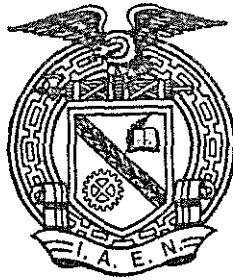


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XIII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"EL CONGRESO NACIONAL EN SUS FUNCIONES LEGISLATIVA Y
FISCALIZADORA"

Dr. Vicente Izquierdo P.

1985 - 1986

DEDICATORIA

A mi esposa María
y a mis hijos: María Catherine,
José Miguel y
María Gabriela

Flor, la más linda que brotó de tus entrañas
de un momento de sublime inspiración,
una niña surgió, me dijo un día
era nuestra hija,
donde la vida entera y tu ser de madre
harás lucir su corazón sensible.

Cuenca, junio de 1976

P R O L O G O

Como culminación a una tarea llevada a cabo en el transcurso de estos meses, en la que se ha evidenciado de manera primordial, un trabajo constante y profundo de la realidad geopolítica, económica y social de nuestra Nación, ha constituido un deber y al mismo tiempo una satisfacción, realizar la presente investigación, como un aporte más a los altos objetivos que persigue el Instituto de Altos Estudios Nacionales, al preparar hombres que, conociendo su realidad, se transformen en un vínculo entre la teoría y la praxis que materializa al individuo en un ser positivo al servicio de los grandes intereses de la Patria.

Toda investigación implica muchas horas de dedicación, buscando datos , quizás en muchos libros olvidados, buscando en archivos y recorriendo bibliotecas, pero con el convencimiento de que sólo su recopilación, conducirá a los justificativos que motivaron el entusiasmo de las primeras líneas.

Confío que el tema analizado llene las aspiraciones de quienes, estando al frente del Instituto --como Directivos y Asesores--, han estimulado el mismo, con su asesoramiento constante y tesonero. A ellos mi profundo agradecimiento y el reconocimiento a su patriótica labor, de manera muy especial al señor doctor Guillermo Jaramillo Almeida, bajo cuya dirección ha sido posible la elaboración y presentación de esta Tesis.

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
A. <u>EL ESTADO EN EL PROCESO HISTORICO</u>	3
1. EN LA HISTORIA	6
2. EL ESTADO CONSTITUCIONAL	9
3. EL PARLAMENTO	10
a. <u>La Función Legislativa como característica de la soberanía</u>	13
CAPITULO II	
A. <u>EL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA FUNCION LEGISLATIVA</u>	21
B. <u>EL CONSTITUCIONALISMO Y SU DESARROLLO</u>	23
C. <u>LA FUNCION LEGISLATIVA EN LAS REPUBLICAS SOCIALISTAS. ANALISIS DE LA CONSTITUCION DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS</u>	29
CAPITULO III	
A. <u>EL CONGRESO EN LA REPUBLICA DEL ECUADOR</u>	32
B. <u>LAS CONSTITUCIONES EN EL ECUADOR</u>	36
CAPITULO IV	
A. <u>FUNCION FISCALIZADORA DEL CONGRESO NACIONAL</u>	60
1. LA INTERPELACION	61
2. DEL PROCEDIMIENTO	62
B. <u>LAS REFORMAS DENTRO DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS: LA CONSTITUCION POLITICA Y LEYES GENERALES</u>	62
1. REFORMAS PROPUESTAS POR EL EJECUTIVO A LA CONSTITUCION	65
CAPITULO V	
A. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	75

INTRODUCCION

Dentro de las actividades académicas, el Instituto de Altos Estudios Nacionales ha determinado el que cada uno de quienes tenemos las satisfacción de contarnos entre sus cursantes, realicemos la investigación y presentación de un tema específico dentro de un campo de acción del Poder Nacional, correspondiéndome estudiar y presentar el tema: "EL CONGRESO NACIONAL EN SUS FUNCIONES LEGISLATIVA Y FISCALIZADORA".

Para efectos de la presentación del presente trabajo, me permito poner a consideración los siguientes capítulos:

En el primer capítulo, presento un análisis del Estado y su evolución dentro del proceso histórico; el Estado constitucional y el Parlamento; la Función Legislativa y sus dos sistemas.

En el segundo capítulo, me permito presentar una relación comparativa del sistema constitucional en la Unión Soviética y la existente en nuestro país, y de alguna manera en países occidentales.

En el tercer capítulo, considero de gran importancia el presentar un análisis de las diferentes constituciones que se han dado en nuestro país y enfocando las mismas a las épocas y períodos acaecidos durante los 156 años de vida republicana.

En el cuarto capítulo, considero de gran importancia, ya que en éste, se ha presentado la oportunidad de hacer un análisis muy profundo de los actos y funciones que tiene el Congreso Nacional dentro del convivir democrático de un pueblo, así como el de presentar un estudio de las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo y el de la Comisión Parlamentaria sobre asuntos constitucionales; en este capítulo he encontrado la oportunidad para conocer más e incrementar mis conocimientos sobre la materia de Derecho Constitucional, aquí creo que se han juntado y convergen los dictados de la doctrina, los hechos de la vida republicana confusa y el pensamiento de quien cree en el futuro de nuestra amada Patria.

Aquí presento un trabajo analítico, fruto de muchos momentos que me han permitido estudiar el Orden en lo interno, y la seguridad en lo externo, que creo son necesarios para la convivencia de los seres humanos.

Aquí el Estado alcanza su pleno desarrollo; aquí se encuentra el hombre

entre la naturaleza y el espíritu, se encuentra la educación, el orden político, la religión y los instintos no imprescindibles del juego y el arte.

Muy raras veces la actividad humana es exclusivamente política, más ésta aparece en hechos muy sencillos, dondequiera que la convivencia está ordenada y asegurada, encontramos siempre tres elementos: poder, organización y derecho. Entonces hay pleno acuerdo en que la política es una lucha por el poder y se busca ver en ello su esencia; Maquiavelo defendió este punto de vista.

Por todo lo manifestado, es importante indicar que para entender cómo reaccionan los hombres ante los problemas y posibilidades de la política, encontramos tres tipos humanos: el estadista, el político profesional y el ciudadano responsable. Winston Churchill dijo que el primero piensa en la generación siguiente, y el segundo, en las próximas elecciones.

En el presente trabajo, se encontrarán falencias naturales a mis limitaciones, y confío que éste llene las aspiraciones de los señores Directivos, Asesores y de mis amigos y compañeros de la Décimotercera Promoción.

CAPITULO I

A. EL ESTADO EN EL PROCESO HISTORICO

El Estado aparece con las modalidades orgánicas de la familia, estado-familia; la ciudad, estado-ciudad; la comuna, estado-municipio y la nación, estado-nación.

Fischbach afirma en su tratado sobre el Estado: "Que es una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época, de cada país".¹

El Estado, según el diccionario azteca, dice:

Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Lo define como la unidad de un sistema jurídico, que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.²

Este concepto sobre el Estado y sobre el uso de la palabra Estado, es relativamente moderno, habiendo tenido éste, comienzo en tiempos de Maquiavelo, además que así lo conceptuó Delvechio.

El Estado Nacional es un fenómeno político-histórico, que responde a un fenómeno del desarrollo burgués. En efecto, en el período inicial de su desarrollo, como clase dominante, la burguesía se planteó como tarea básica la conformación del Estado Nacional; sin embargo, en el momento imperialista, la burguesía con intereses cosmopolitas hace poco caso de las exigencias del Estado-Nacional, que para las burguesías atrasadas todavía tiene alguna importancia.³

Este concepto está dado por el Profesor Daniel Granda A.

