviene recordar que en el artículo 10 del Reglamento de Escalafón del Servicio Exterior (R.O. 457; 1965-03-15), su inciso primero dice "la Dirección General del Servicio Exterior custodiará los expedientes, asegurando su reserva, su integridad y actualización".

De otra parte, el artículo 11, inciso tercero dice:

"En casos excepcionales y previa

autorización escrita del Ministro de Relaciones Exteriores, podrá un funcionario revisar su expediente personal, lo que se hará en presencia del Director General del Servicio Exterior".

Por lo tanto, para el caso, poco probable, que la autoridad competente negase la petición de un funcionario para acceder a su respectivo expediente, entonces, puede perfectamente insistir en su pedido basándose en la disposición del artículo 30 de la actual Constitución.

c) El Recurso de Amparo

por el cual "toda persona podrá acudir ante los órganos de la Función Judicial que la Ley designe y requerir la adopción de medidas urgentes, destinadas a hacer cesar, o evitar la comisión, o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto ilegítimo de autoridad de la administración pública violatorio de cualquiera de los derechos constitucionales y que pueda causar un daño inminente, a más de grave e irreparable".

"La palabra 'amparo', en su uso común, significa protección o defensa frente a agravios actuales o inminentes. Este sentido, antiguo e histórico, está plenamente incorporado en la institución jurídica del amparo,..."⁷

Históricamente, esta institución tiene sus primeros vestigios en

7) CHIRIBOGA Zambrano, Galo y SALGADO Pesantes, Hernán., *Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana*, Quito, 1995, ILDIS, p.34.

el Estado de Yucatán, México, alrededor del año de 1841; posteriormente en 1857 se extiende a todo el territorio mexicano a través de la Constitución Federal.

De la Constitución Mexicana de 1917, vigente hasta la actualidad y la Ley de Amparo de 1935 se puede establecer los ámbitos del recurso:

- 1.- Como instrumento protector de la libertad personal, de manera similar al "hábeas Corpus";
- 2.- Como medio para impugnar las leyes inconstitucionales;
- 3.- Para impugnar las resoluciones judiciales;
- 4.- Para impugnar los actos o resoluciones de autoridades administrativas;
- 5.- En México, desde 1963, "protege procesalmente a los campesinos".⁸

Del Medio Ambiente

Las tres codificaciones, mantienen la misma disposición constitucional respecto al medio ambiente, únicamente cambia el número del artículo: en la de 1993 es el 19 numeral 2o. y en las de 1996 y 1997 es el artículo 22, numeral 2o. que dicen, de manera idéntica, lo siguiente:

"Art. 22.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la

persona, el Estado le garantiza:

2. El derecho a 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.

Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, para proteger al medio ambiente".

Merece aclararse que, en las codificaciones de 1996 y 1997 lo relativo al medio ambiente, a diferencia de la de 1993 constituye una nueva Sección, contenida en los artículos 44 al 48, cuyas disposiciones concuerdan con el antes mencionado artículo 22 y declaran de *interés nacional*:

- La conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país;
- La explotación sustentable de los recursos naturales; y,
- El establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas, así como *el control del turismo receptivo y ecológico*.

En lo atinente al turismo dirigido a la región insular, conviene manifestar que las codificaciones de 1996 y 1997, en su artículo 154, reconocen a la provincia de Galápagos "un régimen especial", mediante el cual se trata de protegerla e inclusi-

8) Ibid, p.34-38.

ve podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio.

Además, con la intención de proteger tanto al medio ambiente como a la población en general, "se prohíbe la fabricación,

importación y tenencia de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos"(Art. 45).

Finalmente, se establece que "cualquier persona natural o jurídica podrá ejercer las acciones contempladas en la Ley para la protección del medio ambiente"(Art. 48).

Es conveniente recordar que existe la Ley sobre la materia y, además, recientemente se creó el Ministerio del Medio Ambiente mediante D.E. 195-A, publicado en el suplemento del R.O. 40, de 4 de octubre de 1996, cuya finalidad, entre otras, es la de "coordinar, unificar, ejecutar y supervisar las políticas, programas y proyectos de las diversas entidades y dependencias de la Función Ejecutiva, ubicadas en el área de medio ambiente".

