

La Reforma Constitucional de 1998

Benjamin Villacís Esquetini*



PROLOGO

A raíz de la primera Constitución Política del Estado Ecuatoriano, adoptada en la ciudad de Riobamba en el año 1830, se han realizado más de una docena de nuevos esfuerzos por readecuar los preceptos de la Carta Fundamental a la realidad ecuatoriana que, en alrededor de 168 años de independencia política de España, ha

enfrentado cambios sustanciales y positivos gracias a la pujanza de su pueblo y a los esfuerzos de los gobernantes para que se conserve la paz social e impere la justicia.

Si bien tales circunstancias diferencian al Ecuador del siglo XIX del actual, no es menos cierto que siguen latentes las mismas aspiraciones de su población, esto es, el deseo ferviente de que el país camine por la senda del progreso a

(*) *Consejero del Servicio Exterior Ecuatoriano.*

fin de que se proyecte internacionalmente con una imagen sólida y que infunda el respeto de toda la comunidad de naciones.

Al dar una mirada retrospectiva, encontramos que durante todo el tiempo transcurrido desde que dejamos a un lado el coloniaje español y luego de la separación del Departamento del Sur de la Gran Colombia para constituirse en la República del Ecuador, nuestro país ha sobrevivido a una serie de calamidades, no solamente naturales sino también producidas por sus propios habitantes, como es el caso de las innumerables asonadas militares que tanto debilitaron la estructura política estatal. Sin embargo, el pueblo como tal y sus gobernantes fueron encontrando fórmulas que le permitieron algunos periodos de paz y tranquilidad amparados en las normas constitucionales.

Es menester, entonces, recordar que desde el año 1978 hasta la fecha, el Ecuador ha disfrutado de dos décadas de democracia, libre de cuartelazos y de quebrantamientos e inobservancias de la Carta Política, lo que le ha permitido una mejor convivencia ciudadana, sin que esto quiera decir que no han existido momentos difíciles para el país, como fueron los enfrentamientos bélicos con el Perú de los años 1981, 1991 y 1995,

así como el peligro que se cernió sobre la estabilidad democrática a raíz del desacertado manejo gubernamental del exPresidente Bucaram y del partido político que le llevó a Carondelet.

Precisamente, luego de la jornada popular del 5 de febrero de 1997, el país entró en una nueva etapa de su vida política y se sentaron las bases para las reformas constitucionales que actualmente están en vigencia luego de las labores que desplegó la Asamblea Nacional, que fue convocada a raíz del pronunciamiento favorable de la Consulta que se realizó durante la Administración Interina del doctor Fabián Alarcón.

Que es la decimonovena Constitución o que es la misma Carta Fundamental del año 1978, con reformas, eso es una discusión sin trascendencia que no lleva a ningún lado. Lo importante es saber que tenemos nuevos preceptos y nuevos lineamientos que, correctamente aplicados, nos conducirán a la meta tan ansiada por todos los ecuatorianos: la paz y el desarrollo auténtico de toda la población y del país en general.

La obligación que nos queda, entonces, es la de cumplir y vigilar por la correcta aplicación de las normas constitucionales, de manera integral, porque solamente tal actitud permitirá que la justicia

brille en todo su esplendor y que se constituya en el auténtico norte para nuestras actividades y para el mejor desenvolvimiento de las responsabilidades diarias.

Para finalizar, es menester recordar lo que el conocido constitucionalista Carlos Sánchez Viamonte sentenció al referirse a la Norma Fundamental de un Estado:

"Es necesario comprender las virtudes del constitucionalismo para respetarlo y amarlo, para luchar por su implantación y para defender su estabilidad. Es necesario, además, crear una conciencia social de tales virtudes y de tales méritos. El Estado de Derecho es, también, un estado de conciencia colectiva. Y una Constitución debe ser algo así como una puerta que se cierra sobre la injusticia del pasado, pero que se abre sobre la perspectiva indefinida del mejoramiento social".

I.- Antecedentes

El Movimiento Popular de febrero de 1997.

Después de la segunda vuelta de las elecciones que se realizaron a mediados de 1996, fue proclamado como Presidente el señor abogado Abdalá Bucaram Ortiz conjuntamente con su binomio la señora doctora Rosalía Arteaga, en calidad de Vicepresidenta.

El abogado Bucaram llevó a cabo una campaña de tinte populista con la que arrolló a sus contrincantes quienes, al principio, no le prestaron demasiada atención; sin embargo, sus ofrecimientos de mejoramiento de la calidad de vida siendo uno de ellos, y como primera prioridad, el otorgamiento de viviendas populares permitió que el fundador del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) logre la victoria ante su principal rival el abogado Jaime Nebot Candi, del social cristianismo (PSC).

A lo anterior, es menester resaltar que su compañera de fórmula se convirtió en un factor decisivo para el aglutinamiento de votos a favor de dicho binomio, no solamente por su condición de mujer sino también por ser la primera vez, en la historia republicana, que una dama era tomada en cuenta para tan delicado como importante sitio; si a ello sumamos la desazón que produjeron los dos últimos años de la Administración del arquitecto Sixto Durán-Ballén, especialmente las situaciones delicadas en las que se vio envuelto el exMandatario, fueron los antecedentes inmediatos para que el pueblo -ya cansado de los ofrecimientos e incumplimientos de la clase política tradicional- vea en el abogado Bucaram al personaje que podía sacar al país de

su empantanamiento.

Las primera de las decisiones que tomó el nuevo ocupante del Palacio de Carondelet, sorprendió gratamente a la población del país, esto es, la ratificación en su cargo del entonces Canciller de la República doctor Galo Leoro Franco, en vista de la positiva y exitosa conducción de las negociaciones con nuestro vecino del sur.

Aparte de ello, tanto los nombramientos en las demás Carteras de Estado como las decisiones y el comportamiento personal que adoptó, durante los últimos meses del año 1996 y el primer mes de 1997, fueron tan disonantes y extremos que poco a poco crearon un descontento que subió de tono y fue el móvil para que organizaciones campesinas llamen a una manifestación popular en contra del seismesino régimen.

Los líderes de las principales tiendas políticas, faltando veinte y cuatro horas para la marcha aludida, empezaron a concientizar a la población a fin de convencerla para que participe masivamente en este acto de inconformidad ciudadana; ello, indudablemente, tuvo su efecto y en la mañana del cinco de febrero de 1997 el pueblo de Quito, Guayaquil, Cuenca y otras ciudades importantes de la sierra, costa y amazonía protagonizaron una gran concentración y desfile

en las calles citadinas, la misma que fue calificada como la más grande que se había producido desde los albores de la vida republicana, dado que movilizó alrededor de dos millones de personas de todas las clases sociales.

Naturalmente, el grito que unió al conglomerado se convirtió en consigna y a todo pulmón la coreaban: ¡Fuera, fuera Bucaram y su gavilla!, así como gritaban otras coplas muy decidoras y que traslucían el gran descontento popular por un gobierno que en tan pocos meses (seis) había conscitado el interés nacional e internacional no precisamente por sus acertos sino por el inusual comportamiento del abogado Bucaram.

Lo demás ya es historia pero, en el caso de la capital, los manifestantes confluieron al Palacio Legislativo en el que el Congreso Nacional se encontraba reunido analizando la situación; la presión ejercida por la población fue de tal magnitud que consiguió que el entonces Titular de la Legislatura, doctor Fabián Alarcón Rivera, convoque a los diputados para que en una sesión extraordinaria y de carácter permanente analice el enfático pedido popular de que cese en sus funciones al abogado Bucaram.