Debo reseñar algunos conceptos fundamentales, que han originado diversas teorías sobre esta materia. Summer Maine y el Barón de Portail han clasificado al Estado dentro de dos teorías, ellos mencionan de la teoría real y de la teoría jurídica.

¹Mendoza Jr., Manual de Sociología.

²Maquiavelo

³Granda Daniel, El Estado Nacional.

En la real se encuentran diversas fases que han aparecido en épocas históricas distintas.

- Una identificación del Estado con el territorio.
- Una identificación del Estado con el pueblo.
- Una identificación del Estado con el gobernante.

Estas etapas dan origen a su vez, a una teoría particular sobre el Estado.

El Estado con el territorio crea la teoría patrimonial del Estado, que es la posesión de este todo, cuando existe en su territorio. Con el pueblo surge la teoría de la soberanía nacional, en la que el poder reside en la nación y con el gobernante que es la teoría absolutista del Estado; por lo que la voluntad del que impera es la suprema Ley de los asociados.

Con las teorías jurídicas están vinculadas las concepciones ideológicas y filosóficas; por estas premisas están la teoría del Derecho Natural; de la Soberanía Popular; del Estado Constitucional; de la Soberanía Nacional; de la Organística del Estado; de la Energética del Estado; y, la Teoría Empírica del Estado. Estas doctrinas están inspiradas en la concepción jurídico-político-filosófica del Estado.

Diversas opiniones se han dado sobre el Estado, por lo que creo que se podría decir que es una sociedad política, completa, perfecta, necesaria y particular y asentada sobre determinada base física, que gobierna por sí misma con independencia y libertad de las demás, a fin de alcanzar un perfeccionamiento social y humano mediante la realización del derecho.

En este concepto, se puede encontrar los elementos que constituyen un Estado, como que es una sociedad política, completa, y al conjunto de individuos y personas que se asocian y conforman la población; al hablar de una base física, encontramos al territorio, cuando decimos que se gobierna por sí mismo con independencia y libertad de los demás, y se dice que tiene un carácter autodeterminativo, asignado por el derecho político en su soberanía, que es el gobierno, es decir que el Estado no puede prescindir de estos elementos, ya que son necesarios para su supervivencia, y sin la población no habría la existencia de una sociedad y el Estado no podría ser concebido, al hablar de la base física se encuentra al territorio como factor indispensable del Estado; así tenemos que población, territorio, soberanía, gobierno --todos estos cuatro

elementos--, traen un reconocimiento internacional del Estado.

Shelineck, al decir del Estado, clasifica en absolutos y relativos.

Los absolutos son normas universales y genéricas para todos los existentes como tales, y los relativos, circunstanciados a las condiciones ambientales de cada uno de ellos, que los fija en base de factores Kantianos del espacio y del tiempo.

Burghes, señala en la organización previa del Gobierno y la libertad, y da al gobierno un mayor poder compatible con una mayor libertad del individuo para que después pueda desenvolverse el genio nacional de los diversos estados, perfeccionándose, objetivándose en costumbres, leyes e instituciones y para que, a la postre, desde estas alturas, pueda realizar la civilización universal.

Entre las clases de Estado, y de acuerdo a las disposiciones positivas del Derecho Civil Internacional, encontramos:

- Los Estados Soberanos, y
- Los Estados Semisoberanos

Los soberanos están caracterizados por tener una posesión jurídica que le acredita un libre y un pleno ejercicio de su soberanía interna como externa, sin restricciones.

Los semisoberanos se desenvuelven con restricciones y limitaciones que no tienen los elementos mencionados en los Estados soberanos. Por lo tanto, estos se hallan imposibilitados de poder ejercer sus derechos con plenitud de facultades. Analizando además en el mismo Derecho Civil Internacional, encontramos modalidades de estados internacionales, como los estados simples, que son los integrados por un sólo país; los estados compuestos, que se caracterizan por ser la unión de varios países y los estados unidos que tienen similitud con los estados compuestos y que se distinguen solamente porque la fusión de ellos se realiza mediante un poder superior común, que los vincula, dando origen a la unión real y a la unión personal.

La unión real está determinada por el mantenimiento de su comunidad en la vida de los Estados que la integran, dentro de este grupo tenemos a los Estados Federales, que se distinguen por su autonomía interior, renglando su unidad por las leyes federales y el ejercicio común de su soberanía

exterior. Forman parte también los Estados semisoberanos, cuya característica es la de integrar jurídicamente otro Estado en sus relaciones exteriores, mediante la representación ejercitada por el Estado Soberano del cual dependen.

La unión personal, en la que los Estados que la forman se someten por razón del soberano o de la dinastía imperante.

1. EN LA HISTORIA

El actual sistema de Estados tiene una tradición espiritual y política tan compleja que podríamos comprender solamente si revisamos expresiones vertidas durante la historia, las más importantes, de comunidad política que han existido con elementos que han sobrevivido hasta la actualidad.

En la antigüedad encontramos los despotismos, gobiernos arbitrarios y tiránicos, despotismos orientales, las ciudades-estado griegas e itálicas, y el Imperio Romano.

Todos los Estados antiguos descansaban en la unidad de criterios políticos y religiosos; en Oriente, el rey solía tenerse por hijo de un dios, generalmente el Estatal o sacerdote supremo, lo que se ha conservado hasta nuestros días, especialmente en el Japón. Su poder estaba limitado por preceptos religiosos y en muy raras ocasiones por los derechos de las personas o de los grupos sociales; este sistema se denomina teocracia. En las ciudades-estado de los griegos, acostumbraban gobernar todos los ciudadanos y era la democracia, o grupos selectos llamados aristocracia. Todos estos conceptos lo sistematizaron Platón y Aristóteles en los tratados escritos por ellos.

La democracia antigua, difiere de la moderna, por el reducido ámbito que gobernaba lo que les permitía casi siempre tomar decisiones de la totali-dad de los ciudadanos en las asambleas, por medio de la votación de las personas capacitadas para ello, y por el vínculo religioso, en virtud del cual la fe de los dioses titulares de la población iba ligada a los deberes del ciudadano. En la antigüedad, existía una plétora de esclavos sin ningún derecho personal ni político. El Imperio Romano concilió el poder ilimitado del Emperador con las aspiraciones y pretensiones jurídicas de los ciudadanos, según la tradición de las ciudades-estado occidentales ;

esta situación contradictoria empeoró cuando, desde Constantino I " El Grande", a partir del año 313, el Cristianismo se convirtió en la religión dominante, que además exigía, de acuerdo con su credo y organización eclesiástica, la independencia frente al Estado.

La tensión entre él y la Iglesia domina buena parte de la historia occidental. El Imperio Germánico que presagiaba la unidad europea se arruinó en las luchas entre el Papa y el Emperador; el posterior fue sólo un lazo conglomerado de estados pequeños que se apoyaban en el poder dinástico de los Habsburgos, intermedio entre un auténtico Estado federal y otro soberano.

