

EL ECUADOR Y LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

(La consulta popular de junio. Una respuesta política frente a una
cuestión jurídico-constitucional)

Luis VERDESOTO SALGADO

El presente estudio, un capítulo de la historia del derecho constitucional ecuatoriano, lo escribo en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, figura cimera del pensamiento jurídico de México y de América Latina.

Conocí a Héctor Fix-Zamudio en el Instituto de derecho Comparado de la UNAM, hace más de tres décadas. Sé de su pasión por los valores de la cultura. De su trabajo abnegado. De su gran sencillez humana, muy propia de los grandes de espíritu.

Bien está que México, su universidad mayor, la UNAM, el país entero, sus amigos del mundo, llegemos hasta Héctor Fix-Zamudio, con esta ofrenda de admiración y agradecimiento por su tarea de servicio. Fix-Zamudio es un héroe civil en la lucha por el imperio de las instituciones jurídicas de nuestro tiempo: la eterna lucha por el derecho.

El libro-homenaje, bello tributo del gran pueblo azteca que, al honrar a uno de sus hijos preclaros, se honra a sí mismo.

Voy a hablar del Ecuador, de su fervorosa preocupación por el derecho constitucional; de este último año, 1986. Un hito en la historia del derecho constitucional ecuatoriano.

Recurro a las propias fuentes. A los documentos recientes del Congreso Nacional.

Es una historia cálida, tiene aún el fuego de la polémica; como naciendo del espíritu joven de América Latina, que busca, en medio de su angustia, el drama de su propia realidad económico-social, la afirmación de sus instituciones democráticas.

Los documentos de primera mano me los proporciona también un ilustre amigo ecuatoriano, el doctor Jorge Zavala Baquerizo, diputado nacional y exvicepresidente de la República; pero esencialmente catedrático y tratadista notable.

La Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional presenta, el 20 de enero de 1986, un Proyecto de Reformas a la Constitución Política, que lo elabora sobre la base de los diversos proyectos de 1985 y, particularmente, del signado con el número 1-85-112. Lo discute y aprueba en dos debates, en sesiones ordinarias de dicha Comisión, en fechas 12, 13, 21, 26 y 28 de noviembre de 1985; en los días 4, 17 y 18 de diciembre de 1985 y 14 de enero de 1986.

El Proyecto en referencia, es el siguiente:

EL H. CONGRESO NACIONAL CONSIDERANDO

Que la actual Constitución adolece de vacíos y fallas que han sido reconocidos por la opinión pública;

Que los diferentes partidos políticos, se han pronunciado por la necesidad de introducir Reformas a la mencionada Carta;

Que la ciudadanía y los medios de comunicación social concuerdan en aquella necesidad, para darle mayor agilidad y sentido práctico.

Que la Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales ha estudiado detenidamente los proyectos propuestos por diferentes legisladores para introducir cambios en la Constitución vigente y ha recogido los criterios y observaciones emitidos en el Congreso pleno;

Que es fundamental el derecho de todos los diputados de participar en los procesos de legislar y fiscalizar;

Que el ciclo de sesiones del Congreso ordinario es sumamente corto para dictar leyes en beneficio del pueblo y de la sociedad;

Que los legisladores nacionales y provinciales deben tener un periodo igual para el ejercicio de su mandato;

Que es indispensable y urgente reformar parcialmente la Constitución como medida transitoria para llegar a una reforma total de acuerdo a los requerimientos de la situación actual y con miras a dictar una Carta Política estable, acorde con los intereses populares que permita afianzar el sistema democrático; y,

En uso de las facultades que le concede el Art. 143 de la Constitución,

EXPIDE

las siguientes reformas de la Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 1º Sustitúyese el Art. 57 por el siguiente:

Art. 57. Los Diputados Nacionales y Provinciales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos, *después de un periodo*. Deben ser ecuatorianos por nacimiento, gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliados a uno de los Partidos Políticos legalmente reconocidos o contar con su auspicio y cumplir con los demás requisitos establecidos en la Constitución y las leyes.

Para ser Diputado Nacional se requiere tener por lo menos, 30 años de edad al momento de la elección; y para ser Diputado Provincial tener, por lo menos, 25 años de edad, igualmente, al momento de la elección y ser oriundo de la respectiva provincia o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella, por lo menos tres años, inmediatamente anteriores a la elección.

Art. 2º Sustitúyense las letras b), c) y f) del Art. 58, por las siguientes:

- b) Los empleados públicos y en general los que perciban sueldo del erario nacional o los que hubieren percibido seis meses antes de su elección, con excepción de los profesores universitarios;
- c) Los que ejerzan jurisdicción o la hubieren ejercido dentro de seis meses anteriores a la elección con carácter que no sea ocasional;
- f) Los miembros de la Fuerza Pública, en servicio activo.

Art. 3º Sustitúyese el inciso primero del Art. 59, por el siguiente:

Art. 59 El Congreso Nacional se reunirá, sin necesidad de convocatoria, dos veces al año, en la ciudad de Quito, el 10 de Agosto y el 10 de Febrero; Sesionará en cada periodo, durante ciento cincuenta días improrrogables.
En la Sesión Inaugural del 10 de Agosto nombrará de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente del

Congreso y a los vocales de la Comisión de Mesa. Durante el periodo que se inicie en la indicada fecha expedirá la Ley de Presupuesto;

En los años que corresponda posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República, la Sesión Inaugural tendrá lugar el 9 de Agosto y en ella se harán las designaciones señaladas anteriormente.

Igualmente, cuando corresponda en este mismo periodo hará los nombramientos que según la Constitución están atribuidos al Congreso. De no haberlos efectuado por cualquiera circunstancia o en los casos excepcionales previsto en la ley, podrá realizarlos en otro diferente.

El Congreso Nacional conocerá los siguientes asuntos:

Art. 4º La letra c) del Art. 59, dirá:
c) Reformar e interpretar la Constitución;

Art. 5º El Art. 60, dirá:

Art. 60 El Congreso Nacional constituirá diez Comisiones Legislativas integradas con siete diputados cada una, que se ocuparán respectivamente:

- a) De Mesa y Asuntos Administrativos;
- b) De lo Constitucional, Político y de Fiscalización;
- c) De lo Civil y lo Penal;
- d) De lo Laboral y Social;
- e) De Educación, Ciencia, Cultura y Asuntos Indígenas;
- f) De lo Económico, Tributario, Bancario, Fiscal y Presupuestario;
- g) De lo Agrario, Industrial, Comercial y Artesanal;
- h) De Asuntos Internacionales;
- i) De Recursos Naturales y Preservación del Medio Ambiente; y
- j) De Codificación.

La Comisión de Mesa y Asuntos Administrativos estará integrada también, por el Presidente del Congreso Nacional quien la presidirá.

Ningún legislador podrá integrar más de una Comisión, con excepción de aquellos que se nombran para casos especiales y con carácter temporal.

Art. 6º Sustitúyese el Art. 63, por el siguiente:

Art. 63 Las Comisiones Legislativas serán renovadas cada dos

EL ECUADOR Y LA PROPUESTA DE REFORMA DE 1986 831

años y en la forma que determina la ley. Sus miembros pueden ser reelegidos.

Art. 7º Suprímese el Art. 66,

Art. 8º Cámbiase el Art. 67, por el siguiente:

Art. 67 La aprobación de una Ley exigirá su discusión en dos debates. Todo proyecto de Ley o Decreto será presentado o elaborado en la Comisión Legislativa correspondiente, excepción de lo dispuesto en el inciso cuarto, del artículo precedente. Con el informe de la Comisión, será entregado a cada Legislador con ocho días de anticipación para su conocimiento y estudio.

El primer debate en el seno del Congreso se iniciará con la lectura de los antedichos documentos y los legisladores podrán hacer las observaciones a que hubiere lugar.