La reelección

Las dos últimas codificaciones establecen taxativamente:

- *La reelección del Presidente y Vicepresidente de la República*, luego que haya transcurrido un período



*después de aquel para el que fueron elegidos"(Art. 55 c.c. Arts. 98 y 106)

- *La reelección inmediata* de los diputados nacionales y provinciales(Art. 80).

- *La reelección, sin limitaciones, de los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular*"(Art. 55).

Además, se posibilita la *participación de los independientes*, como candidatos para dignidades de elec-

ción popular, sin necesidad de ser auspiciados o afiliados a partido político alguno(Art. 55).

De la Consulta Popular

Si bien la Codificación de 1993 estableció la consulta popular(Art. 35) este mecanismo, en las codificaciones de 1996 y 1997, pasa a constituir una Sección nueva(IX) y se determinan los casos para los cuales el Presidente de la República puede convocarla:

"Art. 58.- El Presidente de la República tiene la atribución para convocar a consulta popular en los siguientes casos:

a) Cuando el Congreso Nacional no hubiere conocido, aprobado o negado un proyecto de reformas a la Constitución presentado por el Presidente de la República, en el término de ciento veinte días contados desde la fecha de recepción por parte del Congreso nacional;

En el caso de negativa parcial, la consulta popular se circunscribirá exclusivamente a la parte denegada.

El Presidente de la República podrá ejercer la facultad de convocar en el término improrrogable de treinta días contados a partir del día siguiente de que se le notifique la negativa. La consulta se efectuará dentro de los sesenta días posteriores a su convocatoria; y,

b) Cuando a su juicio, se trate de

cuestiones de trascendental importancia para el Estado".

En este literal, con seguridad, se ha basado el Presidente Constitucional Interino de la República, doctor Fabián Alarcón Rivera, para convocar la consulta popular del 25 de mayo.

"La decisión adoptada por este medio será obligatoria"(Art. 57) y "Los resultados..., luego de proclamados por el Tribunal Supremo Electoral, se publicarán en el Registro Oficial dentro de los quince días subsiguientes"(Art. 59).

Del Congreso Nacional

En la codificación de 1993 se habla únicamente de "*diputados*", en cambio, en la de 1996 se les denomina "*legisladores*" y en la de 1997 se utilizan ambos vocablos.

De otra parte, la codificación de 1993, en su artículo 58 dice: "No pueden ser *miembros* del Congreso Nacional:..."; en cambio, las de 1996 y 1997 indican que: "No podrán ser candidatos al Congreso Nacional:..."(Art. 81).

A continuación del referido artículo 58, la codificación de 1993, en su primer literal hace constar una nómina extensa, encabezada por el Presidente y Vicepresidente de la República, de los funcionarios que no pueden ser miembros del Congreso Nacional, tal norma es

reemplazada, en las de 1996 y 1997, cuando dice que no podrán ser candidatos al Congreso Nacional: "a) Los magistrados o funcionarios de las funciones del Estado, sean del régimen central o seccional"(Art. 81, literal 'a').

En el literal b) del artículo 58, la codificación de 1993 señala que no pueden ser miembros del Congreso Nacional: "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".

En cambio, en el mismo literal del artículo 81, las de 1996 y 1997, restringen este lapso a *ciento veinte días* (cuatro meses) y, además, agregan que "Los servidores públicos gozarán de licencia sin sueldo para participar como candidatos en el proceso electoral y cesarán en sus funciones al ser elegidos".

Al hablar del período de inicio de labores del Congreso Nacional, la codificación de 1993 señala que: "se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de agosto de cada año, durante sesenta días improrrogables..."; en cambio, las de 1996 y 1997, indican que se reúne en pleno "desde el primero de agosto hasta el nueve de octubre de cada año...".

Al referirse al enjuiciamiento político, las dos últimas codificaciones hacen una adición al respectivo li-

teral: "Si la acusación particular implicare responsabilidad penal del funcionario, después de juzgar su conducta oficial, ordenará que pase a conocimiento del juez o tribunal competente en caso de hallar fundamento para ello".

Así mismo, cuando se trata de la elección del Contralor General, del Procurador General, del Ministro Fiscal General y de los Superintendentes de Bancos y Compañías, las dos últimas codificaciones(en relación a la del 93) hacen las siguientes adiciones:

"En todos los casos en que el Congreso Nacional deba designar a funcionarios en base a ternas, éstas deberán serles presentadas durante los veinte días subsiguientes al de la vacancia; de no recibirse ternas, luego del plazo señalado, se procederá a los nombramientos sin ellas".