Jean Bodin formula en el Siglo XVI, la noción de soberanía que se proyecta adentro y afuera. El Rey no debe hallarse sujeto a un poder arbitral superior, sea del Emperador o del Papa, y dice que debe ser independiente de los estamentos mencionados. La soberanía sólo fue posible cuando la economía monetaria anuló a la natural; entonces la realeza pudo sostener un ejército permanente y una burocracia asalariada, y con ellos sometía en el continente europeo a los antiguos poderes sociales, y únicamente las pequeñas naciones democráticas como Suiza y los Países Bajos se defienden de tal acción.

En Inglaterra en el Siglo XVII, durante las dos revoluciones, vence el Parlamento de modo definitivo en 1688 al absolutismo regio y surge la concepción liberal del Estado, del inglés John Locke, que descansa en la doctrina de la división del poder, elaborado por Montesquieu en Francia, que es la teoría que constituye hasta hoy el fundamento de los Estados constitucionales y de derecho. Surge la legislación, la administración y la jurisdicción, que han de ser independientes entre sí, para que con esta teoría resulte imposible nuevamente la formación de un poder total y arbitrario, es decir surge la facultad de decidir que el poder no se halla en el Rey ni en el pueblo, sino en el Parlamento que se transformará poco a poco, a lo largo de los Siglos XIX y XX, donde es necesario mencionar que al inicio, las representaciones de las clases altas eran las únicas con derecho al voto, lo que posteriormente cambiaría con la participación de todo el pueblo.

Contra ellos se elevó la protesta de la concepción democrática de Rosseau, quien proclama soberano al pueblo que según su teoría a de hacer triun-

far la voluntad común siempre justa, aunque no siempre reconozca adecuadamente la mayoría popular.

A fines del Siglo XVIII, la oposición entre liberalismo y democracia tienen expresión en las dos grandes revoluciones. En Norteamérica se puso fin al dominio del soberano británico en 1783, conservando la estructura social recibida y sus influencias, y se dio al Presidente, en el cambio de federación de Estados a Estado Federal en el año de 1787, año de la gran independencia frente al Parlamento, con interpretación rigurosa de la doctrina de la división de poderes.

Con la Revolución Francesa de 1789, se desarticula por completo el sistema de la estructura social y en sus momentos radicales se ensayó un gobierno directo según la voluntad general, que se convirtió en la actividad terrorista de un grupo de fanáticos.

En 1815, en Europa se pone fin a las guerras napoleónicas, y en 1914 surge la declaración de la Primera Guerra Mundial y, es ahí cuando la idea política liberal se impuso en Europa y América.

Las monarquías hubieron de establecer parlamentos que tuvieron el carácter de constitucionales, cuando la formación del gobierno quedaba a cargo del monarca, como en Prusia, Alemania, o de parlamentaristas, cuando lo formaba la mayoría del parlamento, como en Gran Bretaña y Bélgica. El fenómeno característico del Siglo XIX fue el Estado nacional; expresión política que tuvo dos raíces, la primera basada en la doctrina de Rousseau, de la expresión de la voluntad común del pueblo, y la segunda conocida de la concepción romántica de la personalidad de los pueblos, que estaba apoyada en la experiencia de los españoles, alemanes y rusos, y en su lucha de liberación contra Napoleón.

En estas épocas la situación social fue preponderante para crear los Estados dentro de los límites que imponían las lenguas nacionales, cuanto más la responsabilidad atraía a las masas, tanto mayor fuerza cobraba la lengua patria frente a la comunidad compuesta de los antiguos estratos dirigentes, la nobleza y la gran burguesía junto a la intelectualidad, ligados por una estructura multilingüe que no reconocía fronteras. Con la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1918, se disolvió el conjunto austro-húngaro y privó al Imperio Alemán de sus elementos no germánicos y la cultura de los Estados occidentales se transmitió a los pueblos asiáticos.

En la sociedad de naciones en 1919 a 1944, el Estado Nacional se consideró la forma corriente de comunidad política.

Este sistema estatal sufrió la amenaza de dos nuevas fuerzas políticas, el comunismo y la revolución de las colonias, el socialismo había empezado en el Siglo XIX como un movimiento de índole social y hasta 1914 obtuvo gran influencia política, la masa trabajadora surgida con la revolución industrial a mediados del Siglo XIX, necesitaba una nueva estructura económica que le proporcionará seguridad, instituciones benéficas y participación en la vida pública, se escindió este movimiento y a fines del siglo pasado, surgió una ala social demócrata que en Europa, después de 1918, tomó las riendas del poder y propugnó un Estado social con economía dirigida, surgiendo entonces el ala comunista que se adueñaría del poder en Rusia y trató de implantar la revolución mundial, con una economía por completo planificada en base de la propiedad común de los medios de producción bajo la dictadura del proletariado, con el único objetivo de una sociedad sin clases.

Esto significó en lo político, que surgiera un Estado totalitario con el poder absoluto en sus manos y como único empresario, dueño de la existencia económica de todo individuo y como dictador de la opinión pública, pues fiscalizó la cultura y la educación en el más amplio sentido, esto conlleva la pretensión de determinar las ideas del hombre.

2. EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Dentro del género moderno de Estado a que pertenecen las naciones del oeste de Europa, encontramos sin duda que es democrático, porque en la sociedad actual no se puede recabar la pertenencia a la clase gobernante argumentando su cuna, educación o riqueza.

Se trata de un Estado constitucional, pues su gestión política está vinculada a una Ley fundamental, cuyo vigor no se deriva solamente de su forma jurídica, sino que encontramos algo importante que es su contenido específico, que en algunos casos incluso no necesita hallarse fijada por escrito, como la británica por ejemplo, que no lo está.

Podemos encontrar una Constitución escrita, pero que sin embargo no se da un Estado constitucional, como en el caso de la República Democrática Alemana. Lo decisivo es que en los distintos órganos previstos en la consti

tución; el Parlamento; el Ejecutivo; la Administración y los Tribunales de Justicia, es decir los tres poderes del Estado, que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Jurisdiccional, sean lo bastante fuertes para conservar sus facultades unos frente a otros y, además de esto, el pueblo esté dispuesto en caso de que se intenten violar sus principios constitucionales a rechazar con la desobediencia general.

En la actualidad existen dos tipos principales de Estado constitucional: el Parlamento y el Presidencialista. En el sistema presidencialista de los Estados Unidos, la división de poder se lleva a cabo con mucho mayor rigor que en el sistema parlamentario europeo. El Presidente de los Estados Unidos, por ser al mismo tiempo Jefe de Gobierno, tiene un poder personal muy superior al de cualquiera de los Jefes de Estado de Europa.

3. EL PARLAMENTO

Es el órgano que representa al pueblo de manera más inmediata, esto porque las democracias contemporáneas eligen a sus miembros, mediante el sufragio universal, directo, libre y secreto; principios que incluso se los considera en conjunto como relativamente nuevos, así tenemos en el Ecuador por ejemplo. Durante mucho tiempo y al paso de nuestra historia, encontramos que las elecciones no fueron generales, sino que incluso se vinculaban a un requisito, que debía pagar y tener el elector y que se llamaba sufragio censatario, es decir que se hacía un censo mínimo, incluso influyó poderosamente para la elaboración de nuestra primera Carta Política de 1830.

Haciendo historia encontramos que en Suiza, no se reconoció el sufragio femenino, sino hasta 1971. Las elecciones presidenciales en los Estados Unidos son indirectas, ya que son celebradas por medio de compromisarios, es decir personas designadas por otros, en este caso el pueblo para que lo representen en una elección ulterior. En la Constitución Política de España de 1931, el Presidente de la República debía ser elegido por el Parlamento. Hasta hace relativamente muy poco tiempo, las asambleas, órganos políticos de muchos miembros y de naturaleza deliberante, representaron el centro institucional del Estado democrático, y en la actualidad los órganos que forman el Poder Ejecutivo, sobre todo cuando se incorporan en un partido mayoritario, se convierten en la base de la representa

ción popular.