Si en el curso de este primer debate se realizaren observaciones al Proyecto, será devuelto a la Comisión de origen para que informe, exclusivamente sobre aquellas y, proceda a elaborar el proyecto sustitutivo o modificado, si fuere del caso, incorporando las observaciones que resulten admisibles.

Una vez aprobado el Proyecto por la Comisión, con el informe o informes pertinentes, se remitirá al Congreso, para el segundo debate, durante el cual no se podrán formular observaciones que impliquen alteración o cambio sustanciales.

La aprobación se hará con la mayoría de votos favorables de los diputados asistentes.

Promulgada la ley, el Ejecutivo, de considerar necesario, dictará el Reglamento para su aplicación, observando el precepto contenido en el inciso segundo, letra e) del Art. 78.

Los actos legislativos que no creen o extingan derechos, ni modifiquen o interpreten la Constitución o la Ley, tendrán el carácter de Resoluciones.

Art. 9º Suprímase las siguientes frases de los artículos que a continuación se detallan:

Art. 60 Inciso final, que dice: "Es facultad privativa del Plenario de las Comisiones Legislativas la codificación de las leyes".

- Art. 65 Inciso cuarto: "...o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 68 "...o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 69 "...o por el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 78 Letra b) "...o el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
letra c); inciso segundo: "...o el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
letra p); "...o por el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 91 Inciso segundo. "...o el Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 99 Inciso "...o en su receso Plenario de las Comisiones Legislativas..."
- Art. 141 Numeral 4. "...o en receso de este Plenario de las Comisiones Legislativas..."

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERO: Los Diputados Provinciales en actual ejercicio continuarán en sus funciones hasta el 10 de Agosto de 1988.

SEGUNDO: Déjase sin efecto la interpretación del Art. 57 de la Constitución que fue aprobada por el Congreso Nacional el 27 de septiembre de 1983 y publicada en el Registro Oficial N° 601, del 18 de octubre del mismo año.

El presidente de la República León Febres Cordero, en uso de la facultad que le concede el artículo 143 de la Constitución política del Estado, somete a consideración de la Legislatura el Proyecto de Reformas Constitucionales que venía anunciándolo en reiteradas declaraciones públicas. Dicho Proyecto es recibido por la legislatura el 2 de enero de 1986, con oficio 86-005-DAJ.

El presidente de la República expresa, en la exposición de motivos, que la Constitución Política del Estado constituye el basamento que garantiza la marcha orgánica y democrática de la vida nacional. Considera que es deber fundamental del poder público cuidar que dicho estatuto guarde la mayor conformidad posible con la realidad nacional, las aspiraciones ciudadanas y los requerimientos de una —cada vez— más dinámica marcha del Estado. Estima que “la ciudadanía se vio obligada a pronunciarse por un Proyecto Constitucional, sacrificando la aspiración de escoger lo mejor, frente al incontenible anhelo de volver al régimen de derecho”.

El Ejecutivo sintetiza su Proyecto de Reformas en los siguientes puntos de vista:

- 1) Se circunscribe virtualmente a la parte orgánica de la Constitución. En la parte dogmática, sólo regula los derechos políticos y las garantías individuales, en la medida que conciernen al aparato estatal, y se relacionan con la aspiración de nuevas condiciones en la vida social;
- 2) Se reafirma el derecho constante en el Art. 32 de la Constitución Política, según el que, todos los ciudadanos sean o no afiliados a los partidos políticos, tienen derecho para acceder a los cargos de elección popular; y, consecuentemente, se reconoce a los partidos políticos el derecho de formar alianzas tanto para las elecciones unipersonales como para las elecciones pluripersonales;
- 3) Se reafirma la autonomía e independencia de las funciones de Poder Público: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, en la integración y congestión de varios organismos del Estado, como son el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Garantías Constitucionales, Contraloría y Procuraduría General del Estado y Superintendencias de Bancos y de Compañías;
- 4) Con igual criterio y asimilando una verdadera opinión nacional expresada al respecto, se establece una nueva modalidad para la integración de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- 5) Se confiere al Presidente de la República la facultad de expedir, dentro del Estado de Emergencia, decretos-leyes destinados a contrarrestar sus causas o sus efectos;
- 6) Se robustece el régimen seccional al prohibirse la creación de organismos, que de cualquier manera, disminuyan las rentas de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales. Se vi-

goriza la función de los administradores de dichos organismos seccionales.

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

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

El Proyecto presentado a la legislatura nacional de la República es el siguiente:

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Art. 1º.—El numeral 1º del Art. 19 dirá:

“La inviolabilidad de la vida y la integridad personal. Las penas son acumulables, conforme a la Ley. No hay pena de muerte”.

“Quedan prohibidas las torturas y todo procedimiento inhumano y degradante”.

El literal h) del numeral 17 del mismo artículo, dirá:

“Nadie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo y con

las formalidades prescritas por la Ley, salvo el caso de delito flagrante; ni incomunicado ni mantenido sin fórmula de juicio por más de cuarenta y ocho horas”.

El primer inciso del literal j) del numeral 17 dirá:

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

Art. 2º.—El Art. 37 dirá:

“los partidos políticos reconocidos por la ley podrán presentar candidatos para toda elección popular”.

“Estos candidatos podrán ser afiliados o independientes”.

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

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

Art. 3º.—El Art. 38 dirá:

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

Art. 4º.—Después del Art. 41, agréguese uno que dirá:

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

Art. 5º.—El segundo inciso del Art. 56 dirá:

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

Art. 62.—El Art. 57 dirá:

“Los diputados durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos indefinidamente”.

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

“Para ser elegido diputado provincial se requerirá: ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; tener veinticinco años de edad por lo menos, al momento de la elección; y, ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección”.

Art. 7º.—El literal j) del Art. 59 dirá:

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

“Si dentro del periodo constitucional se produjere la vacancia de

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

Art. 8º.—Antes del Art. 65 agréguese uno que dirá:

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

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

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

Art. 9º.—El inciso tercero del Art. 65 dirá:

“Si el Presidente de la República presentare un proyecto de Ley podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación. Al efecto, el Congreso, le convocará obligatoriamente”.

Art. 10.—Suprímese el último inciso del Art. 67.

Art. 11.—El Art. 74 dirá:

“Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener treinta y cinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; ser candidatizado de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 37 de esta Constitución y ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta conforme a la Ley”.

Art. 12.—Después del Art. 78, agréguese uno que dirá:

“En caso de que ocurran hechos que afecten en forma grave e inminente el orden económico y social o que revistan las características de una calamidad pública, el Presidente de la República podrá declarar también el estado de emergencia, con sujeción a lo dispuesto en el literal n) del Art. 78; asumir una o más facultades extraordinarias determinadas en el mismo expedir decretos-leyes destinados exclusivamente a conjurar la crisis y contrarrestar sus efectos”.

“El Presidente de la República podrá, mediante tales decretos-leyes, legislar sobre las siguientes materias: interpretación y reforma a la Constitución; sistema electoral y régimen de partidos políticos; funciones legislativa y jurisdiccional; leyes aprobadas mediante consulta popular; y, estructura, organización y funciones de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales y demás entidades autónomas garantizadas especialmente por el Art. 125 de la Constitución. Tampoco podrá disminuir o desmejorar los derechos de los trabajadores consagrados mediante leyes anteriores”.

“El Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas, podrán, después de levantado el estado de emergencia, reformar o derogar esos decretos-leyes, siguiendo el procedimiento establecido para la formación de la Ley”.

Art. 13.—El Art. 83, dirá:

“En caso de falta temporal del Vicepresidente le subrogarán los funcionarios indicados en el Art. 75, letras b) y c), en el orden allí determinado. Cuando la falta fuere definitiva, el Presidente de la República someterá una terna al Congreso Nacional, de entre la cual éste elegirá Vicepresidente con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros por el tiempo que faltare para completar el correspondiente periodo presidencial establecido por esta Constitución”.