"El Congreso Nacional hará las designaciones dentro del plazo de cuarenta días de haber recibido la respectiva terna".

De otra parte, en el artículo 60 de la codificación de 1993, constaba la siguiente disposición: "En los años en que corresponda posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, el Congreso Nacional deberá reunirse el 9 de agosto, a fin de elegir a sus dignatarios".

Esta disposición, en las codificaciones de 1996 y 1997, ha sido

reemplazada de la siguiente manera: "En los años en que corresponda posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente saliente presentará su informe ante el Congreso Nacional dentro de los días comprendidos del 2 al 10 de agosto"(Art. 103, literal 'p').

Una norma importante de las codificaciones de 1996 y 1997, que no constaba en la de 1993, es aquella del párrafo segundo del artículo 84: "Los legisladores no podrán manejar fondos del Presupuesto del Estado, salvo los expresamente asignados para el desenvolvimiento administrativo de la Función Legislativa".

De las Comisiones Legislativas

Si bien en la codificación de 1993 como en las de 1996 y 1997 se trata sobre las *Comisiones Legislativas*, la innovación en estas dos últimas radica en que abordan en una sección aparte (la II, dentro del Título II), lo relativo al *Plenario* de las mismas.

Además, con respecto a la de 1993, las de 1996 y 1997 aumentan una nueva Comisión, la *De Gestión Pública y Régimen Seccional*.

Así mismo, las dos últimas codificaciones introducen nuevas normas al decir, en los párrafos tercero, cuarto y quinto, respectiva-

mente, lo siguiente:

"Las Comisiones conocerán de materias afines. Laborarán todo el año a tiempo completo".

"*El Plenario de las Comisiones Legislativas deberá integrarse en forma proporcional a la representación que hayan alcanzado los diferentes partidos políticos y los no afiliados, de acuerdo con la Ley*".

"*Es facultad privativa del Plenario de las Comisiones Legislativas aprobar, en un solo debate, los proyectos de codificación de leyes, elaborados por la respectiva Comisión*".

También es facultad del mismo aprobar, *en dos debates, los tratados públicos y demás convenios internacionales, con excepción de los que versen sobre soberanía, seguridad y defensa nacionales*".

Además, las dos últimas codificaciones resaltan que "*El Plenario de las Comisiones Legislativas funcionará en receso del Congreso Nacional. Tendrá su sede en la ciudad de Quito y estará integrado por el Presidente del Congreso Nacional, quien lo presidirá, y los legisladores elegidos para integrar las Comisiones Legislativas*"(Art. 87).

De la subrogación del Presidente de la República

En este punto, cabe resaltar que en la codificación de 1993(Art. 77),

se contemplaba que para el "caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, le subrogará: a) El Vicepresidente de la República".

En cambio, en su artículo 100, las codificaciones de 1996 y 1997, eliminaron la expresión "o definitiva", con lo que dejaron un vacío constitucional que impidió que la actual Vicepresidenta Constitucional reemplazase al ex-gobernante Abdalá Bucaram, cesado en sus funciones por el Congreso Nacional, luego del rechazo categórico a su Administración expresado mediante la marcha del 5 de febrero de este año.

Además, en el referido artículo 77 de la codificación de 1993, dentro del orden sucesorio constaban, después del

Vicepresidente, el Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia que, en las codificaciones de 1996 y 1997, han sido reemplazados por "El Ministro de Gobierno o El Ministro de Estado designado por el Presidente de la República" (Art. 101).

También, estas dos últimas codificaciones señalan que:

"No se considerará falta temporal la ausencia del país por asuntos inherentes al ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de lo cual, el Presidente podrá delegar determinadas

atribuciones al Vicepresidente de la República".

Atribuciones presidenciales:

El artículo 103, literales q) y r) de las dos últimas codificaciones conceden, al Presidente de la República, dos nuevas atribuciones las cuales, en la Codificación de 1993, pertenecían al Consejo Nacional de Desarrollo, a saber:

"Fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado y aprobar los correspondientes planes de desarrollo".