El Parlamento lo dominó todo hasta la Primera Guerra Mundial, y la historia lo convirtió en el representante elegido y como la elección se tenía por base primaria de la representación, se realzó la importancia a los parlamentos. Esto contribuyó a robustecer los parlamentos, por la trascendencia atribuida a la legislación, como un cuerpo de normas creadas por el hombre, ya que las deliberaciones públicas de los parlamentarios se adaptaban muy bien al proceso legislativo, es aquí que la doctrina de la separación y el equilibrio de poderes se pudo consolidar en el Parlamento con el representante del pueblo, que servía en muchos casos de contrapeso a la Corona.

Excepcionalmente pueden ser aún más los órganos que componen las asambleas legislativas y se los conoce como cámaras, o que también se llama cuerpo colegislador, congreso y senado.

Se puede entonces decir que lo único que las cámaras tienen en común, es la pluralidad de miembros que la conforman, pues las restantes características que suelen atribuírseles, naturaleza representativa, carácter de liberante y esencia legislativa preponderante de sus funciones, no se encuentran generalizadas en países del orbe, y pueden faltar en algunas de las Cámaras.

En Derecho Parlamentario encontramos una de las cuestiones más controvertidas, que consiste en cuántas Cámaras deben constituir el cuerpo legislativo. Se ha hecho común en algunos países la existencia de dos cámaras, y se llama bicameralismo. Según algunos tratadistas, éste tiene su más importante razón de ser en la distinta naturaleza de sus dos cuerpos legisladores, manifestada en que la Cámara Alta se compone de miembros diferentes de los de la Cámara Baja, o refleja otros intereses que conservan o pierden, según los casos, la base democrática de la última.

Se distinguen cámaras altas aristocráticas, por ejemplo el caso de la británica con la de los Lores; autocráticas, como la francesa con los Pares en 1831; de los federales de los Estados Unidos y Suiza; y, de las corporativas en Yugoslavia y las democráticas de Noruega e Islandia.

Los aristocráticos eran la clase noble de una nación, ya sea por los títulos y honores conferidos, o por pertenecer a familias que los poseían.

Los autocráticos, es el gobierno o autoridad que no deriva de representación o delegación alguna, y que se funda en la fuerza de quien la ejerce.

Los federales están compuestos por varios Estados que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pondremos como ejemplo a los países de América: los Estados Unidos de Norteamérica, los de México, de Venezuela, de Brasil y la República de Argentina, cuyos Estados menores se los llama provincias.

Los corporativos, es un régimen de corporaciones y también el de entidades representativas de las actividades económicas de los distintos grupos sociales.

Boltai define al Estado corporativo como:

La organización jurídica de las aptitudes y funciones de todos los ciudadanos y de todos los grupos sociales, a cada uno de los cuales se les reconoce su función particular, con la misma dignidad.¹

De acuerdo al esquema bicameral clásico, las atribuciones de las dos asambleas parlamentarias deberían ser en rigor iguales, con el único objeto de que la actividad de una contrapesara con la otra, pero lo más frecuente es que la Cámara Alta aún dotada legalmente de los mismos poderes quede relegada a segunda fila, en comparación con la baja, sobre todo cuando es mayor la naturaleza representativa de ésta. Dejando aparte los Estados federales, cuyo bicameralismo ha sido justificado con poderosas razones, por lo que se observa en la actualidad la decadencia del sistema de dos cámaras, o sea del bicameral.

En España, no obstante su tradición estatamental, las cortes languidecientes del Siglo XVI y XVII y las moribundas del Siglo XVIII, fueron unicamerales.

En la Junta Central de 1808, Melchor de Jovellanes defendió el bicameralismo, pero después de la derrota de Ocaña, se convocaron Cortes de una sola cámara, y este principio formó parte de la Constitución de 1812. El Estatuto Real de 1834 influido por Jovellanos y por la Carta de Luis XVIII, gobernante francés, inició una tradición bicameral, que se prolongaría hasta el establecimiento de la Asamblea Consultiva de Miguel Primo de Rivera en 1870.

¹Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual.

En 1942, durante el período de Franco, se crearon las Cortes españolas, con el propósito de enrumbar al nuevo orden político en un sistema institucional. Luego de la muerte de Franco en 1975, se legalizaron los partidos políticos y se llevaron a cabo las elecciones el 15 de junio de 1977, designando a los representantes democráticos de las dos cámaras, unos eran diputados y otros senadores, en reemplazo de las antiguas cortes.

a. La Función Legislativa como característica de soberanía

La Función Legislativa es aquella que está encomendada al Poder Legislativo, y que consiste esencialmente en la producción de derecho positivo, dentro de la órbita de su competencia constitucional.

La Función Legislativa es ejercida por uno de los tres poderes clásicos del Estado, el Poder Legislativo de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución Política y en los reglamentos de debates de las cámaras.

La Función Legislativa es una actividad de naturaleza esencialmente política.

Toda estructura política dispone de un órgano que expresa su unidad y que se concreta en una persona y, excepcionalmente, en una forma colegiada; la representación de ello incumbe a la que ejerce el Jefe de Estado, que ocupa respecto de otros órganos políticos, una posición de jerarquía superior, es decir el "primero entre iguales", ya que se vincula a su persona la representación de la voluntad estatal, en algunas ocasiones simbólicamente y, en otras, en forma efectiva y autoritaria. Existe el Gobierno para auxiliarle en algunas tareas dentro de su ejercicio, es decir el conjunto de funcionarios de alta jerarquía que son los ministros, que conforman el Gabinete o el Consejo de Ministros y su importancia aumenta y se acrecienta en el régimen parlamentario, por lo que adoptan características de funcionarios superiores que dependen exclusivamente del Presidente.

Dentro del ámbito de aplicación de los actos del Estado, es necesario distinguir las funciones, tanto la Legislativa como la Ejecutiva, analizada anteriormente.

La Función Legislativa es la encargada del establecimiento de las reglas

jurídicas generales e impersonales; y, la Función Ejecutiva se ha manifestado en actos que aplican las normas jurídicas a los casos particulares y concretos.

En la función pública, la actividad legislativa es la principal, ya que le corresponde determinar y fijar los principios básicos que se aplican por medio de las funciones restantes, el Estado, con la legislación establece su ordenamiento, ya que crea, modifica y deroga las normas jurídicas de naturaleza general y abstracta, es decir normas de derecho objetivo.

La evolución de la función legislativa ha hecho variar su forma de ser, por cuanto en muchas ocasiones se ha legislado bajo la decisión de un solo hombre y, en otras, ha sido el pueblo quien ha decidido, mediante la consulta popular. Como ejemplo mencionaré la del 15 de enero de 1978.

La función legislativa representa al pueblo, representa a la soberanía, y es el pueblo a través de sus representantes quien hace la Ley. La Ley es la expresión de la voluntad popular, por eso la definición del Art. 1 del Código, cuando manifiesta con la definición de índole más general, esto es, con la de la Ley: "La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Esta definición es práctica, de valor legislativo, cuya finalidad es señalar qué normas deben ser tenidas por Leyes, aquí en este artículo se señala simplemente el contenido fundamental de la Ley, en cuanto a mandatos, prohibiciones o permisiones, señala sus principales características materiales y formales; la Ley es una manifestación externa y constitucional del Derecho.