“Para esta elección no regirá lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 79 de esta Constitución”.

Art. 14.—El Art. 86, dirá:

“El número, denominación y funciones de los Ministerios de Estado se determinará mediante decreto ejecutivo por el Presidente de la República en relación con las necesidades del Estado”.

“El Presidente podrá, así mismo asignar, modificar o suprimir funciones de las entidades autónomas adscritas a la Presidencia de la República o a los Ministerios de Estado y cambiar esta descripción”.

Art. 15.—El Art. 101, dirá:

“Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán elegidos por el Congreso Nacional, durarán cuatro años en el

ejercicio de sus funciones y podrán ser reelegidos. Sus atribuciones y las causas para su remoción estarán contempladas en la Ley. Las vacantes de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán llenadas interinamente por los respectivos tribunales, y los Magistrados así elegidos ejercerán sus funciones hasta cuando el Congreso Nacional designe los titulares que completarán el periodo de los inicialmente electos”.

“La elección de los magistrados de cada una de las Salas de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se hará en la siguiente forma: uno por iniciativa de los legisladores; otro de las ternas propuestas por el Presidente de la República; y, un tercero, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio”.

Art. 16.—El Art. 109 dirá:

“El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito, y potestad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinan en la Ley. Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio”.

“Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá, designados en la siguiente forma: tres en representación de la ciudadanía, pertenecientes a diferentes tendencias políticas, elegidos por el Congreso Nacional de fuera de su seno; dos por el Presidente de la República; y, dos por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes del Tribunal podrán ser servidores del sector público ni magistrados o jueces de la Función Jurisdiccional. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos”.

“Cada vocal principal tendrá un alterno elegido en la misma forma que aquél”.

“Para ser miembro del Tribunal Supremo Electoral se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía, tener título académico y ser mayor de treinta y cinco años”.

Art. 17.—El Art. 120 dirá:

“En cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta. El Prefecto Provincial elegido en la misma forma,

es la autoridad ejecutiva del Consejo, que preside la entidad y cuyo voto tiene también carácter dirimente, si fuere necesario”.

“El Consejo Provincial tiene por finalidad el progreso de la Provincia y propone a conseguir la mayor vinculación de la Función Ejecutiva y de las demás funciones y organismos del Estado, con la provincia”.

Art. 18.—El Art. 121, dirá:

“Cada cantón constituye un Municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta, con arreglo a la Ley”.

“En los Concejos de las capitales de provincia y en las demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la Ley, habrá un Alcalde elegido por votación popular, directa y secreta. En los demás Concejos, el Presidente será elegido en la misma forma”.

“El Alcalde o el Presidente del Concejo en su caso, es la autoridad ejecutiva que preside la entidad y cuyo voto tiene también carácter dirimente, si fuere necesario”.

Art. 19.—Al Art. 122 agréguese un inciso final que dirá:

“No se podrá crear organismos que, de cualquier manera, disminuyan las rentas de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales”.

Art. 20.—Después del Art. 137, agréguese uno que dirá:

“Corresponde a la Corte Suprema de Justicia suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal de la Corte Suprema someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución de la Corte Suprema, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo”.

Art. 21.—El Art. 138, dirá:

“En las causas en las que avocare conocimiento una de las salas de la Corte Suprema de Justicia del Tribunal Fiscal o del Tribu-

nal de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de fallar sobre el caso controvertido, podrá declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Esta declaratoria sólo tiene fuerza obligatoria en las causas materia de su pronunciamiento. La sala informará al Tribunal de la Corte Suprema, para que éste ejerza la facultad que se le concede en el artículo anterior”.

Art. 22.—El Art. 139, dirá:

“En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución, sólo el Congreso Nacional, mediante Ley las interpretará de un modo generalmente obligatorio”.

Art. 23.—El Art. 140, dirá:

“El Tribunal de Garantías Constitucionales, con sede en Quito y jurisdicción nacional estará integrado por 11 miembros, designados de la siguiente manera:

- a) 3 por el Congreso Nacional, de fuera de su seno, pertenecientes a diferentes tendencias políticas;
- b) 2 por el Presidente de la República;
- c) Por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno, 2;
- d) Uno por el Colegio Electoral compuesto por los Prefectos Provinciales; y, otro por el Colegio Electoral compuesto por los Alcaldes Cantonales;
- e) Uno por el Colegio Electoral de las Cámaras de la Producción reconocidas por la Ley; y,
- f) Uno por el Colegio Electoral de Centrales Nacionales de Trabajadores legalmente inscritas”.

“Por cada principal habrá un alterno elegido en la misma forma”.
“El Tribunal de Garantías Constitucionales elige de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán un año en sus funciones”.

“Los Ministros de Estado, el Contralor General y los directores de los Partidos Políticos legalmente reconocidos, podrán concurrir a las sesiones y participarán en las deliberaciones del Tribunal sin voto”.

“La Ley determinará las normas para su organización y funcionamiento y los procedimientos para su actuación”.

“Para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales se requiere tener el título de doctor en jurisprudencia o el de

abogado, ser mayor de cuarenta años y estar en goce de los derechos de ciudadanía”.

“Los miembros del Tribunal no podrán desempeñar ninguna función pública. Tampoco podrán ejercer funciones en las directivas de los partidos políticos ni intervenir en contiendas de carácter electoral. Gozan de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante, calificado por la Corte Suprema de Justicia”.

Art. 24.—Suprímese el numeral 4o. del Art. 141.

Art. 25.—El Art 143, dirá:

“Pueden proponerse reformas a la Constitución por los Legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular”.

“El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional siguiendo el procedimiento establecido para la formación de las leyes, pero su aprobación requerirá del voto conforme de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional. Aprobado el proyecto de reformas, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para que lo sancione u objete”.

“La sanción puede ser total o parcial y se promulgará en el Registro Oficial”.

“El Presidente de la República podrá someter a consulta popular, en el plazo máximo de ciento ochenta días, los proyectos de reforma constitucional y de así resolverlo, dispondrá que el Tribunal Supremo Electoral instrumente el proceso correspondiente y efectúe la convocatoria para la fecha que le señale”.

“Esta facultad la podrá ejercer en los siguientes casos”.

“a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por el Presidente de la República, no hubiere sido conocido y resuelto por el Congreso Nacional en el plazo de setenta y cinco días contados desde la fecha de su presentación o hubiere sido rechazado total o parcialmente”;

“b) Cuando el proyecto de reformas aprobado por el Congreso, pero no propuesto por el Presidente de la República, hubiere sido objetado por éste, total o parcialmente”;

“c) Cuando el proyecto aprobado por el Congreso y remitido por el Presidente de la República, hubiere entrado en vigencia por el Ministerio de la Ley; y”.

“d) Cuando el Congreso negare total o parcialmente cualquier otro proyecto de reforma constitucional”.

“La consulta popular podrá referirse a la totalidad o a la parte o parte del proyecto, a criterio del Presidente de la República”. “El Presidente de la República mandará a publicar, en el Registro Oficial, los resultados de la consulta popular que le notificará obligatoriamente el Tribunal Supremo Electoral, con lo cual entrarán en vigencia”.

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS:”

“PRIMERA: En el plazo de treinta días contados a partir de la promulgación de las presentes reformas, el Plenario de las Comisiones Legislativa codificará la Constitución Política del Estado, en armonía con aquellas”.

“SEGUNDA: En el plazo de treinta días contados a partir de la promulgación de las presentes reformas el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral, se integrarán de acuerdo con éstas. De no estar reunido el Congreso Nacional, las designaciones que le corresponden serán hechas por el Plenario de las Comisiones Legislativas”.

“TERCERA: Para la aplicación de lo dispuesto en el Art. 37 no será indispensable la expedición de una nueva ley ni reforma de las vigentes”.