"Fijar la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas para la solución de los problemas nacionales, de acuerdo con los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los padres".

Del Vicepresidente de la República

El artículo 83, de la codificación de 1993, establecía que "El Vicepresidente, cuando no ejerza la Presidencia de la República, será Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo".

En cambio, el artículo 107 de las codificaciones de 1996 y 1997 señala que: "El Vicepresidente ejercerá las funciones que le asigne el Presidente de la República".

De otro lado, la codificación de

1993(Art. 84) estipulaba que, *para el caso de ausencia definitiva del Vicepresidente de la República*, le correspondería al Congreso elegir al sucesor *"con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros"*.

Las codificaciones de 1996 y 1997, por su parte, estipulan también que le corresponderá esta facultad al Congreso Nacional pero con la salvedad que deberán elegir *"de una terna que presente el Presidente de la República, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros"*(Art. 108).

El mismo artículo 108, de las dos últimas codificaciones, en su párrafo segundo añade: *"Cuando la falta fuere temporal, no será necesaria la subrogación"*.

Merece resaltarse que con la disposición del artículo 107 de la actual codificación de la Constitución Política, el Vicepresidente de la República, para el desempeño de funciones, queda al arbitrio del titular del Ejecutivo por lo que se han vertido criterios en el sentido de que, en el futuro, podría causar molestias e intranquilidad en la Administración central.

Por lo anterior, y por las actuaciones recientes de la Vicepresidenta Rosalía Arteaga, se debe pensar seriamente y analizar si tiene o no importancia el que se siga contemplando su existencia. Si el resultado del análisis arrojaré resultados ne-

gativos, entonces, su eliminación podría hacerse efectiva a partir del mes de agosto de 1998.

Además, de lo sucedido con los vicepresidentes, en el transcurso de la historia republicana, el balance es adverso en lo atinente a su relación personal con el Jefe del Ejecutivo y, tal vez, por ello el fallecido ex-Presidente José María Velasco Ibarra se expresó duramente respecto de su colaborador inmediato.

De los Ministros Secretarios de Estado

En el artículo 88, párrafo segundo, de la codificación de 1993 indica que:

"Dejará de ser Ministro quien hubiere sido censurado por el Congreso Nacional y no podrá ser designado para ninguna función pública dentro del mismo período presidencial".

Esta disposición es idéntica a la que consta en la codificación de 1997(Art. 112), pero es ligeramente distinta en la de 1996 que dice *"y no podrá ser designado para ninguna función pública hasta dentro de un año"*(Art. 112).

De la Función Judicial

En las dos últimas codificaciones(Art. 118), se manifiesta que, *"con arreglo al principio de unidad jurisdiccional, el ejercicio de la potes-*

tad judicial corresponde exclusivamente a los magistrados, jueces y tribunales determinados en la Constitución, las leyes y en los tratados internacionales", particular que no constaba en la de 1993.

Igualmente, las de 1996 y 1997, manifiestan que *la Función Judicial "actuará en forma descentralizada"*.

Reconocen *el sistema arbitral como procedimiento para la solución de controversias, al igual que la mediación y otros procedimientos alternativos*.

Finalmente, en *la codificación de 1993 se estableció la gratuidad de la administración de justicia, de manera general*(Art. 95); en cambio, en las de 1996 y 1997, de manera específica se indica que *dicha administración es gratuita "en los casos penales, laborales, de alimentos, de menores y materias de orden público"* (Art. 120) y añade que "para los demás casos el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las respectivas tasas".

De los Organismos del Estado

De la Procuraduría General del Estado

En las dos últimas codificaciones se añade que *el Procurador "será elegido por el Congreso Nacional de una terna enviada por el Presidente de la República"*(Art. 138), requisito que no

constaba en la de 1993 (Art. 115).

Cabe destacar que *las codificaciones de 1996 y 1997, a diferencia de la de 1993, recogen un planteamiento de la Fiscalía General, en el sentido de lograr su autonomía de la Procuraduría General del Estado*; por tal motivo la Sección III del Título V, trata específicamente del **Ministerio Público**, en sus artículos 141 y 142, cuando dicen:

"El Ministerio Público se ejerce por el Ministro Fiscal General, los ministros fiscales, los agentes fiscales y demás funcionarios que determine la ley".