El tratadista Juan Larrea Holguín, en su compendio de Derecho Civil nos trae la interpretación en el sentido de que las decisiones de la voluntad soberana del Estado pueden tener una diversidad, que no sólo sean Leyes, acuerdos o resoluciones, ya que además pueden consistir en actos legislativos de distinta índole, o en actos jurisdiccionales o administrativos.

Existen otras manifestaciones que son de la voluntad soberana, que no constituyen Ley, pero que sin embargo éstas contienen normas de derecho, como las ordenanzas, los reglamentos y los decretos de orden particular por

parte del Ejecutivo. "Leyes económicas urgentes", proyectos de Ley elaborados por el Presidente de la República, que verse sobre materia económica, enviado a la Legislatura, ésta debe concederle un trato preferencial, si el Congreso en quince días no lo conoce, este proyecto se convierte en Ley, con el carácter de decreto-ley y, por disposición constitucional, su publicación y promulgación en el Registro Oficial. Tomando en cuenta que estos decreto-ley pueden ser derogados por el Congreso y no que el plenario de las Comisiones pueda reformarlos o derogarlos, y cuando el Congreso decida derogar el decreto-ley, el Presidente de la República no puede vetar u objetar.

En base de estas apreciaciones, la Ley constituye norma obligatoria y general, que es dictada para regular la conducta de los ciudadanos, por ser obra del órgano legislativo, que tiene como fuente la voluntad mayoritaria del legislador, constituye también la expresión de la igual libertad de todos aquellos que pertenecen al mismo orden jurídico y que están obligados a observarla, por cuanto constituye el registro de las voluntades mismas. Es este un principio que encuentra su integración en el que en el Estado, sólo la Ley es soberana, según lo expresara Delvechio.

En la Función Legislativa, debemos considerar necesariamente durante el proceso de formación de la Ley, los siguientes aspectos: la iniciativa, la discusión y aprobación, en un caso; la promulgación y la publicación; y, eventualmente el veto (Art. 59 de la Constitución Política del Estado, liberal d); Art. 60, 67, 67, 68, 69 de la Constitución).

En las Leyes secundarias o especiales, se reconoce la supremacía de la Constitución, en la que el Ministro en la Ley de Régimen Municipal debe hacer cumplir la Constitución a los municipios, pudiendo recurrir ante la Corte Suprema para que declare la inconstitucionalidad de algún acto normativo en dichas entidades.

Una Ley es constitucional cuando se cumple los hechos de que su proceso de formación y entrada en vigencia se halla ajustado al procedimiento constitucional, y que sus disposiciones no se opongan a ningún precepto constitucional, y así cumpla el objetivo principal de la Función Legislativa.

1) El Sistema Unicameral

En España, durante los Siglos XVI y XVII, las cámaras fueron

unicamerales, para posteriormente, mediante la Carta de Luis XVIII, Francia influyó para que se inicie una tradición bicameral, dejando al lado las normas jurídicas de la Constitución de 1812 en España. Luego de 1942, se crearon las Cortes españolas del período franquista y, a partir de 1975, después de la muerte de Franco, se legalizaron los partidos políticos y se celebraron elecciones el 15 de junio de 1977, en que se designaron representantes democráticos al Congreso de diputados y senadores.

Tratadistas sobre el Derecho Constitucional y Parlamentario, con relación al unicameralismo afirman que, un gobierno no es más débil por el hecho de poseer una sola cámara; al decir que se nota que si existen dos cámaras, hay lentitud en sus trámites y en muchos casos se corrige esta situación dentro del sistema unicameral.

En la Enciclopedia Universal Ilustrada encontramos que:

El sistema unicameral no ha dejado de tener ardientes defensores, especialmente en la época de la Revolución Francesa, en que se trataron de contrastar todos los valores de las instituciones políticas, no escapando la parlamentaria de esta revisión".¹

Existían partidarios de que debe existir una sola cámara, ya que al haber dos, la aristocracia volvería a la cámara alta y seguiría gobernando la nación.

El unicameralismo era considerado como un instrumento eficaz para alcanzar los objetivos populares y la unidad de la soberanía nacional, y el procedimiento para expedir las leyes en este sistema se lo consideraba más efectivo y los miembros de un nivel superior eran seleccionados de cada uno de los sectores políticos por los electores, reduciéndose el número de legisladores y concretando cada una de las discusiones; además, de una merma considerable de su presupuesto en pagos a los legisladores.

Se afirma por parte de los tratadistas que, el sistema de doble cámara es de difícil aplicación en Estados cuyo territorio es pequeño, por cuanto esta situación obliga a adoptar una máxima simplificación del mecanismo político y como ejemplo tenemos a Israel, Turquía, Sur Corea.

La forma de asamblea única, que es elegida popularmente, mantiene en sí --sin la disputa de otro órgano--, la supremacía sobre los demás órganos del Estado.

2) El Sistema Bicameral

Es necesario partir de un análisis de lo que representa en el derecho positivo, y dando una definición conceptual; por lo que, me permito poner en consideración aquello con lo que nos ilustra el gran maestro Guillermo Cabanellas, quien dice:

Sistema parlamentario y de organización general política de un pueblo que establece la dualidad de cámaras para el ejercicio del poder legislativo; por lo general, una de diputados, elegida por sufragio popular directo, y otra de senadores, con métodos diversos de nombramiento y elección.

Este régimen se contrapone al unicameral, donde una sola asamblea, soberana por tanto, ejerce la función legislativa ..."

Durante la historia, hemos podido observar que en los cuerpos de carácter colegiado se encuentra lo más apropiado, ya que de estos surgen las discusiones y las ideas y, es por esta razón, que surge la representación de la Función Legislativa, representada por diversas fuerzas dentro del Estado, lo que necesariamente garantiza al expedir estatutos o conjunto de normas jurídicas para organizar el Estado.

Durante la Revolución Francesa surge la idea de que debe darse una división de poderes de un Estado y se dividió en Cámaras, surgiendo así un sistema bicameral para la Función Legislativa, originándose luchas y razonamientos por los dos sistemas, siendo actor principal Montesquieu, con su pensamiento sobre este sistema.

Motivo por el que una de las cuestiones más controvertidas dentro del derecho parlamentario, consiste en cuántas cámaras deben constituir el cuerpo legislativo.

En los Estados Unidos se estableció la bicameralidad, la cámara baja, representaba los intereses del cuerpo electoral y el senado a los Estados federados; en Gran Bretaña la de los Lores y la de los Comunes, que representaba los intereses populares; y, la de los Pares en Francia. Estos países fueron los primeros en instituir este sistema, con específicas funciones y atribuciones. Con las demás funciones del Estado, la Función Legislativa regula el mejor establecimiento de relaciones y equilibrio, bajo el principio de soberanía popular.

Diversos tratadistas del Derecho Positivo sostienen y mantienen que el sistema bicameral es el único que conduce a legislar con más acierto y

prudencia. Así tenemos en la Enciclopedia Universal Ilustrada que:

No solamente las realidades legislativas de la mayor parte de los Estados modernos los que parecen demostrar las ventajas de la Cámara doble, en cuanto la tienen establecida para el mejor funcionamiento del Poder Legislativo, son razones en predicamento en la ciencia política, las que aconsejan la existencia de dos cámaras.¹

Por lo que se cree que puede representar a la sociedad política de un modo perfecto, siempre que el Parlamento persiga el cumplimiento de los altos intereses de la nación.