La posteridad se encargará de dar un juicio de valor más acertado que el que se podría esgrimir

en la actualidad dada la cercanía y la frescura de los acontecimientos y la decisión del Congreso (que permitió la destitución presidencial más sonada desde que el Ecuador nació a la vida republicana). No es del caso, entonces, calificar de inconstitucional o ilegal el procedimiento que los diputados pusieron en marcha para cumplir con el claro pedido democrático de la ciudadanía de que el abogado Bucaram deje el poder.

El caso es que, la legislatura, después de prolongadas deliberaciones y consultas con el sector militar, decidieron ungir como Presidente Interino al doctor Fabián Alarcón quien, en una actitud poco comprensible, declinó este mandato y se encargó, entonces, a la Vicepresidenta Rosalía Arteaga la vacante Presidencia hasta que el Congreso encuentre una vía más expedita y clara que permita que el doctor Alarcón asuma legalmente el interinazgo.

Cuando tal camino quedó determinado, asumió definitivamente la Presidencia el doctor Alarcón y el abogado Bucaram huyó a la República de Panamá, su sitio predilecto, en el que se encuentra como exiliado luego de que el Gobierno panameño le concedió tal prerrogativa a pesar de que el Ecuador, por medio de las autoridades competentes, de-

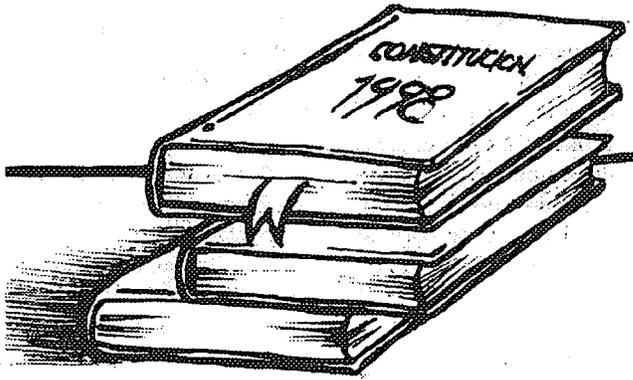
mostró fehacientemente que dicho ciudadano no era un perseguido político sino que debía responder ante la justicia por graves cargos que se le imputaban y que actualmente son de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia.

1. 2 La Consulta Popular del mes de mayo y la conformación de la Asamblea.-

Con la finalidad de que cualquier duda respecto de esta sucesión intempestiva pudiese entorpecer el normal desenvolvimiento nacional y, en especial, en lo atinente al proceso de paz entre nuestro país y el Perú, el doctor Alarcón decidió hacer una consulta a la ciudadanía para, así, legitimizar su investidura como Presidente Interino.

Cabe aclarar que si bien tal procedimiento, por lo dicho anteriormente, se podría considerar justificado, no es menos cierto que el contenido mismo del documento excedió las verdaderas intenciones del mismo; en otras palabras, las preguntas debieron converger, únicamente, a obtener el beneplácito popular para la cesación de funciones del abogado Bucaram, realizada por el Congreso, así como para avalizar el interinazgo del doctor Alarcón.

Lamentablemente, en la Consulta se entremezclaron temas



muy disímiles y entre ellos (para tratar de cumplir con algunos sectores que clamaban por un nuevo marco constitucional que posibilitase un cambio jurídico importante para el país), se introdujo una pregunta relativa a la convocatoria de una "Asamblea Nacional" y a la que la ciudadanía, deseosa de que se cumpla con este anhelo, respondió positivamente.

Con tal asentimiento, los partidos políticos presentaron sus candidatos para dicho foro y luego de electos, si bien se reunieron por primera vez en Ambato, en diciembre de 1997, comenzaron efectivamente sus labores en el mes de enero de 1998 con el especial encargo de reformar la Constitución y para cuyo cometido se le concedió hasta el 30 de abril de este mismo año, como plazo improrogable, de conformidad con lo que reza la correspondiente con-

vocatoria a elección de representantes que fue publicada en el Registro Oficial 150, de 11 de septiembre de 1997.

II.- La Asamblea Nacional.

Base legal para el funcionamiento de la Asamblea.-

Con la finalidad de allanar el camino para el funcionamiento de la Asamblea Nacional, el Congreso de la República procedió a introducir una Transitoria (la 17ª) en la Carta Política vigente a la época; es así que, en el suplemento del registro Oficial 146, de 5 de septiembre de 1997, se publicó dicha norma la cual, entre otras cosas, dispuso lo siguiente:

1) La reunión de la Asamblea en la ciudad de Ambato, después de 102 días de realizada la convocatoria por parte del Tribunal Supremo Electoral.

2) El encargo exclusivo de "reformular la vigente Constitución Política del Ecuador".

3) El lugar de funcionamiento de la Asamblea (Quito) y el plazo de sus deliberaciones, esto es, "durante un período que en ningún caso excederá del 30 de abril de 1998, fecha en la cual se disolverá de pleno derecho".

4) La conformación de la Asamblea: setenta representantes, de acuerdo con las listas presentadas en cada provincia y seleccionados por los electores "de una lista o entre las listas, inscritas y clasificadas".

5) Los requisitos para ser candidato (los mismos que se exigen para postularse como diputado provincial) y de no hallarse incurso en las inhabilidades y prohibiciones previstas en los artículos 74-A, 80 (inciso tercero) y 81 de la Carta Política de 1978 y sus posteriores reformas.

6) La no interferencia de ninguna autoridad en las labores de la Asamblea (en las que se incluyó al Gobierno Nacional en sí y al Congreso de la República) y viceversa.

7) La no modificación, por parte de la Asamblea, de los períodos del entonces Presidente Interino y de la Vicepresidenta, diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales.

8) Las publicaciones de las refor-

mas en el Registro Oficial sin necesidad de su someterlas al conocimiento del entonces Presidente Interino.

Convocatoria a Elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional.-

El Tribunal Supremo electoral procedió a efectuar la respectiva convocatoria para elección de setenta asambleístas provinciales (Sup. R.O. 150, septiembre 11 de 1997), a saber: Guayas (10); Pichincha (8); Manabí (5), Azuay y Los Ríos (4); Cotopaxi, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Imbabura, Loja y Tungurahua (3); y, Bolívar, Carchi, Cañar, Napo, Galápagos, Morona Santiago, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe (2) en cada una.

Se dispuso, en la convocatoria, que las elecciones se realicen el domingo 30 de noviembre de 1997; para la inscripción de candidaturas se fijó como fecha tope el 10 de octubre y la culminación de la actividad proselitista el jueves 27 de noviembre.

De los ocho representantes que le correspondieron a la provincia de Pichincha, cinco fueron elegidos de entre las filas de la Democracia Popular, siendo ellos: Oswaldo Hurtado Larrea, Alexandra Vela, Roque Sevilla, Ernesto Albán Gómez y Mauricio Dávalos Guevara.

Como se verá posteriormente, ya dentro de las primeras actividades de la Asamblea Nacional, resultó electo como su Presidente el doctor Oswaldo Hurtado, quien también se desempeñó años atrás como Presidente Constitucional de la República en reemplazo del abogado Jaime Roldós Aguilera, fallecido trágicamente el 24 de mayo de 1981.

Plazo para la culminación del encargo.-

Es menester reiterar que, de conformidad con lo anotado en líneas precedentes, esto es, en lo relativo a la antedicha "transitoria" así como a la ya aludida convocatoria para elección de Representantes a la Asamblea, se fijó como plazo de desempeño de sus labores el 30 de abril de 1998.