“CUARTA: El periodo de los Diputados Provinciales señalado en el primer inciso del Art. 57 de la Constitución Política, se aplicará a partir de las elecciones de Legisladores del año 1988. En todo lo demás, las presentes reformas entrarán en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial”.

El Congreso designa una Comisión específica para el estudio de los dos proyectos de reforma constitucional. La integran los diputados doctor Leónidas Plaza Verduga, quien la preside; el doctor Lenin Rosero Cisneros, que es elegido vicepresidente, y los doctores Jorge Zavala Baquerizo, Edelberto Bonilla Oleas, José Espinel Jaramillo y Álvaro Pérez Intriago; los licenciados Ignacio Zambrano Benítez y Camilo Ponce Gangotena, y el doctor Joaquín Lalama Nieto, en calidad de vocales. Los legisladores en referencia pertenecen a diversas tendencias políticas.

La Comisión tiene un plazo de diez días para informar. Inicia con toda responsabilidad el mandato del Congreso y fija los límites de su competencia "ciñéndose estrictamente para este fin al objeto de su creación, cual fue el estudio, coordinación y sistematización de los proyectos de reformas constitucionales presentados por la Comisión Legislativa de lo Constitucional y del Ejecutivo".

Por la complejidad de la materia y por las diversas tendencias políticas de los integrantes de la Comisión, desde el comienzo estimó que era imposible llegar a un consenso y que lo conveniente, como objetivo final era determinar los pronunciamientos de mayoría y minoría, *para que sean apreciados y sirvan de orientación al Congreso, al cual, privativamente, le corresponde toda decisión.*

Voy a concretarme a las partes más destacadas del informe que fue presentado a la legislatura el 4 de marzo de 1986, luego de una encomiable tarea, reconocida así por la propia legislatura y por la prensa nacional.

Cuando sea posible, dentro de la breve extensión de este trabajo, enunciaré los argumentos básicos y las conclusiones que constan en las actas de las sesiones realizadas. El estudio será más bien, en estos párrafos, una crónica breve de la evolución constitucional ecuatoriana; una visión horizontal de la hora actual.

Podría decirse que hasta aquí ha llegado el país, en la trayectoria formal de su derecho constitucional, a noviembre de 1986. Casi una radiografía jurídica.

La legislatura tiene en sus manos la definición de esta propuesta constitucional. La propia Comisión lo dice, al someter al honorable Congreso Nacional el informe, a fin de que resuelva lo que creyere conveniente para los intereses del país.

El informe, antes que validez jurídica dentro de la tramitación de la propuesta de reforma constitucional, tiene, diríase, trascendencia académica.

Art. 19, numeral 1º. El Proyecto del Ejecutivo persigue el establecimiento de la acumulación de penas. La Comisión, por seis votos contra dos, se pronuncia contra el proyecto del Ejecutivo. En las sesiones de la Comisión se estima que, de aprobarse el criterio de la Propuesta Ejecutiva, se iría paulatinamente hacia el establecimiento de la prisión perpetua.

Numeral 17, letra h). El Proyecto del Ejecutivo tiene por objeto prolongar la incomunicación y la detención de 24 a 48 horas.

La Comisión se pronuncia unánimemente en contra de la reforma. Numeral 17, letra j). El Proyecto del Ejecutivo tiene por objeto excluir del *habeas corpus* a los casos de terrorismo, narcotráfico, violación, plagio o secuestro.

La Comisión se pronuncia en forma unánime contra la propuesta del Ejecutivo:

La libertad y la inocencia son derechos consustanciales del hombre y por principio, son ilimitados e incondicionales. Constituyendo el *habeas corpus* la garantía y defensa de aquello, participa necesariamente de tales atributos. De allí que la reforma resulta inadmisibles, por pretender limitarlo, mediante determinadas excepciones, más aún, que los delitos de terrorismo y secuestro ni siquiera se hallan debidamente tipificados en nuestro Código Penal."

Art. 37. El Proyecto del Ejecutivo tiene por objeto permitir la participación de los independientes, como candidatos a toda elección popular. La Comisión se pronuncia en contra del proyecto del Ejecutivo por cuatro votos; dos a favor. La mayoría estima que los partidos políticos constituyen una realidad social, y por contar con una filosofía, programas y doctrinas definidos, su contribución a la formación y sostenimiento de la democracia es innegable.

La cuarta sesión ordinaria de la Comisión, que se cumplió el miércoles 19 de febrero de 1986, enfoca a profundidad este problema.

El honorable Rosero se opone a la propuesta ejecutiva, sugiere que no sea aceptada en el texto y propone que los independientes podrían ser candidatos con el patrocinio de un partido político. El honorable Pérez Intriago afirma que el 70% de los ciudadanos ecuatorianos tiene el carácter de independientes y que es necesario restituir o reponer al independiente su derecho a ser elegido; coincide con la tesis del gobierno. El honorable Castillo Vivanco considera que es indispensable "Eliminar de la Constitución de la República toda forma de marginación o de discriminación, ya sea de tipo político, ya sea de tipo religioso, ya sea de tipo económico; que nada se interponga a la participación plena de todo ciudadano en la vida política del país". El honorable Zavala Baquerizo, afirma que: "Una cosa son los independientes y otra muy diversa los hombres sin partido"; que lo que tenemos que definir es precisamente establecer los derechos de los sin partido; "aunque éstos sin partido están abanderizados". El honorable Zabala, luego de oponerse

a la reforma propuesta por el Ejecutivo, acepta la posibilidad de que el "independiente", mal llamado "independiente", si aspira a un cargo de significación como la presidencia y la vicepresidencia de la República, debe estar auspiciado por un partido político. "Pero es que en este caso el partido político va a avalizar la conformación intelectual, la estructura moral, la honestidad del candidato." "No, al aventurero de la política". El honorable Bonilla Oleas manifiesta que muchos países han reconocido la necesidad imperiosa de que la política se haga en forma ordenada, sistemática, a través de los partidos políticos; "surgen los partidos políticos como una respuesta a la necesidad de preparar en la sociedad a los mejores elementos para que representen al pueblo". A nombre de su partido, el socialista, propone que los independientes podrían intervenir, pero respaldados por alguien; respaldados por un partido político. El honorable Espinel Jaramillo expresa que la reforma tal como está propuesta, atenta a la organización del Estado; "se quiere entregar a los independientes la posibilidad de que sin ninguna exigencia que no sea el reunir un reducido número de personas que los apoyen, pueden llegar a ser candidatos; en cambio a los partidos políticos se les exige una serie de requisitos para poder presentar esos candidatos". El honorable Zambrano Benítez: "pienso que los independientes químicamente puros no existen"; "hablamos de ese gran sector de ecuatorianos que no tienen militancia partidista, entre los cuales, no podemos negar que existen grandes capacidades de servicio al país que estén en posibilidades de enfrentarlas"; "es una monstruosidad establecer que para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político"; "si la mayoría de ecuatorianos son independientes, pues para ellos no puede de manera alguna limitarse el derecho a ser elegidos". El honorable Plaza Verduga, presidente de la Comisión, manifiesta estar de acuerdo con la filosofía de la Ley de Partidos Políticos y que considera que no se puede aceptar la propuesta del señor presidente de la República. "A un independiente se le podría permitir ser candidato siempre y cuando esté auspiciado por un partido político." El honorable Pérez Intriago añade que por los pronunciamientos escuchados "hay aceptación de que los independientes puedan participar con el auspicio de un partido político". Negada la propuesta del Ejecutivo hay una sugerencia que se desprende de todas las intervenciones y que se incluye de manera literal en el informe de la Comisión "para no excluir a los independientes, podría admitirse su

participación, siempre que cuenten con el auspicio de un partido político, como una garantía de sus actuaciones”.

Art. 38. Proyecto del Ejecutivo que tiene por objeto suprimir la disolución de pleno derecho de los partidos.

La Comisión se pronuncia en contra; 2 votos a favor, 4 en contra. El razonamiento de mayoría: “El modelo de disolución de los partidos políticos que contempla la Constitución, en el inciso 2º de este artículo, es indispensable para evitar la proliferación de partidos.”