El tratadista Pablo Ramella afirma:

No hay ninguna razón verdaderamente científica que decida la conveniencia o inconveniencia del régimen bicameral. A favor de éste, puede decirse, como una razón práctica, de que el estudio de dos cámaras evita las precipitaciones y establece un filtro que lleva a una más prudente legislación.²

Es decir que los errores y defectos que pueda tener una propuesta de Ley, se pueda evitar al ser analizada por la cámara más alta y ponerse en vigencia.

Finer, por su lado mantiene que:

Si las dos cámaras están de acuerdo, es mucho mejor para nuestra creencia en la sabiduría y justicia del derecho; si están en desacuerdo, es la oportunidad de que el pueblo reconsidere su actitud.³

Lo que hace ver que los tratadistas del Derecho Legislativo-Constitucional, al manifestar que es más procedente y práctico una Función Legislativa de dos cámaras, bajo el principio de que es muy necesaria la existencia de una cámara que sea la que analice las decisiones de la otra.

En el sistema de existencia de dos cámaras, la Función Legislativa está diseñada en asambleas separadas, sin embargo de formar parte integral de un mismo organismo, notándose que para su funcionamiento legal dispone de reglamentos diferentes, excepto bajo el hecho de que tengan que reunirse o constituirse en una sola asamblea para tratar cuestiones que en forma específica sean determinadas.

¹ Editorial Espasa, Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 42.

² Hans Kelsen, Teoría General del Estado.

³ Ibid.

Esta circunstancia sirve para que la representación sea completa, en cuanto al fondo y la forma, ya que en esta situación se produciría una moderación sistemática que, lógicamente, conlleva a producir leyes perfectas o casi perfectas, que vienen a ser el fiel reflejo de las aspiraciones populares.

Una de las cuestiones más controvertidas en el derecho parlamentario, consiste en cuántas cámaras deben constituir el cuerpo legislativo. Se ha tornado común la existencia de dos que colaboran mutuamente, lo que es el bicameralismo, que tiene su más importante razón de ser en la distinta naturaleza de los dos cuerpos legisladores, manifestada en que la cámara alta o senado se compone de miembros diferentes de los de la cámara baja o de diputados.

A partir del 14 de agosto de 1830, en que se instalara la primera Convención en Riobamba y se formulara el proyecto de Constitución, organizándose un Estado en forma presidencial con gobierno popular y representativo, han regido 18 constituciones en estos 156 años.

Las constituciones que han tenido vigencia son 17, debido a que la expedida el 2 de diciembre de 1938, cuando gobernaba el país el presidente Aurelio Mosquera Narváez, siendo presidente de la Asamblea Francisco Arízaga Luque, fue disuelta la Asamblea Constituyente por el presidente Mosquera Narváez. Considero necesario mencionar que con anterioridad regía los destinos de nuestro país, desde las Leyes fundamentales de la Corona Española y la Constitución de las Cortes de Cádiz, cuando formaba parte de los dominios de la Monarquía de Castilla y Aragón, siendo una colonia española, hasta la Carta de 1812 o Constitución del Estado de Quito, los Estatutos de la Junta Patriótica de Guayaquil, la Constitución de Cuenca de 1822 y las Constituciones de la Gran Colombia, de Cúcuta en 1821 y la de Bogotá de inicio de 1830, para posteriormente con el General Juan José Flores iniciar el período republicano, quien gobierna el Estado ecuatoriano hasta 1845, durante este período se ponen las bases jurídicas en el nuevo Estado, unitario y centralizado, el sufragio era indirecto, los ciudadanos elegían electores y en asambleas provinciales designaban a los miembros del Congreso, y estos a su vez designaban al Presidente y Vicepresidente de la República. El Congreso era unicameral, integrado por igual número de diputados por cada Departamento que tenía el país --Quito, Guayaquil y Cuenca--, por un período de cuatro años y

se reunían anualmente. El Legislativo se componía de una sola Cámara.

La Constitución Política del 25 de febrero de 1851, fue promulgada durante la presidencia de don Diego Noboa, siendo Presidente de la Asamblea Nacional el señor Ramón de la Barrera; 42 diputados integraban la Cámara que era unicameral y se reunía la Asamblea cada dos años.

Durante la administración del doctor José María Velasco Ibarra en la Presidencia de la República y en la Función Legislativa, Francisco Arízaga Luque, el Congreso que era unicameral, conformado por representantes provinciales y funcionales, promulgó la Constitución el 6 de marzo de 1945.

Y, finalmente, durante el régimen dictatorial del triunvirato militar, siendo presidente de la Comisión designada por el Gobierno de las Fuerzas Armadas, el señor doctor Carlos Cueva Tamariz, se convocó a una consulta popular o plebiscito, a fin de que sea el pueblo quien elija la Constitución que debería regir los destinos del Estado, hecho ocurrido el 15 de enero de 1978, por lo que actualmente rige a partir del 10 de agosto de 1979, ^{con las reformas introducidas,} estando integrado el Congreso Nacional por doce diputados nacionales y dos diputados por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes, que eligen uno, y además por un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil (Art. 56 de la Constitución Política del Ecuador), en número de 71 diputados; sin embargo de ser un sistema unicameral, existen dos clases de diputados: los nacionales y los provinciales, con cuatro y dos años respectivamente, de duración en sus funciones.

11) Las trece Constituciones restantes han establecido el sistema del bicameralismo en diferentes épocas.

Fueron revisadas disposiciones constitucionales
contenidas en la Constitución de 1851 y en la
Acta Orgánica de la Función Legislativa
Decreto I del Congreso Provincial
artículos 56 al 59.

CAPITULO II

A. EL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA FUNCION LEGISLATIVA

De acuerdo al concepto dado por el maestro Guillermo Cabanellas, en su diccionario de Derecho Usual, afirma del Derecho Constitucional lo siguiente: "Rama del Derecho Político que comprende las Leyes fundamentales del Estado que establecen la forma de gobierno, los derechos y deberes de los individuos y la organización de los poderes públicos".¹

El Derecho Político es el que determina la naturaleza y organización fundamental del Estado, las relaciones del Estado con los ciudadanos y los derechos y deberes de los mismos en la vida pública, es decir está íntimamente relacionado con la Constitución y con las ramas del Derecho Público, con el Derecho Constitucional; con los Derechos Individuales, con el Estado y con el Gobierno, entendiéndose entonces que: "la Constitución es el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo una autoridad y garantizando una libertad, es la suprema Ley de la nación, que todo Estado libre e independiente debe tener".

En el sentido amplio de esta palabra, se entiende incluso como un conjunto de Leyes que regulan su vida y acción. Por lo tanto, podríamos afirmar que el Derecho Constitucional organiza y da una vigencia permanente al Estado, por lo que es el derecho que establece el orden de sus componentes, hallándose condicionado por factores que son los que a su vez, determinan la estructura social de un Estado.