Calendario Electoral.-

Dentro del "Reglamento de Elección de Representantes a la Asamblea Nacional", que fue publicado en el R.O. 156, de 19 de septiembre de 1997, se fijó el Calendario Electoral, de la siguiente manera:

- 1.- Cierre de Inscripción de candidaturas: 10 de octubre
- 2.- Plazo para calificación de candidaturas, resolución de impugnaciones y recursos de apelación: 25 de octubre.

- 3.- Cierre de campaña electoral: 27 de noviembre.
- 4.- Elecciones de miembros de la Asamblea: 30 de noviembre.
- 5.- Proclamación de resultados oficiales: 15 de diciembre.
- 6.- Entrega de credenciales: 15 al 19 de diciembre.
- 7.- Instalación de la Asamblea Nacional: 20 de diciembre de 1997.

Autoproclamación en Asamblea Nacional Constituyente.-

A pesar de lo aprobado en la Consulta Popular y de la disposición transitoria ya mencionada, la Asamblea Nacional procedió a autodenominarse "Constituyente" y, para tal efecto, se basó precisamente en dicha transitoria que delimitó su campo de acción y no le atribuyó facultades amplias para, precisamente, guardar armonía con lo decidido por la ciudadanía ecuatoriana.

En el suplemento del R.O. 235, de 14 de enero de 1998, se publicó la mentada resolución cuyo texto decía:

**ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE**

En ejercicio de las facultades que le otorga la Décimo Séptima Disposición Transitoria de la Constitución Política de la República.

Resuelve:

La ASAMBLEA NACIONAL se denominará "ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE", se sujetará en su funcionamiento al estatuto Orgánico y de Procedimiento debidamente aprobado.

Respetará la independencia del H. Congreso Nacional y demás funciones del Estado, los períodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, así como los de las respectivas autoridades del Régimen Seccional.

El Estatuto Orgánico y de Procedimiento.

Fue publicado en el R.O. 240, de 21 de enero de 1998, y consta de los siguientes capítulos:

I.- De la Organización General de la Asamblea Nacional Constituyente.

Contiene las disposiciones relacionadas con el lugar de la sesión inaugural (Ambato), el sitio de las sesiones diarias (Quito) y el de la clausura (Riobamba); la elección de Presidente, dos Vicepresidentes, Secretario y Prosecretario; y, las atribuciones específicas del Presidente de la Asamblea.

II.- De la Comisión Administrativa.

Encargada de la elaboración del orden del día y el despacho de los asuntos administrativos, eco-

nómicos y financieros, entre ellos la aprobación del presupuesto a efectos del pago de los emolumentos a los asambleístas.

III.- De las comisiones Especializadas.

Los setenta Representantes se distribuyeron en nueve comisiones, las cuales, en su orden se encargaron de los siguientes asuntos:

PRIMERA.- Estado, población, derechos, deberes y garantías individuales y colectivas; y medio ambiente.

SEGUNDA.- Derechos políticos y participación democrática.

TERCERA.- Instituciones políticas.

CUARTA.- Justicia ordinaria y constitucional; y del Ministerio público.

QUINTA.- Organización territorial, régimen seccional y descentralización.

SEXTA.- Derechos sociales(1): Salud, seguridad social y trabajo.

SEPTIMA.- Derechos Sociales (2): mujer, niño, familia, educación y cultura.

OCTAVA.- Organización económica (1): Principios, propiedad y sectores de la economía.

NOVENA.- Organización económica (2): Derechos económicos, sistemas tributario, monetario, financiero y organismos de control.

En este mismo capítulo, se situó a las Comisiones Especiales (de Constitución y de Excusas); las Comisiones Ocasionales; y, las Normas de Funcionamiento.

IV.- De los Procedimientos Generales.

V.- De los Procedimientos para la Presentación y Aprobación de las Reformas Constitucionales.

VI.- De los Debates.

VII.- De las votaciones (simple, nominativa y nominal)

VIII.- De los Procedimientos Administrativos de la Asamblea.

IX.- Disposiciones Generales.

En aplicación a este Estatuto, la Asamblea procedió a elegir a sus principales dignidades, las mismas que recayeron en el doctor Oswaldo Hurtado Larrea (Presidente); abogado Marcelo Santos Vera (Primer Vicepresidente); licenciado Luis Mejía Montesdeoca (Segundo Vicepresidente); doctor Diego Ordóñez Guerrero (Secretario); y, doctor Olmedo Castro (Prosecretario).

Pugna Política.-

Probablemente un error de cál-

culo y algunas circunstancias adversas que se suscitaron en el país, entre ellas la movilización convocada por los funcionarios y empleados del IESS y los beneficiarios del Seguro Social Campesino, incidieron en la labor encomendada a la Asamblea, por lo que no pudieron terminar sus deliberaciones el 30 de abril y, por ello, procedieron los Representantes a autoprorrogarse por ocho días más a fin de terminar con las reformas a la Constitución.

Esta circunstancia no pasó inadvertida por el entonces Presidente Interino de la República, doctor Fabián Alarcón Rivera, quien acudió al Congreso Nacional y en una fogosa intervención criticó duramente esta decisión y, al propio tiempo, se negó a reconocer las reformas que adoptare la Asamblea con posterioridad al 30 de abril, ordenando entonces que en caso de producirse, éstas, no fuesen publicadas en el Registro Oficial e hizo un ofrecimiento que sorprendió a toda la opinión pública: la reintegración a sus curules de los Diputados Nacionales a quienes la Asamblea —mediante una resolución que también suscitó polémica— cesó en sus funciones recortando, así, en dos años el período para el que fueron elegidos en 1996. Los afectados presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional y éste dictaminó



que la Resolución de la Asamblea fue inconstitucional, pero no ordenó la reintegración al Congreso de dichos Diputados.

La tirantez subió de tono con los criterios a favor o en contra de la prórroga de las labores de la Asamblea; al final, los asambleístas sesionaron en la Universidad Andina "Simón Bolívar" (el sitio inicial fue en Sangolquí, en la antigua Academia de Guerra del Ejército) y continuaron las reformas con las que, apretadamente, pudieron terminar en los ocho días adicionales.

Otro punto álgido constituyó la fecha de entrada en vigencia de la "nueva Carta Política"; en principio, se señaló el 1° de agosto pero; posteriormente, quedó determinado en el propio texto que regiría desde el día de posesión del nuevo Presidente de la República, esto es, el 10 de agosto, particular

que quedó plasmado en la Disposición Final de la Constitución.

Felizmente las divergencias entre el Ejecutivo y la Asamblea fueron superadas y, en un gesto que le honra, el doctor Alarcón Rivera reconsideró su planteamiento e indicó que no haría efectiva su moción de que se reintegren a sus curules los legisladores cesados.

Con esto, prácticamente, terminó la pugna política y permitió que continúen los preparativos para la contienda electoral, que es de conocimiento público, en la que triunfó con escaso margen el doctor Jamil Mahuad quien, al final de las maratónicas sesiones de los tribunales provinciales de Guayas y Pichincha, fue declarado triunfador por el Tribunal Supremo Electoral el cual extendió las respectivas credenciales que le acreditaron como Presidente de la República y Vicepresidente al doc-

tor Ricardo Noboa Bejarano, binomio patrocinado por el Partido Democracia Popular (DP), quienes triunfaron ante la fórmula Alvaro Noboa Pontón y Alfredo Castillo Bujase del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

III.- Comparación de la estructura de las dos Cartas Políticas.