Artículo innumerado, que en el proyecto del Ejecutivo se añade después del Artículo 41. Su objeto: Creación de la caducidad de los nombramientos y representaciones de periodos fijos al concluir el del Presidente de la República. La Comisión se pronuncia en contra, por 5 votos en contra y 1 a favor. “El desenvolvimiento normal de las actividades de los organismos del Estado exige la continuidad política administrativa.”

Art. 56, Inciso 2º. Proyecto del Ejecutivo que tiene por objeto permitir que los independientes sean candidatos a Diputados. El pronunciamiento de la Comisión es negativo; por 5 votos en contra y 1 a favor.

Art. 57. Proyectos del Ejecutivo y de la Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales. Tiene por objeto la unificación de los periodos de los Diputados Nacionales y Provinciales (4 años). La Comisión se pronuncia por mayoría en el sentido de que se mantenga en cuatro y dos años respectivamente el periodo de duración de los Diputados Nacionales y Provinciales.

Art. 58. Proyecto de la Comisión Legislativa de lo Constitucional.

La esencial: sustitución de la letra *b*, que tiene por objeto incorporar la excepción constante en la Ley de Elecciones que permite ser candidatos a los profesores universitarios, para la Diputación. El pronunciamiento es por unanimidad para la reforma, tomando en cuenta que si existe la excepción en la ley, debe constar en la Constitución. Se recomienda suprimir la palabra universitarios para que la excepción comprenda a todos los profesores. En lo que se refiere a la sustitución de la letra *c*, cuya finalidad es permitir ser candidatos a los que hubieren ejercido jurisdicción con carácter ocasional, el pronunciamiento de mayoría es negativo, tomando en cuenta que la reforma es inconveniente, por la imposibilidad de determinar el carácter ocasional o permanente de la jurisdicción.

Art. 59. Inciso 1º. Proyecto de la Comisión Especial de la Constitución. Tiene por objeto el establecimiento de dos periodos de sesiones

ordinarias del Congreso, de 150 días cada uno y la supresión del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes. La Comisión se pronuncia por unanimidad, en el sentido que el Congreso se reúna dos veces al año, el 10 de Agosto y el 10 de Febrero; pero se recomienda que se reduzca el tiempo de duración de los periodos que contempla el Proyecto, a 60 días cada uno, e igualmente que no se suprima el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, ya que se restaría agilidad a la tarea de legislar.

Art. 59. Letra c. Proyecto de la Comisión que tiene como finalidad hacer constar en esta disposición la atribución que tiene el Congreso para reformar la Constitución. La Comisión se pronuncia en forma unánime por la reforma.

Art. 59. Inciso 3. (Añadido en el Proyecto de Reforma de la Comisión). Su objeto: Que el Congreso expida el Presupuesto General del Estado. Hay unanimidad por la negativa.

Art. 59. Letra j. Proyecto de la Comisión y del Ejecutivo, cuya finalidad es determinar la forma y época en que el Congreso debe realizar los nombramientos de funcionarios. Hay un pronunciamiento de 4 votos a favor de la reforma propuesta por el Ejecutivo y dos en contra.

Art. 60. Proyecto de la Comisión Especial de Asuntos Constitucionales. Tiene por finalidad elevar a diez el número de las Comisiones Legislativas integradas por siete miembros cada una. El pronunciamiento es unánime para que se aumenten las Comisiones Legislativas y se sugiere el siguiente texto:

Art. 60. El Congreso Nacional constituirá seis Comisiones Legislativas que a su vez conformarán el Plenario, en receso del Congreso Ordinario; y cuatro Comisiones Especiales.

Las Comisiones Legislativas integradas por siete diputados cada una se ocuparán respectivamente:

- a) De lo Civil y Penal;
- b) De lo Laboral y Social;
- c) De Educación, Ciencia, Cultura y Asuntos Indígenas;
- d) De lo Agrario, Industrial, Comercial y Artesanal;
- e) De lo Económico, Tributario, Bancario, Fiscal y Presupuestario; y,
- f) De Asuntos Internacionales, Fronterizos e Insulares.

Las Comisiones Especiales, integradas por siete miembros cada una, se ocuparán respectivamente:

- a) De Mesa, Asuntos Administrativos, Excusas y Calificaciones;
- b) De lo Constitucional, Político y Fiscalización;
- c) De Recursos Naturales y Preservación del Medio Ambiente; y,
- d) De Codificación.

Inciso. . . (Añadido por la Comisión). Tiene por objeto impedir que un Legislador integre más de una Comisión. Se niega la reforma.

Art. 63. Proyecto de la Comisión: Su objetivo: Señalar que la renovación de las Comisiones Legislativas se realice cada dos años. Hay unanimidad por la negativa y que se mantenga el texto constitucional.

Artículo. . . (Añadido antes del Art. 65). Su finalidad, definir los actos legislativos. La Comisión se pronuncia a favor.

Art. 65. Proyecto del Ejecutivo. Establece la obligatoriedad de la convocatoria al Presidente de la República cuando se discute en el Congreso un Proyecto presentado por dicho Mandatario.

La Comisión aprueba por unanimidad esta reforma.

Art. 67. Proyecto de la Comisión. Su finalidad: abreviar el proceso de formación de las leyes. La Comisión niega por unanimidad el contenido del Proyecto, excepción del inciso 5º.

Art. 74. Proyecto del Ejecutivo. Se exige al Presidente de la República del requisito de ser afiliado a un partido político. La Comisión se pronuncia por unanimidad en contra del Proyecto del Ejecutivo.

Art. . . . (Añadido después del artículo 78). Proyecto del Ejecutivo que tiene por finalidad la extensión de las facultades extraordinarias del Presidente de la República. Se niega por unanimidad. Se razona ampliamente en el sentido de que la concentración del poder es peligrosa "porque engendra arbitrariedad y la represión".

Art. 83. Proyecto del Ejecutivo. Su finalidad: designación del Vicepresidente de la República, en caso de falta definitiva, mediante terna enviada al Congreso por el Presidente de la República.

La Comisión se pronuncia en contra; dos votos a favor 3 en contra.

Art. 86. Proyecto del Ejecutivo. Su objeto ampliar las atribuciones del Ejecutivo respecto de las Entidades Autónomas. El inciso 1º del Proyecto se aprueba por unanimidad. El inciso 2º se niega también por unanimidad, a la luz de dos principios: Las entidades Autónomas son personas jurídicas que se rigen por sus leyes constitutivas; por otro lado, con un decreto ejecutivo no se puede derogar o reformar la Ley.

Art. 101. Proyecto del Ejecutivo se refiere a la forma de elección de los Magistrados de la Función Jurisdiccional. La Comisión se pro-

nuncia en contra del Proyecto. Se estima que el texto constitucional vigente es más apropiado y que no es procedente restar expresas facultades al Congreso.

Art. 109. Proyecto del Ejecutivo respecto a la conformación del Tribunal Supremo Electoral. La Comisión se pronuncia en contra del Proyecto, pero se recomienda que se acoja la tesis del Proyecto en cuanto propugna que los tres vocales en representación de la ciudadanía y elegidos por el Congreso Nacional de fuera de su seno, sean de diferentes tendencias políticas.

Art. 120. Proyecto del Ejecutivo que se refiere a establecer una mayor vinculación de los Consejos Provinciales con la función Ejecutiva. La Comisión se pronuncia a favor; 3 votos a favor 2 en contra.

Art. ... Proyecto del Ejecutivo. Se refiere a la elección de los presidentes de los Concejos por votación popular. La Comisión se pronuncia positivamente. 4 votos a favor 1 en contra.

Se considera que el Proyecto es atinado, en virtud de que las funciones del Presidente del Concejo se equiparan a las del Alcalde. La Comisión sugiere, además, que se acoja el pedido de la Asociación de Municipalidades del país y se cambie la denominación de Presidente del Concejo por la del Alcalde.