Bidart Campos dice del Derecho Constitucional:

Que las distintas fuerzas que actúan en una estructura social, repercuten en la estructura constitucional, como que ésta no es algo divorciada de aquella. Estructura constitucional y estructura social guardan vinculación recíproca.²

De esta manera al analizar los conceptos de estructura constitucional y social, estos dos conceptos se localizan tanto en un espacio y se desarrollan en un tiempo y, en base siempre a la presencia del hombre, sin cuya existencia no se podría hablar de un Estado; por lo tanto, lo que

¹Bidart Campos, Germán, Derecho Constitucional.

se relaciona con la comunidad social, dentro de un espacio geográfico limitado y un tiempo, tiene importancia para conformar una estructura constitucional.

Geopolíticamente el tamaño de un territorio, necesariamente puede influir en la estructura constitucional, como en el caso de una población densa, en donde el aislamiento o vecindad con otras estructuras estatales, desarrolladas podrían dar origen a constituciones distintas.

Se debe considerar para dictar una Constitución, dentro de las características para determinar su estructura, la época, como también que puede influir la economía dentro de su sistema, la aparición de elementos culturales nuevos podría tener su incidencia.

Otra de las características del Derecho Constitucional, es el desarrollo tecnológico, sobre todo la idiosincracia de un pueblo para el que se estructura este derecho básico al que tiene necesariamente que caracterizarles una doctrina política.

Toda esta gama de factores que describo, podrían propiciar la creación de una Constitución que podría ser un documento que esté estructurado y organizado para beneficio de un Estado, es por esto que el profesor Guillermo Bossano en su obra "Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano", afirma:

Que una Constitución es el documento de estructuración y organización de un Estado, y de la manera como se vayan integrando estos elementos variará la estructura constitucional, si por ejemplo, no existe relación solidaria entre las normas constitucionales escritas y el quehacer político, habrá en la estructura constitucional un fenómeno que se define como desconstitucionalización".¹

El Derecho Constitucional constituye la rama del Derecho Positivo, integrado por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y en sus Leyes complementarias.

El Derecho Constitucional es Derecho Político, por la naturaleza que lo caracteriza, este concepto está dado en el Diccionario Jurídico Azteca.

El Derecho Constitucional es la rama del Derecho Político que comprende las Leyes fundamentales del Estado, que establece la forma de Gobierno,

¹Bossano Guillermo, Evolucion del Derecho Constitucional Ecuatoriano.

los derechos y deberes de los individuos y la organización de los poderes públicos. Y el Derecho Constituyente sería el poder definir y determinar el Derecho natural positivamente.

B. EL CONSTITUCIONALISMO Y SU DESARROLLO

Partiré de dos corrientes sobre la evolución del constitucionalismo y su desarrollo histórico.

Primero, la que determina una vigencia moderna, que asigna la Constitución como contenido indispensable de la tutela de la libertad; y, segundo la que sostiene que todo Estado tiene una Constitución que toda sociedad o formación política, por pequeña que hubiera sido, tiene de alguna manera una estructura constitucional, y que el constitucionalismo viene desde las épocas más remotas de la humanidad.

Diversos tratadistas y, entre ellos tenemos a Felinec, Romano y Quintana, defienden la segunda posición, es decir aquella que sostiene que todo Estado tiene Constitución, que toda sociedad o formación política, por pequeña que hubiera sido, tiene de alguna manera una estructura constitucional.

El funcionamiento de un Estado, requiere de un ordenamiento jurídico, como norma superior, con mayor jerarquía que se traduce en la Constitución, que se lo denomina LEY SUPREMA DEL ESTADO, CARTA MAGNA, NORMA FUNDAMENTAL, y se lo considera fundamental, por su contenido e importancia.

Este ordenamiento jurídico, con su pluralidad de normas, leyes, reglamentos de Leyes, decretos, ordenanzas, encuentran en la Constitución su unidad y al mismo tiempo, su validez. La Constitución organiza el poder del Estado y reglamenta su ejercicio, en ellas se establece los órganos fundamentales del Estado, sus funciones y competencias. En ella, se enuncia y consagra los principios fundamentales que deben guiar la acción de los poderes públicos, determina los derechos y libertades del pueblo, en conjunto con los principios económicos y sociales.

En Inglaterra en el año de 1215, surge por primera vez su Derecho Constitucional con la "Carta Magna".

García Pelayo, en su obra de Derecho Constitucional Comparado afirma:

Desde la Carta Magna hasta la Declaración de Derechos, ha sido política constante de la Constitución inglesa reclamar y afirmar las libertades como herencia vinculada, como propiedad del pueblo".¹

Es decir Inglaterra constituye una excepción también en esta materia, ya que no tiene "Constitución" con tal nombre, pero lo es la "Carta Magna", que data del Siglo XIII y además de otros documentos fundamentales que constituyen etapas en la lucha entre los poderes de la Corona y las aspiraciones del Parlamento, en progresiva conquista, así tenemos el " Bill of Rights".

El Derecho Constitucional inglés busca hacer respetar las costumbres anteriores, en favor de hombres libres y en ésta se nota que no desarrolla nada nuevo, ya que no marcha adelante, creando derechos, sólo se encarga de ratificar lo ya escrito.

Luego del Constitucionalismo inglés, encontramos el Constitucionalismo clásico liberal, en el que se busca exclusivamente la tutela de la libertad y emerge cuando el hombre moderno se crea un problema de inseguridad frente al Estado, buscando resguardarse convenientemente.

El tratadista Bidat Campos nos afirma que el Constitucionalismo clásico entiende que sólo tiene Constitución el Estado fundado en la idea de libertad, y que sólo es Constitución lo que tiene por finalidad suprema el asegurar la libertad.

En los Estados Unidos de Norteamérica surge la Constitución de 1787, la misma que ha servido como modelo para otras constituciones en los países americanos, conforme iban surgiendo las luchas por la independencia.

En Francia se elaboró por primera vez la Constitución, en el año de 1791, la misma que fuera modificada desde 1795 hasta 1848, y posteriormente en 1875, luego de la Segunda Guerra Mundial, Petaín rompe la continuidad constitucional del mando del presidente Lebrun, y se procede a una laboriosa reforma de la Constitución, hasta ser aceptada finalmente mediante referéndum el 13 de octubre de 1946, reforma elaborada por una asamblea constituyente.

En España, el proceso constitucional se inició en las memorables Cortes de Cádiz, base de la independencia exterior e interior de la nación española, derogada luego por la reacción absolutista de 1814, volviéndose a restablecer en 1820, cuando una sublevación llamada de Riego, restauró la libertad de su patria, decretando de hecho la emancipación de la América Hispánica.

¹García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado.

En la Constitución española de 1931, podemos observar ciertas características diferentes, como por ejemplo la existencia de un régimen republicano, la de un gobierno parlamentario con ciertas atribuciones presidenciales, como la del veto por ejemplo; una gran preocupación por los problemas de trabajo, hasta el punto de iniciar su texto con la declaración de ser España una república democrática, además la existencia de la equiparación de la mujer al varón en cuanto a los derechos y la libertad de cultos, además constaba las restricciones para el desenvolvimiento de las comunidades religiosas fuera de sus fines privativos y la existencia de una amplia y liberal regulación de los derechos individuales y de las garantías ciudadanas, una función social de la propiedad y el unicameralismo, a fin de ejercer la potestad legislativa tan solo por una cámara que se denominaba las Cortes o Congreso de los Diputados, los mismos que eran de elección directa y popular, se admitía el referéndum y se renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional, en relación con las potencias, la organización del poder moderador del gobierno, la justicia y la hacienda sobre bases técnicas y fundamentos políticos impuestos por la situación de esta nueva Constitución; además, se creó por vez primera un Tribunal de Garantías Constitucionales.