La Constitución derogada.-

Constaba de un Preámbulo y de un Título Preliminar para, posteriormente, quedar dividida en Tres Partes que, a su vez, tenían Títulos, Secciones y Parágrafos, de la siguiente manera:

La Primera Parte con tres títulos, el primero de ellos "De los Ecuatorianos y Extranjeros", también con tres Secciones las cuales, en su orden, se referían a la Nacionalidad, la Ciudadanía y la condición jurídica de los extranjeros, respectivamente.

El segundo título era "De los Derechos, Deberes y Garantías", con cinco Secciones: De los Derechos de las Personas; De las Garantías de los Derechos (Hábeas Corpus, Defensoría del Pueblo, Hábeas Data, Del Amparo); De la Familia; De la Educación y Cultura; y De la Seguridad Social y la Promoción Popular.

El Título Tercero "De la Econo-

mía" contenía cinco Secciones, a saber: Disposición General, Sectores de la Economía, De la Propiedad, Del Sistema Tributario y Del Sistema Monetario.

La Segunda Parte con siete títulos, el Primero con una sola Sección acerca "Del Sector Público".

El Segundo "De la Función Legislativa", con cuatro Secciones: "Del Congreso Nacional", "Del Plenario de las Comisiones Legislativas", "De la iniciativa de la formación de las leyes" y, "Del Presupuesto del Estado"

El Tercero "De la Función Ejecutiva" y sus cuatro secciones: "Del Presidente de la República", "Del Vicepresidente de la República", "De los Ministros Secretarios de Estado" y "Del Consejo Nacional de Desarrollo".

El Cuarto "De la Función Judicial" con tres secciones: "Principios Básicos", "De los Organos de la Función Judicial" y "De la Organización y Funcionamiento".

El Quinto "De los Organismos del Estado" y sus cuatro secciones: "Del Tribunal Supremo Electoral", "De la Procuraduría General del Estado", "Del Ministerio Público" y "De los Organismos de Control".

El Sexto "Del Régimen Administrativo y Seccional", con tres secciones: "Reglas Generales", "Del Régimen Seccional Dependiente" y "Del Régimen Seccional

Autónomo".

El Séptimo trata exclusivamente "De la Fuerza Pública".

La Tercera Parte con dos títulos: el primero "De la Jerarquía y Control del Orden Jurídico", con dos secciones: "De la Supremacía de la Constitución" y "Del Tribunal Constitucional"; y, el Segundo, "Interpretación y Reforma de la Constitución", con dos secciones: "De la Interpretación" y "De la Reforma".

Por último, tenía 17 disposiciones transitorias y un artículo final.

La Constitución de 1998.

A diferencia de su predecesora, se halla dividida en trece Títulos los que, a su vez, contienen Capítulos; y, dado que en la siguiente parte de este trabajo se hará una referencia más completa a la Constitución vigente desde este 10 de agosto, a continuación se mencionará únicamente de lo que tratan dichos Títulos:

- I DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES
- II DE LOS HABITANTES.
- III DE LOS DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES
- IV DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA
- V DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y LA FUNCION PUBLICA
- VI DE LA FUNCION LEGISLATIVA

VII DE LA FUNCION EJECUTIVA

VIII DE LA FUNCION JUDICIAL

IX DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

X DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

XI DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION

XII DEL SISTEMA ECONOMICO

XIII DE LA SUPREMACIA, DEL CONTROL Y DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION.

Es menester destacar que esta Carta Política contiene 46 disposiciones transitorias (siendo el mayor número que ha existido comparado con las otras Constituciones) y hacen relación a: los Habitantes, la Seguridad Social, la Educación, las Elecciones, el Sector Público, el Congreso Nacional, la Función Judicial, el Régimen Penitenciario, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, de las Superintendencias, de la Descentralización, de la Economía, de la Planificación Económica, del Banco Central y del Registro Oficial.

Si bien las dos versiones de la Carta Fundamental "invocan la protección de Dios", no es menos cierto que la primera de ellas, a modo de Preámbulo poco explícito, empieza con la referencia a "La República del Ecuador"; la segunda, en cambio, menciona a "El Pueblo

del Ecuador" y resalta la historia, el recuerdo de los héroes, el trabajo de hombres y mujeres, los ideales que les han guiado y, finalmente, reconoce la diversidad de regiones, pueblos, etnias y culturas.

IV.- Principales aspectos de la Constitución de 1998.

4.1 ÁMBITO POLITICO.

Introduce el principio de descentralización en el campo administrativo.

En el caso de la capital ecuatoriana, se elimina la mención al "Distrito Metropolitano", que constaba en el texto constitucional anterior; ello, desde luego no afecta en modo alguno a su existencia actual que se rige por la Ley No. 46, publicada en el R.O. 345, de 27 de diciembre de 1993.

Si bien en la Carta anterior ya existía la disposición sobre la conservación de la nacionalidad ecuatoriana para quienes "adquieran una segunda nacionalidad", vale aclarar que tal como estaba redactada regía a partir de 1995, año en el que se introdujo esta reforma con el carácter de mandato; en cambio, en la Constitución vigente la disposición es retroactiva ("se hayan naturalizado") y tiene un tinte facultativo ("podrán").

De conformidad con lo que

dispone el artículo 63.: "Todos los ecuatorianos son ciudadanos", en contraposición a lo que se disponía en el pasado, esto era, que la ciudadanía se la adquiría a partir del cumplimiento de los dieciocho años de edad.

Vale resaltar que en el antiguo texto constitucional (Art. 17) se reconocía el derecho de asilo a favor de los extranjeros; actualmente, este precepto no consta actualmente, sin que ello signifique la inobservancia de la normativa internacional, aceptada por el Ecuador, de conformidad con los respectivos convenios y convenciones vigentes sobre esta materia.

Se concede el derecho a voto a los ecuatorianos domiciliados en el exterior (Art. 27, párrafo 3.) que, lógicamente, será regulado por la ley respectiva; sin embargo, conviene llamar la atención que aquella deberá contener disposiciones muy claras y evidentes a fin de evitar el doble ejercicio de este derecho (fraude), porque de conformidad con el artículo citado la votación puede efectuarse "en el lugar de su registro o empadronamiento".

En cuanto a la Consulta Popular, si bien ésta se mantiene, se le añade un elemento sustancial, esto es, la posibilidad de ser convocada por parte del tribunal Supremo Electoral por pedido del 8% de los ciudadanos empadronados a

nivel nacional, con la salvedad que dicho pedido deberá referirse a asuntos "de trascendental importancia" pero que no impliquen reformas constitucionales; además, este procedimiento deberá ser reglado debidamente.

Sobre este mismo tema, también se permite que, sobre temas de importancia para la comunidad, los organismos seccionales, con el voto favorable de las 3/4 partes de sus integrantes, "podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial".

Finalmente, se faculta para que "los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados" soliciten la instauración de este procedimiento.

La selección de candidatos, en las elecciones pluripersonales, pueden ser escogidos por el ciudadano "de una lista o entre listas".

Para el caso de que se compruebe que los alcaldes, prefectos y diputados hayan incurrido en actos de corrupción o que hubiesen incumplido con los planes de trabajo ofrecidos en campaña, "los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado", siempre que representen "por lo menos el 30%

de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial".

Se instaura el control de los gastos electorales, por lo que todos los que vayan a intervenir en la arena política, deberán rendir cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre "el monto origen y destino de los recursos" utilizados para las respectivas campañas.