Art. 122. Proyecto del Ejecutivo. Tiene por objeto prohibir la creación de organismos que disminuyan las rentas de los Concejos Provinciales y de los Concejos Municipales. La Comisión se pronuncia favorablemente.

Art. ... (Añadido, después del Art. 137). Proyecto del Ejecutivo. Su objeto: otorgar a la Corte Suprema de Justicia la facultad de suspender total o parcialmente las leyes inconstitucionales. La Comisión, por una mayoría de 4 votos, se pronuncia en contra de la reforma; un voto de minoría a favor. La mayoría afirma que según la Constitución corresponde únicamente al Tribunal de Garantías Constitucionales la declaratoria de inconstitucionalidad de una Ley y que, al cambiar de sistema, se pretende privar de esta atribución al citado Tribunal y desnaturalizar la función específica de la Corte Suprema, de administrar justicia. La minoría afirma que "cuando la Corte Suprema ejerció esta facultad lo hizo con acierto, por lo que sería conveniente volver a este sistema, garantizando la imparcialidad y la solvencia científica y jurídica".

Art. 132. Proyecto del Ejecutivo. Su finalidad: Suprimir la facultad del Tribunal de Garantías Constitucionales para declarar la incons-

titucionalidad de los preceptos legales. El pronunciamiento de la mayoría, en contra 4 votos y 1 a favor.

Art. 139. Proyecto del Ejecutivo. Su objeto: interpretación de la Constitución, mediante Ley. La Comisión se pronuncia en contra; 2 votos a favor, 3 en contra. La mayoría sustenta su posición en la siguiente tesis: la interpretación de la Constitución puede hacerse también mediante resolución. Al realizarse exclusivamente por Ley se daría la posibilidad al Ejecutivo para que la vete, supeditando la decisión del Congreso a la voluntad del Presidente de la República.

Art. 140. Proyecto del Ejecutivo. Modifica la integración del Tribunal de Garantías Constitucionales. La Comisión se pronuncia en contra del Proyecto: 1 voto a favor, 4 en contra.

Art. 141. Proyecto del Ejecutivo. Su objeto es suprimir la facultad del Tribunal de Garantías Constitucionales para suspender los efectos de leyes, decretos, etcétera, que fueren inconstitucionales. Se niega por unanimidad.

Art. 143. Proyecto del Ejecutivo. Se determina el procedimiento para las reformas constitucionales y consulta popular.

La Comisión se pronuncia en contra del Proyecto: 4 votos en contra, 1 a favor.

Finalmente, la Comisión se pronuncia sobre el contenido de las disposiciones transitorias.

Se ha recurrido a las fuentes. A las propias actas del Congreso. A los informes. Al informe final de la Comisión encargada del estudio de los proyectos de reformas constitucionales, y en lo posible, se ha optado por el texto literal.

Se ofrece, en consecuencia, al estudioso del derecho constitucional comparado contemporáneo, una visión casi completa del estado en que se encuentra el análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional Ecuatoriana, a noviembre de 1986.

La legislatura ecuatoriana de 1986 abordará el tratamiento de esta Propuesta y adoptará la decisión definitiva. Pero el criterio académico de la Comisión, de mucho contenido científico y de gran trascendencia histórica, posiblemente no será desoído.

La consulta popular de junio

Una respuesta política frente a una cuestión Jurídico-Constitucional'

Mientras el Congreso Nacional estudia la propuesta de reforma constitucional, tanto el Proyecto de su comisión interna como el Proyecto

del Ejecutivo, el presidente de la República acude a la consulta popular, fundamentándose en la facultad que le confiere la Constitución de la República para "convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado".

La prensa de 1º de febrero de 1986, trae la noticia de que el presidente ratifica la convocatoria al plebiscito. Yo, dice el presidente, me acogeré al artículo 78 de la Constitución, literal *p*, que dispone que el Presidente de la República puede, a su criterio, consultarle al pueblo ecuatoriano sobre cualquier asunto que considere que es de trascendental importancia. Reafirma que consultará al pueblo ecuatoriano el criterio sobre los independientes, si tienen o no derecho a ser elegidos, sin restricción de ninguna naturaleza. "No es que vamos (dice el Presidente Febres Cordero, según declaraciones que constan en El Comercio de 1º de febrero de 1986) a esperar que el Congreso nos diga sí o no a las reformas, que pueden ser en febrero, marzo, abril, mayo o junio. No —enfaticó— nosotros vamos a convocar a un Plebiscito, a una consulta popular sobre el tema de los independientes."

El 24 de febrero de 1986, el presidente León Febres Cordero expide el Decreto No. 1624, mediante el cual se convoca a la consulta popular. El Decreto dice lo siguiente:

No. 1624

León Febres Cordero Ribadeneyra, Presidente Constitucional de la República

Considerando:

Que el artículo 78, literal *P* de la Constitución Política faculta al Presidente de la República a "convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado";

Que la Constitución de la República, en su artículo 19 garantiza a todos los ecuatorianos "la igualdad ante la Ley";

Que la misma Constitución Política, en su artículo 32 establece que todos "los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos";

Que a juicio del Presidente Constitucional de la República es de trascendental importancia para el Estado ecuatoriano, se devuelva la plenitud de sus derechos políticos a los ciudadanos independientes, es decir a quienes no están afiliados a ningún partido político;

Y, en ejercicio de la facultad constitucional antes mencionada de conformidad con el artículo 95 de la Ley de Elecciones;

Decreta:

Artículo primero: Convócase a consulta popular, para el primero de junio de 1986, a los ciudadanos ecuatorianos, con objeto de que se pronuncien sobre la cuestión contenida en la siguiente pregunta:

“Compatriota: ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos, sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la Ley?

Si — No

Artículo segundo: Comuníquese al Tribunal Supremo Electoral a fin de que dirija, vigile y garantice el proceso de la consulta popular en la fecha señalada por el artículo anterior.

Artículo tercero: Promulgados los resultados de la consulta popular por el Tribunal Supremo Electoral y publicados en el Registro Oficial, producirán los efectos señalados en el artículo 35 de la Constitución y en el artículo 100 de la Ley de Elecciones que en su orden dice: Establécese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio será obligatoria y, “desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial, la decisión popular será obligatoria para gobernantes y gobernados”.

Artículo cuarto: “El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.”

Se produce en el país una controversia de opiniones respecto a la constitucionalidad de la convocatoria a plebiscito.

El jurista Jorge Zavala, diputado nacional, opina que el Presidente sí puede consultar un asunto de trascendencia nacional “siempre y cuando no implique una reforma constitucional porque, en ese caso, tiene que someterse a trámite constitucional dispuesto por el Art. 143 de la Carta Política. Es decir, el Presidente debe someter a conocimiento del Congreso y si merece el rechazo total o parcial podrá someter a consulta popular”.

El diputado nacional Carlos Feraud Blum manifiesta que:

Si se consulta al pueblo, como se ha hecho, mediante un plebiscito, para que opine sobre el problema de los independientes, lo que resulte de ese plebiscito no va más allá de una opinión importante de la población y no reforma la Carta Política. Si realmente se ha querido que los independientes adquieran el derecho legítimo de ser candidatos en una elección unipersonal o pluripersonal, debió esperarse que el Congreso se pronuncie sobre el Proyecto remitido por el propio Presidente.

El diputado Álvaro Pérez sostiene que "el efecto jurídico de esa consulta, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución, prevé que el resultado se convierta en un mandato para quienes tienen que aplicar la respuesta de esa consulta popular". Es decir, afirma: "si el pueblo ecuatoriano se pronuncia porque los independientes sí pueden participar como candidatos, sin ningún auspicio o tutelaje de los partidos políticos, el Congreso tendrá que obedecer esa respuesta del pueblo y de inmediato tendría que producirse esa reforma constitucional."