"El Ministro Fiscal General debe reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia y durará cuatro años en sus funciones. Su designación la hará el Congreso Nacional de terna enviada por el Presidente de la República. Tendrá las atribuciones, facultades y deberes que determine la ley.

Dentro del cumplimiento de sus obligaciones, el Ministerio Público conducirá las indagaciones previas y promoverá la investigación procesal penal con el apoyo de la Policía Judicial".

De la Contraloría General

En *la codificación de 1993 se alude a la Contraloría General del Estado en un solo artículo*(116), en el que dice que *"será el organismo técnico y autónomo que controlará el ma-*



nejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos... La vigilancia de la Contraloría se extenderá a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas".

Por su parte, las dos últimas codificaciones, tratan de este organismo en los artículos 143 y 144, en los que cabe destacarse lo siguiente:

- Se suprime la expresión "del Estado;

- La representación la ejerce el Contralor General, quien deberá reunir los mismos requisitos para ser Ministro de la Corte Suprema; será elegido por el Congreso Nacional, de una terna presentada por el Presidente de la República y permanecerá en el cargo por cuatro años;

- Se otorga a la Contraloría la facultad de "controlar los ingresos, administración, custodia, gasto e inversión de los recursos y bienes públicos... y dar asesoría en materias de su competencia".

• Además, "tendrá potestad para determinar responsabilidades civiles, administrativas y presunciones de responsabilidad penal".

De la jerarquía y control del Orden Jurídico

En las codificaciones de 1996 y 1997, se hace una innovación importante cuando el artículo 94 dice:

"Las normas contenidas en los tratados y demás convenios internacionales que no se opongan a la Constitución y leyes, luego de promulgados forman parte del ordenamiento jurídico de la República".

Esta norma concuerda con la disposición del artículo 171:

"La Constitución es la Ley Suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deberán mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tendrán valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteren sus prescripciones".

El Tribunal Constitucional

Las codificaciones de 1996 y 1997, señalan que:

- Tendrá su sede en Quito;
- Lo integrarán nueve vocales con sus suplentes;

• Durarán cuatro años en sus funciones;

• Podrán ser reelegidos;

• Deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser Ministros de la Corte Suprema de Justicia y sujetos a las mismas prohibiciones;

• Serán designados por el Congreso Nacional, de la manera señalada en el artículo 174, párrafo tercero.

Competencia:

Sin perjuicio de las demás previstas en el artículo 175, merecen resaltarse la competencia en las siguientes áreas:

• Conocer y resolver acerca de la inconstitucionalidad de leyes, decretos-leyes, decretos y ordenanzas;

• Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública;

• Conocer las resoluciones que denieguen los recursos garantizados en la Sección II "De las garantías de los derechos" y los casos de consulta obligatoria o apelación previstos en el Recurso de Amparo.

En el artículo 176, se indica que la declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria y deberá ser promulgada en el Registro Oficial, pero no tendrá efecto retroactivo ni habrá recurso alguno en contra de ella.

Por su parte el artículo 177, enumera a las personas o entidades que pueden proponer la demanda

de inconstitucionalidad, siendo los principales: El Presidente de la República, el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Defensor del Pueblo, entre otros.

El Tribunal Constitucional reemplaza al Tribunal de Garantías Constitucionales, que estaba contemplado en la codificación de 1993.

Interpretación y reforma de la Constitución

De la Interpretación

En las codificaciones de 1996 y 1997, consta como Sección I, del Título II, lo relativo a *la Interpretación*, la cual está atribuida *al Congreso en Pleno y de un modo generalmente obligatorio, mediante ley especial interpretativa* (Art. 179).

Reforma.

Se encuentra en la Sección II, del mismo Título, en las codifica-

ciones de 1996 y 1997; respecto de este tema, existe una ligera variación con relación a la de 1993:

En las dos primeras, se dice: "Pueden proponer reformas a la Constitución el Presidente de la República, los legisladores, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y por iniciativa popular"(Art. 180).

En cambio, en la de 1993, se indicaba que "Pueden proponerse reformas a la Constitución por los diputados, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular"(Art. 149).

En las codificaciones de 1996 y 1997 se señala que "en caso de que el Congreso Nacional niegue total o parcialmente el proyecto de reformas constitucionales, se estará a lo dispuesto en la Sección de la Consulta Popular".