SECTOR ECONOMICO

4.2.1 De conformidad con la Transitoria trigésima sexta, se encargó al Congreso Nacional la modificación a las leyes pertinentes para permitir la plena aplicación de las normas contenidas en el Título XII, Capítulo I, que trata sobre este tema.

Los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, deberán ser observados para la organización y funcionamiento de la economía.

Se establecen cinco objetivos permanentes de la economía: a) "Desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo; b) Conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficientes y sostenido; c) Incremento y diversificación de la producción; d) La eliminación de la indigencia, superación de la pobreza, reducción del desempleo y

subempleo y la distribución equitativa de la riqueza; y, e) Participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional".

Se promueve "el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión"(cooperativas, talleres artesanales, etc.) a fin de que la propiedad y la gestión esté en manos de la comunidad.

La explotación de los recursos naturales no renovables(que son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado) es factible siempre y cuando se tengan en cuenta los intereses nacionales; cabe la concurrencia de empresas públicas, privadas o mixtas "de acuerdo con la ley". Es decir, el sector privado queda facultado para intervenir tanto en el proceso de exploración y aprovechamiento de dichos recursos. Es menester aclarar que, de acuerdo con el Art. 251, los gobiernos seccionales autónomos, en cuyos circunscripciones se exploten e industrialicen los mencionados recursos, "tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el País, particular que será regulado por la Ley. Queda como potestad exclusiva del Estado la concesión de frecuencias electromagnéticas necesarias "para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios".

Queda instaurado el Fondo de

Solidaridad, como organismo autónomo, "destinado a combatir la pobreza y a eliminar la indigencia" y que se nutrirá "de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos... y se administrará de acuerdo con la ley".

En cuanto a la Proforma del Presupuesto General del Estado, corresponde al Ejecutivo su formulación y el Banco Central presentará un informe; posteriormente, será conocida por el Congreso, el cual "no podrá incrementar el monto estimado de los ingresos y egresos previstos en la proforma" y, también, es de su competencia el conocimiento de los presupuestos de las empresas públicas estatales. Queda establecido que "ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado"; y, finalmente, *quedan suprimidos los gastos reservados*, con excepción de aquellos destinados a la defensa nacional.

Se elimina la Junta Monetaria; en cambio, el Banco Central retoma la conducción de la política en lo referente a la moneda(especialmente en lo atinente a su estabilidad) y, además, es responsable de "establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado",

particular que está acorde con las normas que rigen actualmente a las entidades emisoras modernas. Dentro del Banco Central, existe un Directorio que se conforma por "cinco miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por mayoría de los integrantes del Congreso Nacional".

En cuanto a la inversión, el Estado garantizará los capitales destinados a este efecto por los nacionales y extranjeros, a fin de que en los respectivos contratos con dichos inversionistas se establezcan "garantías y seguridades especiales, a fin de que los convenios no sean modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase que afecten sus cláusulas".

Las disposiciones relativas al régimen tributario no fueron alteradas y, únicamente, se añade que "el Presidente de la República podrá fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduana".

De conformidad con los artículos 254 y 255, se establece el Sistema Nacional de Planificación, el mismo que "estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República", por lo tanto los actuales funcionarios del CONADE (que desaparece) y sus bienes pasan a formar parte de dicho organismo.

El Presidente de la República está facultado a enviar al Congre-

so los proyectos de ley "calificados de urgencia en materia económica" y éste tiene un plazo máximo de 30 días para aprobarlos, modificarlos o negarlos. Mientras se discute un proyecto de tal naturaleza, el Primer Mandatario no puede enviar otro salvo el caso de que se haya declarado "el estado de emergencia".

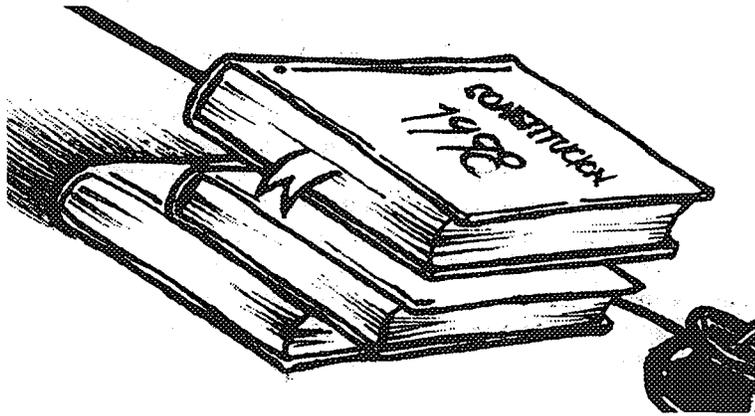
Se faculta, de conformidad con la ley, la creación de puertos libres en Esmeraldas y El Oro.

AREA SOCIAL.

La propiedad, en cualquiera de sus formas, mientras cumpla con su función social "constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará"; igual actitud estatal respecto de la propiedad intelectual, de acuerdo con las normas previstas en la ley y en los convenios y tratados vigentes.

En lo que hace relación a la vivienda, "el Estado estimulará los programas de interés social" y se contempla, por parte de las municipalidades, la expropiación, reserva y control de áreas para el desarrollo futuro, particular que es también aplicable para el caso de la conservación del medio ambiente.

Se mantiene la disposición respecto de la cual se reconoce el trabajo como un "derecho y un deber social"; asimismo, lo concerniente "al derecho de los trabajadores a la



huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley" pero, de otro lado, *se prohíbe terminantemente la paralización de los servicios públicos*, en especial: salud, educación, justicia, seguridad social, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, transporte público, telecomunicaciones y el procesamiento, transporte y distribución de combustibles.

En cuanto a las mujeres, se prohíbe todo tipo de discriminación laboral; su trabajo en el hogar "será tomado en cuenta para compensarle equitativamente" cuando se encuentre en situaciones especiales de desventaja económica y, se reconoce como "labor productiva" el trabajo doméstico no remunerado.

Se establece que "la ley regulará la aplicación y defensa" de los derechos y garantías que esta

Constitución garantiza para los grupos vulnerables (niños, adolescentes, discapacitados y ancianos). En todos los casos, se aplicará el principio del interés superior de los niños; se garantizará "la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad"; y, "el Estado garantizará a las personas de la tercera edad y a los jubilados, el derecho de asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno, atención integral de salud gratuita y tratamiento preferente tributario y en servicios".

Se mantiene la seguridad social como "deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes", cuya prestación será responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y se llevará a cabo con la participación de los sectores público y privado, "de

conformidad con la ley".

El seguro social campesino "será un régimen especial del seguro general obligatorio para proteger a la población rural y al pescador artesanal del país", cuya financiación se hará a través del "aporte solidario de los asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social".

En cuanto a la cultura, se indica que "es patrimonio del pueblo y constituye elemento esencial de su identidad", que el Estado fomentará la interculturalidad; y, "los bienes del Estado que integran el patrimonio cultural serán inalienables e imprescriptibles. Los de propiedad particular que sean parte del patrimonio cultural, se sujetarán a lo dispuesto en la ley".

Al referirse a la educación, la nueva Carta Política la conceptúa como "derecho irrenunciable..., deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social"; reconoce este derecho a favor de las personas discapacitadas y la permanencia de la educación particular; la gratuidad de la educación se conserva para los niveles básico y secundario y, amplía la duración del período de labores de 185 días a 200, a partir de 1999, quedando la posibilidad de que las universida-

des y escuelas politécnicas públicas (cuya autonomía se respeta), cobren a los aspirantes "exclusivamente, matrículas diferenciadas de acuerdo con su nivel socio-económico" y su ingreso queda supeeditado a "los requisitos establecidos por el sistema obligatorio de admisión y nivelación".