El tratadista monseñor Juan Larrea Holguín aclaró que existen dos posibilidades para que se produzca el llamado a la consulta popular. Dijo que en el primer caso, de acuerdo con el literal *p*) del artículo 78 de la Constitución, el presidente de la República tiene la atribución específica para consultar al pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional. Esta consulta, enfatizó, tiene el carácter de orientadora y no tiene efecto jurídico inmediato sino que debe orientar a los poderes públicos sobre cuál es la posición nacional. En el segundo caso, agregó, el Presidente de la República puede llamar a consulta popular para dirimir una reforma constitucional que haya sido negada o rechazada por el Congreso Nacional. Explicó que en el artículo 143 establecido el procedimiento para el caso de las reformas constitucionales. Aclaró que en el caso de los independientes si es consultado el pueblo como un tema de trascendental importancia para el Estado, esto no causará efecto jurídico y posteriormente tendrá que actuarse de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución, que establece el procedimiento para las reformas a la carta política. (*El Comercio*, 1º de febrero de 1986).

En la víspera misma del plebiscito se mantenía viva la discrepancia sobre las consecuencias jurídicas de un eventual triunfo del sí en la consulta popular. En un programa televisado dirigido por Carlos Vera, con el título de Informe Especial, el doctor Alejandro Ponce, asesor jurídico de la presidencia de la República, insistió en que "el resultado de la consulta popular de acuerdo con la Constitución es obligatorio para gobernantes y gobernados y que, tras su promulgación en el Re-

gistro Oficial, entraba inmediatamente en vigencia". En el mismo programa, el vicepresidente de la República León Roldós Aguilera sostenía lo siguiente: "Esta tesis es sumamente peligrosa, por cuanto el sistema jurídico ecuatoriano no consagra una reforma tácita de la Constitución." La reforma debe darse a través del Congreso; hay inconstitucionalidad en el origen del plebiscito, pues previamente debió existir el rechazo del Parlamento a la propuesta del Ejecutivo sobre los independientes, lo cual no ha sucedido, añadió.

Desde el día de la convocatoria hasta la víspera misma del plebiscito se mantiene una fervorosa campaña por el sí y por el no.

El gobierno asume, como era lógico, la defensa del sí en la consulta popular.

El propio presidente de la República en discurso pronunciado en la ciudad de Manta, el 22 de mayo de 1986, expresa lo siguiente:

Cuando vosotros vayáis a las urnas tendréis que meditar seriamente porque la pregunta que yo he planteado entraña un asunto más de fondo, mucho más importante de lo que la gente común entiende; yo he planteado si que en este país deben o no deben haber ciudadanos de primera o de segunda, de primera los afiliados a los partidos políticos, los que disfrutan de las trincas, los candidatos eternos de siempre, los que son candidatos para prefectos, para consejeros, alcaldes, concejales que se pasan al puesto de una familia a otra o si es que pueden ser candidatos todos. (El pensamiento de León Febres Cordero.—Ramiro Rivera.—Ediciones Culturales U.N.P. pág. 224, 1986).

El secretario nacional de Información, Patricio Quevedo Terán, formula la filosofía del sí, como tesis del gobierno. Son textuales las siguientes expresiones:

El voto afirmativo en la consulta popular del primero de junio, significará la culminación de un proceso histórico orientado a implantar una auténtica democracia en el Ecuador; establecerá la igualdad entre los ciudadanos, corregirá gravísimas y peligrosas contradicciones de la Carta Política; encuadrará plenamente al país en el marco de los convenios internacionales que ha suscrito y ratificado acerca de los derechos de las personas y permitirá que millones de ecuatorianos se incorporen al esfuerzo de alcanzar el pleno desarrollo económico social.

La oposición política, antes que discutir el fondo científico, la tras-

endencia jurídico-política y la esencia constitucional del problema contenido en la pregunta, hizo de la consulta plebiscitaria un asunto de confianza a la gestión gubernativa. La campaña fue dura y se transformó en una verdadera lucha política entre el Gobierno y la oposición. El clima de la campaña se subió de punto a expresiones realmente volcánicas.

El expresidente Galo Plaza Lasso, al ser inquirido sobre la consulta electoral, señaló que "el plebiscito se ha convertido en un tema político exclusivamente, en el cual, los que estén por el Gobierno votarán SÍ y los que estén en contra votarán NO". Según el exmandatario y exsecretario de la OEA, se ha creado un clima de confusión, porque "se convocó a este plebiscito en un momento político. Como lo es el SÍ es la cosa fácil y clara de entender, el Gobierno quiso conseguir y aprovechar esta situación para conseguir una declaración mayoritaria del SÍ y querer con esto demostrar que tiene un apoyo mayoritario del pueblo ecuatoriano". Galo Plaza considera que "todos los que están en la oposición van a votar NO; en tal virtud, el resultado de esa elección no va a significar nada inclusive políticamente, pero lo que sí va a significar políticamente es si en las elecciones el resultado es favorable o desfavorable al Gobierno". (*El Universo*, mayo 30 de 1986.)

Las encuestas de opinión, a medida que se acerca la consulta popular llegan a la conclusión de que la respuesta negativa, el NO, alcanzará la victoria. Al efecto, la empresa Gallup del Ecuador concluye: "En una encuesta efectuada entre el 19 y el 24 de abril, el 62% de los entrevistados manifestó su intención de votar NO en el plebiscito, en tanto que el 25% señaló que votaría SÍ, y el 13% restante se mantenía indeciso; anularía o no sabía como votar."

La tesis de la consulta popular de 1º de junio, según la publicación oficial del Tribunal Supremo Electoral fue la siguiente:

COMPATRIOTAS:

¿QUIÉRE USTED QUE LOS CIUDADANOS INDEPENDIENTES TENGAN PLENO DERECHO A SER ELEGIDOS SIN NECESIDAD DE ESTAR AFILIADO A PARTIDO POLÍTICO ALGUNO CONFIRMANDO ASÍ LA IGUALDAD DE TODOS LOS ECUATORIANOS ANTE LA LEY?

DECIDA SU VOTO

El ciudadano que estime que todos los ecuatorianos tienen igualdad de derechos para elegir y ser elegidos, deberán hacer la cruz en este casillero del SÍ, representado con el color café claro.

El ciudadano que estime que tienen derecho a ser elegidos sólo los afiliados a un partido político, o patrocinados por un partido político, deberán hacer la cruz en este casillero del NO, representado por el color rosado.

SÍ

NO

(CAFÉ CLARO)

(ROSADO)

FORME LA CRUZ
USTED DEFINE

Una tesis jurídico-constitucional. Ese el contenido de la pregunta. La respuesta fue política: el triunfo abrumador del NO.

CEDATOS, como una empresa especializada en opinión pública, evalúa la respuesta ciudadana de esta manera: "Esto lleva a la conclusión de que el ciudadano ecuatoriano evaluó la situación socio-económica y política del país en forma integral, examinó la actuación del Gobierno, y como resultado de tal análisis, decidió su forma de votar" (diario *HOY*, 5 de junio de 1986).

El diario *Le Monde* de París, en su edición del 4 de junio de 1986, bajo el título de "Turbulencias en Ecuador", comenta:

El señor León Febres Cordero ha perdido su apuesta. Mezclando las elecciones legislativas parciales de este domingo, 1º de junio, con un referendun, el Presidente Ecuatoriano creía poder liquidar la oposición de los partidos políticos a su proyecto de reformas constitucionales. Pero la maniobra no ha tenido éxito y aquel que era considerado como un fino estratega, finalmente ha caído preso en su propia trampa. Según los últimos resultados, los partidos de izquierda y del centro, hostiles al poder, reúnen alrededor del 58% de los sufragios en cada una de las dos consultas.

Si bien los resultados del plebiscito con el triunfo del NO se cono-

cieron de manera extraoficial a la media noche del mismo día de la consulta, los datos definitivos sólo fueron entregados el 6 de noviembre de 1986.