Al hablar de la comunicación, se reconoce a los periodistas y comunicadores sociales "el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa"; garantiza la "cláusula de conciencia" y el "derecho al secreto profesional"; se levanta la reserva de las informaciones que reposan en los archivos públicos, excepto de los documentos que tengan que ver con la defensa nacional o por causas establecidas en la ley.

Se reconocen quince derechos a favor de los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos (Arts. 83-85), "de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos"; entre ellos: a) el de "conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública"; b) "ser consultados sobre planes y programas de pros-

pección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente"; c) "conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad".

DE LA FUNCION LEGISLATIVA.

Se eliminan los diputados nacionales, quedando el Congreso integrado por los "que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil".

El Congreso elegirá cada dos años a un Presidente y dos Vicepresidentes; los candidatos para la primera dignidad pertenecerán "al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa"; el primer vicepresidente, del que tenga la segunda mayoría; y, el segundo de entre los partidos o movimientos minoritarios. Para los siguientes dos años, "el presidente y el primer vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente".

Para el caso previsto en el Artículo 168 (ausencia definitiva del Presidente y Vicepresidente de la República), el Congreso está facultado para elegir Presidente y,

cuando faltare el Vicepresidente, lo designará de entre una terna enviada por el Titular de la Función Ejecutiva.

Entre las principales atribuciones del Congreso Nacional, está la de destituir al Presidente y Vicepresidente de la República, previo enjuiciamiento político, asimismo, declararlos cesantes luego de establecer la incapacidad física o mental o el abandono del cargo; dicho enjuiciamiento procederá únicamente por "la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito" y para que proceda la destitución se deberá contar "con las dos terceras partes de los integrantes del Congreso". Se mantiene el enjuiciamiento político para los Ministros de Estado y para el caso de haber sido censurados, le corresponde decidir al Presidente de la República si continúan o no en sus cargos.

Asimismo, le atañe al Congreso el nombramiento del Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes (Bancos, Compañías y Telecomunicaciones) y la designación del Contralor General del Estado (de entre una terna aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.).

El Congreso se instalará, sin necesidad de convocatoria, el día 5 de enero del año en que se posesione el Presidente de la República.

Se prohíbe a los diputados manejar recursos del Presupuesto del Estado y gestionar nombramientos de cargos públicos y quienes incurrieren en violaciones del Código de Ética pueden ser privados de su calidad de congresistas.

Se crea la Comisión de Legislación y Codificación, integrada por "siete vocales designados... de fuera de su seno", con las siguientes atribuciones: a) preparar proyectos de ley; b) codificar las leyes y disponer su publicación; y, c) recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana.

De conformidad con lo que dispone el artículo 161, le corresponde al Congreso Nacional el conocimiento y aprobación de seis clases de tratados y convenios internacionales: a) los que se refieran a materia territorial o de límites; b) Los que establezcan alianzas políticas o militares; c) Los que comprometan al país en acuerdos de integración; d) Los que atribuyan a un organismo internacional u supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley; e) Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos; y, f) Los que contengan el

compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley. Cabe anotar, eso sí, que de acuerdo con el siguiente artículo(162), debe solicitar, previamente, el dictamen del Tribunal Constitucional "respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución".

FUNCION EJECUTIVA.

Si bien el período de Gobierno del Titular de esta Función continúa siendo de cuatro a años, en cambio, el inicio del período está previsto para el 15 de enero siguiente al de su elección, con lo que el Presidente saliente gobernará ciento veinte días más si se compara con las anteriores administraciones cuyos 48 meses se contabilizaban de agosto a agosto.

Se contempla la posibilidad de eliminar la segunda vuelta electoral, para el caso de que "el binomio que obtuvo el primer lugar, alcanzare más del cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el ubicado en segundo lugar".

El Presidente "cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo", entre otras, por las siguientes razones: Por incapacidad física o mental, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional y por destitución, previo enjuiciamiento político.

En caso de ausencia definitiva, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que faltare para completar el período constitucional; caso de ausencia simultánea y definitiva del Presidente y Vicepresidente, el Titular del Congreso asumirá temporalmente la Presidencia y convocará a la Legislatura (en el plazo de diez días) para elegir al Presidente de la República; el ciudadano así elegido desempeñará tales funciones "hasta completar el respectivo período presidencial". La ausencia del país, del Primer Mandatario, por asuntos relacionados con su investidura no constituye "falta temporal".

FUNCION JUDICIAL.

Se aprobó la unidad jurisdiccional, esto es, que todo juez, desde ahora, debe pertenecer a la Función Judicial por lo que la judicatura de menores, la militar y policial se traslada a los órganos correspondientes de dicha Función y para ello, el Consejo Nacional de la Judicatura se encargará de elaborar los proyectos que modifiquen las leyes pertinentes a fin de que se cumpla esta disposición constitucional.

La implantación del sistema oral se llevará a cabo en el plazo de cuatro años y, para ello, el Congreso reformará las leyes y la Función Judicial adecuará las depen-

dencias e instalaciones a fin de posibilitar el funcionamiento de este nuevo sistema, el cual "hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios dispositivo, de intermediación, celeridad, de concentración y eficiencia en la administración de justicia".

La Corte Suprema, en pleno, expedirá la norma dirimente que tendrá carácter obligatorio "mientras la ley no determine lo contrario" para el caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho y que hayan sido dictados por las salas de casación, los Tribunales Distritales o las Cortes Superiores.

La Corte Suprema actuará como "corte de casación".

Se reconoce la carrera judicial y los magistrados de la Corte permanecerán de forma vitalicia en sus cargos y solamente podrán ser cesados por las causas determinadas en la Constitución y la ley.

El Consejo Nacional de la Judicatura "será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial" y, además, fijará las tasas judiciales para aquellos casos que no sean penales, laborales, de alimentos y de menores (que son gratuitos) y tales fondos constituirán ingresos propios de la Función.

Se instaura los jueces de paz, a

quienes se encarga la resolución de conflictos individuales, comunitarios o vecinales, de acuerdo con la equidad.

Se reconoce al arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos; al respecto, cabe manifestar que está vigente la Ley de Arbitraje y Mediación desde 1997 (R.O. 145, 97-11-04), faltando únicamente la expedición del Reglamento. Este cuerpo legal faculta a "las cámaras de la producción, asociaciones, agremiaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro" la organización de centros de arbitraje, cuyo funcionamiento tiene como paso previo el registro en la Federación de Cámaras de Comercio del Ecuador. Asimismo, se contempla el arbitraje internacional, siempre que se cumplen los requisitos contemplados en dicha normativa y "regulado por los tratados, convenciones, protocolos y demás actos de derecho internacional suscritos y ratificados por el Ecuador".

DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL.

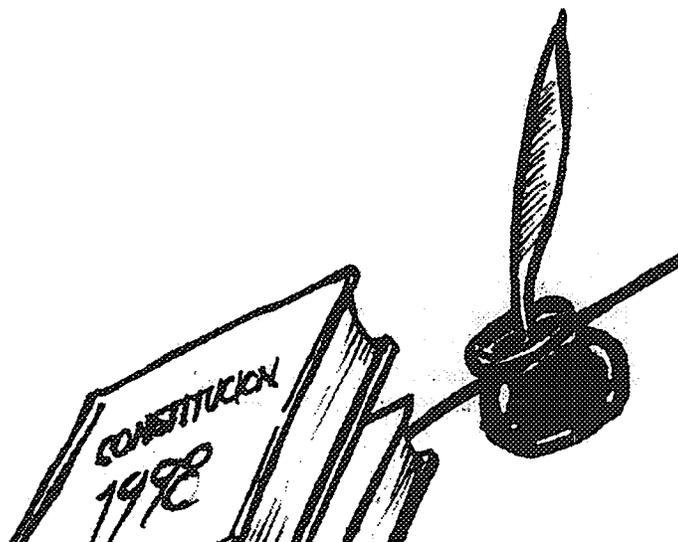
La Contraloría General del Estado, es la entidad encargada de "controlar los ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos".

Asimismo, puede realizar auditorías a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, quienes serán penalmente responsables en el caso que se compruebe que sus actuaciones han generado perjuicios al interés público o a terceros.

Para ser Contralor se requiere, entre otros atributos, "el tener título profesional universitario y haber ejercido con probidad la profesión o la cátedra universitaria por un lapso mínimo de quince años"; anteriormente se exigían los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y, por ende, poseer título de doctor en jurisprudencia.

En cuanto a la Procuraduría General del Estado, su titular, es el representante judicial, ejerce el patrocinio y la asesoría legal de la Nación, para cuyo desempeño debe reunir iguales requisitos que los exigidos a los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El Ministerio Público, es ejercido por el Ministro Fiscal General el mismo que "prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal; de hallar fundamento, impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal". Para el cumplimiento de tales funciones contará con un cuerpo policial especializado y un



departamento médico legal; asimismo, vigilará el funcionamiento del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente, velará por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal y coordinará la lucha contra la corrupción.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, "es una persona jurídica de derecho público... con autonomía e independencia económica, política y administrativa". En representación de la ciudadanía, se encargará de receptor denuncias sobre hechos ilícitos cometidos en las instituciones del Estado. En caso de encontrar indicios de responsabilidad, hará conocer sus conclusiones al Ministerio Público y a la Contraloría; no interferirá en las atribuciones de la

función judicial, la misma que, en cambio, deberá tramitar sus pedidos y las personas que contribuyan a esclarecer los hechos "gozarán de protección legal". En la actualidad, esta Comisión se encuentra presidida por el señor Jorge Vivanco, editorialista del diario "El Universo" e integrada por Cornelio Merchán, Diego Araujo Sánchez, Claudio Malo González, Nicolás Espinosa, Patricio Johnson y Luisa Molina de Fabri.

Las Superintendencias, "son organismos técnicos con autonomía administrativa, económica, financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan el in-

terés general". Están dirigidas por Superintendentes elegidos por el Congreso Nacional, que durarán cuatro años en sus funciones, para lo cual deberán contar con un título universitario en la rama relacionada con la función a desempeñar y experiencia de diez años en su profesión y ejercida con "notoria probidad" (de conformidad con la respectiva transitoria constitucional, se mantienen las actuales superintendencias de bancos, compañías y telecomunicaciones).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Se conserva esta institución (en su calidad de autónoma) ya contemplada en la versión anterior de la Constitución; conviene, eso sí, anotar que se le otorgan dos nuevas competencias al TC: a) "Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes"; y, b) Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional". Para ejercitarlas, de acuerdo con el artículo 277 (5), párrafo segundo, es necesario que el Primer Mandatario pida el dictamen del TC.

"Las providencias de la Función Judicial no serán susceptibles de control del TC".

En esta nueva versión, se conserva, también, la facultad del Defensor del Pueblo de intervenir cuando se denegaren los recursos de hábeas corpus, hábeas data y el amparo, así como apelar en los casos previstos en "la acción de amparo".

Las demandas de inconstitucionalidad podrá ser presentada por: el Presidente de la República, el Congreso nacional, la Corte Suprema de Justicia, los consejos provinciales o los concejos municipales, mil ciudadanos en goce de sus derechos políticos y, finalmente, cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo (Art. 277).

De conformidad con la transitoria cuadragésima tercera, y hasta que se dicte la Ley correspondiente, el Registro Oficial pasa a depender del TC y el Congreso, por su parte, queda encargado de expedir dicha normativa legal que permita la ulterior autonomía del aludido Registro.

V.- Apreciaciones y comentarios.

Las reformas introducidas a la Constitución constituyen, sin lugar a duda, un nuevo intento de "poner al Estado al servicio de la persona humana" la cual, pasa a formar parte de lo que se conoce

como población y, entonces, constituye uno de los elementos esenciales de dicha entidad jurídica.

Si bien se mantiene la diferenciación entre extranjeros y ecuatorianos, en cambio, se elimina la que existía entre ciudadanos y no ciudadanos porque, ahora, todos ostentan tal calidad desde la fecha del nacimiento.

Conviene resaltar, por ejemplo, que dentro de los derechos políticos no solamente están los de elegir y ser elegidos sino, también, el de poder juzgar el comportamiento de las autoridades y de opinar sobre los problemas colectivos, particular que permitirá que, en adelante, aquellos ciudadanos que se encuentren investidos de autoridad tengan especial cuidado de obrar dentro del marco de la moral y la ley.

Dentro de los deberes del Estado, es menester destacar lo referente a "fortalecer la unidad nacional en la diversidad", con lo que se quiere significar que las diferencias entre ecuatorianos (raza, sexo, educación, costumbres, etc.) en lugar de separar al país deben ser debidamente entendidas, para, así, posibilitar un mejor camino para todo el pueblo ecuatoriano, el cual debe mantener su cohesión y entendimiento que le permita llegar a la meta: el desarrollo y el progreso pero sin dejar de lado su

dignidad, los valores morales y sin olvidar sus raíces.

Es menester anotar que, en esta Carta, se garantiza la invocación y la directa e inmediata aplicación, por parte de los jueces y tribunales, de los derechos y garantías previstos no solamente en la Constitución sino también de los contemplados en los instrumentos internacionales de los que el Ecuador forma parte.

Para asegurar el "debido proceso" se establecen 17 importantes reglas, entre las que cabe destacarse aquella que ordena que la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses (para los delitos sancionados con prisión) ni de un año (para los sancionados con reclusión); caso contrario, tal orden quedará sin efecto y bajo la responsabilidad del juez que la dictó.

Si bien se "garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley", en cambio, muy acertadamente se "prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos", disposición muy importante que tiene la finalidad de precautelar el normal desenvolvimiento de las labores de todos los estratos de la sociedad en general, pero muy especialmente de la población más necesitada y menos favorecida económicamente.

Conviene, también, resaltar la disposición constitucional que "prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer" y el reconocimiento "como labor productiva" al trabajo doméstico no remunerado con lo que, respectivamente, se precautela el respeto a los derechos del sector femenino y, por fin, se enaltecen las funciones del ama de casa cuya contribución, abnegada y desinteresada, es el verdadero motor de los hogares.

Positivo, también, es el reconocimiento constitucional que se hace de los "grupos vulnerables", entendidos como tales: los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados y quienes adolecen de enfermedades "catastróficas de alta complejidad" y de las personas de la tercera edad, con quienes el Estado se compromete a promover su desarrollo integral, rehabilitación y cuidados preferentes, respectivamente, de conformidad con la ley.