Los resultados definitivos del plebiscito entregados a la prensa, en forma oficial, por el Tribunal Supremo Electoral el jueves 6 de noviembre son los siguientes:

<i>Provincias</i>	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>Nulos</i>	<i>Blancos</i>
Azuay	20,845	103,330	7,564	16,768
Bolívar	10,595	27,369	3,888	8,761
Cañar	10,681	34,017	3,159	10,336
Carchi	12,842	32,783	3,147	4,744
Cotopaxi	16,322	54,083	9,905	20,379
Chimborazo	15,524	72,901	10,891	29,639
El Oro	34,128	78,682	6,525	11,006
Esmeraldas	19,972	46,785	5,793	12,821
Guayas	233,848	402,425	59,546	74,080
Imbabura	17,451	59,017	7,999	14,539
Loja	32,904	73,724	6,191	13,313
Los Ríos	45,275	69,980	10,838	25,017
Manabí	78,837	148,566	15,428	43,748
Morona S.	4,449	12,929	930	2,890
Napo	6,916	22,532	2,305	5,290
Pastaza	2,287	7,885	459	1,419
Pichincha	113,552	437,031	43,806	38,466
Tungurahua	30,776	84,722	12,089	17,819
Zamora	2,933	9,002	629	1,757
Galápagos	722	1,443	114	227
Total	781,409	1'779,697	211,206	358,049

Un editorial del diario quiteño *HOY* sintetiza lo que podría constituir la evaluación de la consulta popular.

LOS RESULTADOS DEL PLEBISCITO

“El Tribunal Supremo Electoral demoró más de cinco meses en dar a conocer los resultados oficiales del plebiscito realizado el 1º de junio.

El conteo definitivo amplió la diferencia en favor del NO respecto a la versión extraoficial.

Ratificó que se produjo un abrumador rechazo a la pregunta planteada por el Gobierno en torno a la participación de los independientes en los comicios en calidad de candidatos, sin necesidad de contar con el auspicio de un partido político.

La pregunta tenía la intención de conseguir un triunfo electoral para el régimen. En el evento de ser positiva la respuesta se habría interpretado como respaldo a su gestión. Para ello se pretendió utilizar la inconformidad de muchos ciudadanos con la gestión de los políticos y de los partidos, que se suponía serían rechazados en la consulta popular.

Sorpresivamente para muchos, el electorado no admitió la propuesta gubernamental por una diferencia de más de dos a uno. Las razones del pronunciamiento fueron, según parece, el entendimiento de que no cabía desarticular el régimen de partidos porque es un elemento importante del sistema democrático, a pesar de sus defectos y altibajos. Además —lo que fue más importante— la consulta se convirtió en un juicio sobre la acción global del Gobierno.

Los datos oficiales dados a conocer con una demora inaceptable e injustificable deberían conducir a una nueva reflexión, especialmente al Ejecutivo, cuya base de sustentación política se ha reducido matemáticamente y, por tanto, debería buscar la negociación y el entendimiento antes de insistir en acciones que podrían llevar al país a situaciones de extrema tensión y confrontación." (Diario *HOY*, Quito, 8 de noviembre de 1986 primera página.)

El electorado no votó por una tesis.

Votó contra un Gobierno.

No votó por un concepto jurídico constitucional.

Votó en respuesta a sus frustraciones; a sus anhelos fallidos, frente a la inexistencia inmediata de pan, techo y empleo, conforme se lo había ofrecido en la campaña electoral. El voto tuvo el significado de una protesta. Frente a una pregunta jurídico-constitucional se dio una respuesta de contenido eminentemente político.

La consulta fue inoportuna. Se la unió a un proceso electoral en el cual iban a medir fuerzas, un gobierno en proceso de desgaste y una oposición creciente. Debieron separarse los comicios, como fue sugerencia de varios sectores de opinión estrechamente vinculados al gobierno.

El Congreso tiene el deber de concretar una reforma a fin de que los ciudadanos sin partido logren acceso al ejercicio de las funciones pú-

blicas; si es necesario con el auspicio de un partido político o en la forma que se creyere conveniente.

Personalmente creo que los ecuatorianos no afiliados a partido político alguno, tienen derecho a postularse para una función pública. Con abundancia de argumentos jurídicos lo he sostenido en foros internacionales, años atrás, en las propias conferencias del Instituto Iberoamericano de derecho constitucional. No es una posición de este instante.

Conviene aclarar, para evitar equívocos, que no existen ciudadanos realmente independientes.

La independencia absoluta, antes que realidad, es una abstracción del espíritu.

Mi referencia es a los ecuatorianos no afiliados. Entiéndase así. Los ciudadanos no afiliados tienen sus simpatías o tendencias definidas: hacia la derecha, hacia el centro, hacia la izquierda.

En el plebiscito se produjo una respuesta política. El problema jurídico constitucional debe dilucidarse a la luz de las discusiones parlamentarias. Porque hay que llenar este vacío.

El crecido porcentaje de los ciudadanos sin ubicación en un partido —no independientes— demuestra que los partidos políticos no han conquistado todavía una madurez suficiente, que les permita asumir la exclusividad en el ejercicio de las funciones públicas. En todo caso, esta exclusividad —si así se la llama— debe tomarse bajo el concepto de un pluralismo democrático. Porque está es la realidad ecuatoriana.

Robustecer la presencia de los partidos pero con ideologías definidas, y estructuras disciplinarias, sin desatender la posibilidad de oportunidades de servicio a quienes, en nuestras democracias jóvenes, no han optado por una afiliación a un partido político.

La legislatura tiene que analizar, como lo hizo la conciencia nacional, que la respuesta política frente a un referéndum inoportunamente planteado, conjuntamente con los comicios electorales no es propiamente la contestación a un problema no suficientemente esclarecido.

De haber un nuevo plebiscito, oportuno, más meditado, con interrogaciones acertadas, luego de una amplia discusión cívica, la contestación podría ser diferente.

El Congreso ecuatoriano tiene la palabra.

Quizá una solución: el ensayo jurídico-político de 1938, al integrarse la Asamblea Constituyente de ese mismo año, ensayo en el cual los ecuatorianos, por aparente ficción de la ley, fueron ubicados en tres grandes sectores: de derecha, de centro y de izquierda (¿no será ésta

la gran verdad ecuatoriana?), y todos los ciudadanos, sin excepción, tuvieron la calidad de electores y elegidos en potencia, sin ningún discriminen, ni religioso, ni económico, ni político.

Se debe encontrar una solución jurídico-constitucional al margen de los resultados del plebiscito. Robustecer a los partidos: un objetivo de la democracia ecuatoriana. Pero, simultáneamente, borrar en el que-hacer político toda *capitis diminutio*.

La consulta popular no significó, de ninguna manera, el aval de la soberanía popular a una legislación de partidos emanada de un régimen *de facto*. Fue esencialmente, lo repetimos, una respuesta política a una pregunta jurídico-constitucional, indebidamente planteada, mal concebida e inoportunamente presentada a la conciencia cívica nacional. Significó, evidentemente, un error político del gobierno.

El tema de la consulta popular inteligentemente explotado por la oposición, dio origen a un resultado inequívoco: el voto de desconfianza mayoritario a una gestión de gobierno.

En un régimen parlamentario, el gobierno, por lógica política, habría concluido su gestión.

En la Francia de De Gaulle el resultado negativo de la consulta popular tuvo otra solución determinada por la sensibilidad política de su mandatario.

En el régimen de república presidencial ecuatoriana, en la hora presente, el resultado negativo de la consulta no ha conmovido los cimientos jurídico-políticos del Estado-oficial; pero sí le ha llamado a una profunda preocupación histórica en demanda de nuevos rumbos.

Una experiencia histórica. Tan presente. Que tal vez, por esta misma razón, aún no es historia.