Se mantiene la disposición que garantiza a la población "a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado", que va de la mano con un desarrollo sustentable y la preservación de áreas libres de contaminación, así como el establecimiento de "áreas naturales protegidas", con lo que se trata de conservar aquellos sitios que tienen una gran biodiversidad

siendo, por ello, un patrimonio nacional que tiene que mantenerse de acuerdo con los convenios y tratados internacionales sobre esta materia y de los que nuestro país forma parte.

En cuanto a la garantía de los derechos, se conservan los recursos de hábeas corpus, hábeas data y de amparo, así como la defensoría del pueblo la que, entre otras cosas, se encarga de velar por la correcta aplicación y concesión de tales recursos.

Vale anotar que, dentro del capítulo 7º, que trata "De los deberes y responsabilidades" de los ciudadanos, merecen destacarse: Respetar la honra ajena, trabajar con eficiencia; Decir la verdad... y mantener la palabra empeñada; Administrar honradamente el patrimonio público; Asumir las funciones públicas como servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley; Denunciar y combatir los actos de corrupción; Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética. Tales parámetros elevados al rango de constitucionales, si bien no erradicarán del todo los males que nos aquejan, en cambio, permitirá que se puedan tomar acciones correctivas, enmarcadas en la ley, contra aquellos ciudadanos que incumplen con su deber de lealtad a la sociedad y al Estado.

En cuanto al ejercicio de la función pública, es saludable la disposición constitucional que obliga, al inicio y término de la gestión, presentar una "declaración patrimonial juramentada" y la autorización para "de ser necesario se levante el sigilo de sus cuentas bancarias". Esto permitirá, entonces, ejercitar las acciones legales que ayuden al Estado a impedir que sus servidores se enriquezcan ilícitamente con los bienes que pertenecen a todos los ecuatorianos.

Queda descartado lo que se argumentó en el Congreso de 1995, esto es, que se necesitaba, primero, la instauración del proceso penal antes de iniciar el enjuiciamiento político del entonces Vicepresidente de la República, economista Alberto Dahik, por el mal manejo de los gastos reservados que estuvieron bajo su responsabilidad. La norma del artículo 130(9), inciso segundo, dispone que "no será necesario enjuiciamiento penal" para llevar a cabo un proceso político en contra de los dos primeros funcionarios del país.

De conformidad con la norma establecida en el artículo 140, el Congreso se encarga de aprobar como leyes "las normas generalmente obligatorias de interés común" y el 141 establece las materias para las que será necesaria la

expedición de una ley. De otra parte, según el artículo 142, las leyes son "orgánicas y ordinarias"; las primeras tienen que ver con: a) la regulación de las tres Funciones del Estado, con el régimen seccional autónomo y con los organismos del Estado; b) las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral; c) las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y, d) las que la Constitución determine que se expidan con este carácter. Cabe agregar que "una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial".

Los artículos 144 al 149 se refieren a quienes y cómo deberán proceder para la presentación de proyectos de ley.

Dentro del campo agropecuario, el Estado se compromete a estimular los proyectos de forestación y reforestación; las áreas donde se ejecuten serán "inafectables". Fomentará la investigación científica, el crédito para este sector y procurará la creación de un seguro, todo ello con la finalidad de contribuir a la mejor nutrición y seguridad alimentaria de la población y de mejorar la competitividad internacional respecto de los productos agrícolas de exportación.



Finalmente, por esta sola ocasión, dentro de la transitoria vigésima octava, aquellos "sindicados por delitos reprimidos con prisión que se encuentren actualmente detenidos por más de un año, sin sentencia, obtendrán su inmediata libertad, sin perjuicio de la continuación de las causas penales hasta su terminación". Esta norma, a pesar de que es clara, originó un agrio debate en la Función Judicial pero, felizmente, se determinó su aplicación sin dilaciones y, para ello, las autoridades correspondientes se entregaron al trabajo de estudiar los casos de los ciudadanos que podían acogerse a esta norma. Ante la demora inicial, en varios establecimientos penitenciarios del país surgieron huelgas las mismas que terminaron cuando empezaron a salir algunos detenidos, al ponerse en práctica la disposición aludida.

Cumplido el encargo por parte de la Asamblea Nacional, ha quedado estructurado el nuevo esquema jurídico general que deberá ser observado y acatado por todos los ciudadanos de este país. Solamente tal sometimiento y la correcta aplicación de la normativa en vigencia permitirá que el Ecuador encuentre su "nuevo rumbo".

Dadas las deplorables condiciones económicas que afronta el país y las que acechan a la comunidad internacional, es obligación de la ciudadanía arrimar el hombro y colaborar en todo aquello que signifique el desarrollo del Ecuador, dejando a un lado cualquier diferencia de religión, raza, condición social, sexo u orientación ideológica.

Las acuciantes necesidades que afectan a los estratos sociales más desamparados, deben hacernos meditar profundamente a fin de

dirigir nuestros esfuerzos diarios al cumplimiento real de las responsabilidades encomendadas a cada uno de los que formamos la población económicamente activa.

El clima de paz interna, es el presupuesto indispensable para que se afiance el progreso integral del Ecuador; los efectos del Fenómeno de El Niño y el terremoto que asoló a Bahía, en la provincia de Manabí, nos obligan a todos los ecuatorianos a velar por todas aquellas personas desamparadas, por esos hogares destruidos y por toda esa niñez desprotegida. Todos ellos claman porque brille la justicia y el sentido de solidaridad, dos presupuestos indispensables que no podemos permitir que desaparezcan si es que deseamos que el país adquiera una gran cohesión interna y una mejor figura en el ámbito internacional.

Si así lo hacemos, las generaciones futuras reconocerán nuestro esfuerzo y abnegación por dejarles un mejor Ecuador en el que predomine la responsabilidad, la disciplina, el sentido de autoridad, la lealtad, la honradez, virtudes tan poco aquilatadas actualmente y cuya mejor observancia permitirá a nuestra sociedad librarse de la incertidumbre e incredulidad en sus propias habilidades y dejar de lado la creencia en que el Estado es incapaz de guiarla.

Si no logramos tal meta, con seguridad, nuestros sucesores se lamentarán amargamente y nos acusarán de haber perdido la oportunidad de conservar adecuadamente esta hermosa e inigualable tierra ecuatoriana. ☺

BIBLIOGRAFIA

- Trujillo, Julio César "Alcances de la Reforma Constitucional", Seminario "Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador 1998", Quito, Universidad Central, 27-29 de julio de 1998.
- Ponencias del Seminario "Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador 1998" (Quito, Universidad Central del Ecuador, 27-29 de julio de 1998):
- Arias, Natalia "El Medio Ambiente en la nueva Constitución"
- Briones, Marena "Medios de comunicación y Reforma Constitucional"
- Cantos, Alejandra "El Tratamiento de los Problemas de Género en la Reforma Constitucional"
- Echeverría, Julio "Representación Política y Reforma Constitucional"
- Chiriboga Zambrano, Galo "Las garantías de los Derechos Constitucionales"
- Moscoso, Raúl "La Reforma de la Administración de Justicia"
- Revista de Derecho (Segunda Epoca, No. 3, Quito, agosto de 1998, Corporación de Estudios y Publicaciones).
- Maldonado, Luis A. "Reformas a la Constitución"
- "Coloquio sobre la Reforma Constitucional" Quito, 12-14 agosto de 1998; Universidad Andina "Simón Bolívar"/C.L.D.)
- Constitución Política de 1978 (con reformas hasta 1997)
- Constitución Política de 1998, expedida por la Asamblea Nacional.