Si revisamos en América su historia constitucional, en la Argentina empezada luego de destruida la tiranía de Rosas, y posteriormente, a partir de 1860 hasta 1898, en que surgen pequeñas reformas dentro del texto constitucional. En 1949, la evolución interna de la nación Argentina condujo a buscar una reforma del texto constitucional, cambiándole prácticamente en su totalidad por haber cambiado su espíritu, haber modificado su articulado y por las innovaciones en materia de declaraciones de derechos, atribuciones de los poderes, garantías, la posibilidad de reelección presidencial y denominación de los ministros de Estado, además de la condición de los extranjeros.

Al hacer un análisis de la evolución constitucional de estos países, podría decir que en general estas naciones han recibido la enorme influencia de los textos norteamericano y francés, a partir de finales del Siglo XVII, los mismos que ejercieron en casi toda Europa y parte de América, desde comienzos del Siglo XIX, en la lucha y victoria del constitucionalismo. Luego de la Primera Guerra Mundial surgió de manera muy preponderante la doctrina y el predominio del más poderoso de los imperios ven-

cidos, el alemán, que con su Constitución de Weimar nos proporcionó una base técnica e inspiración a la mayor parte de reformas constitucionales dadas hasta la Segunda Guerra Mundial, notándose de manera muy importante una reacción de los regímenes totalitarios, los que sistemáticamente han destruido o han suspendido las constituciones por su egolatría de poder y su desprecio del súbdito o individuo que gobernaba.

A partir de 1945, renace un constitucionalismo como simple necesidad política de declarar las bases para un Estado, procurando satisfacer las necesidades y aspiraciones de cada uno de los pueblos, asegurando de paso la convivencia nacional y un respeto de las minorías de cada una de las naciones.

Un planteamiento de la cuestión social y los cambios modernos obligaron a tomar en cuenta, ya no sólo una idea de protección de la libertad, sino más bien a que exista una vinculación con las ideas de justicia.

En México en 1917, se incorpora representaciones funcionales a la órbita del Estado para defender los altos intereses nacionales.

En el Ecuador, que jurídicamente se estructura como Estado a partir de la Constituyente de Riobamba de 1830, en la que surge un primer ordenamiento constitucional jurídico. La historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano se desenvuelve a través de varias constituciones políticas, debido a los continuos cambios, ya sea por gobiernos de hecho como los de derecho, que han hecho que varíe constamente.

Durante los primeros años de la República existieron muchos desacuerdos, incluso con su medio geográfico-histórico, ocasionado por idealismos propios y cambiantes de nuestra nación.

Posteriormente, en la segunda etapa, cuando el pueblo se demuestra más apto y preparado en virtud de una creciente extensión de su cultura intelectual y moral para disfrutar ordenadamente de los elementos de libertad y prosperidad cívicas, que una Constitución debe ofrecer a una nación.

Es necesario mencionar que la existencia de numerosas reformas no han tenido sino en muy pocas oportunidades una relación lógica de dependencia íntima con los movimientos políticos que les han precedido, han sido un incidente y no un fin de la transformación.

Podría manifestar que la primera oportunidad que pertenece a la era de los

antecedentes de la vida constitucional ecuatoriana, el año de 1812. Luego del surgimiento de un Pacto Solemne de Sociedad y Unión, organizado por el Movimiento de Independencia de 1809 y, posteriormente, bajo la presidencia del Obispo de Quito, la Junta de Gobierno convocó a un Congreso, las provincias del Estado de Quito, y se esboza un principio de la Constitución en el que se nota la influencia de la Revolución Francesa y sus ideales políticos que fueron difundidos en Nueva Granada por Nariño, quien fuera traductor de los Derechos del Hombre.

Francisco de Santa Cruz y Espejo procuró la renovación de su pueblo, tratando de establecer un régimen político profundamente diferente y contrario, incluso del colonial o español. En esta Constitución que se trató de ponerla en vigencia, se encuentran disposiciones que señalan las formas de gobierno como: popular y representativa, y se establece una división y separación de poderes, es decir un Ejecutivo que estaría dirigido por un presidente, asistentes y el legislativo, con una sola cámara en conjunto con el judicial, surgiendo en esta época la tesis de la creación de un Supremo Congreso que tendría la función fiscalizadora a su cargo, la misma que debería ser elegida directamente por el pueblo.

En el mencionado Pacto, además se consagra la igualdad de los ciudadanos, el respeto a los derechos y libertades de una manera muy general, Carta que fuera posteriormente marginada, debido a que la Junta desapareció, volviendo la nación a estar sujeta a las decisiones españolas.

Como antecedente constitucional, está el Reglamento expedido por el Colegio Electoral de Guayaquil en noviembre de 1820 y la Constitución de la República, de Cuenca, del 15 de noviembre del mismo año, en el que se trataba de imponer gobiernos autónomos en los Departamentos que formaban el Estado de Quito; posteriormente a 1822 y a la Batalla de Pichincha, el Ecuador se adhirió a la Constitución de Cúcuta a formar parte de la República de Colombia.

En la Constitución de Cúcuta, los principios democráticos se amplían y se organiza una soberanía en la que se garantizan los derechos políticos de los ciudadanos, restringiéndolos del Poder.

En 1830, el Ecuador enunció su primera Constitución, que fuera expedida en Riobamba el 11 de septiembre de 1830, en esta Constitución surgen las bases jurídicas de un nuevo Estado, que sería unitario y centralizado, su

sistema, un Gobierno Presidencial, en el que surge la clásica separación de poderes, de modo riguroso como lo exige el presidencialismo.

En esta Constitución se recogió el sufragio restringido como base del Gobierno representativo, con el requisito de tener cierta capacidad económica, o sea poseer determinada riqueza para alcanzar la posibilidad de ser elegido Presidente de la República. En esta Constitución se establece la mayoría de edad a los 22 años.

El sufragio era indirecto, ya que los ciudadanos elegían electores, para que estos en asambleas provinciales puedan designar a los miembros del Congreso, quienes a su vez estaban en capacidad de nombrar al Presidente y Vicepresidente de la República, este procedimiento se mantendría hasta el período marcista.

Su Congreso era unicameral, estaba integrado por un número igual de diputados por cada uno de los tres Departamentos en que se dividía el país, es decir Azuay, Guayas y Quito con sus respectivas provincias, podrían reunirse una vez al año.

El mandato legislativo y presidencial duraba el lapso de cuatro años y su Presidente no podía ser reelecto, sino pasado dos períodos constitucionales; además, en esta Constitución se quiso restringir el que el Presidente de la República estaría exento de las llamadas facultades extraordinarias en la toma de sus decisiones; se estableció un Consejo de Estado, el mismo que podía auxiliar al Ejecutivo en los diversas ramas de la administración y que, en algunos casos, servía para sustituir al Congreso durante su receso y en determinados asuntos.

Las Cortes de Justicia, sus magistrados eran nombrados por el Presidente de la República y con autorización del Congreso, de una terna que era insinuada por el Consejo de Estado.

Los derechos y garantías fundamentales se lo consagraban en sus aspectos esenciales.

En Ecuador como en ningún otro Estado en el ámbito americano, ha sido la Constitución política la que ha sido reformada por 18 veces, en más de 180 años de vida política independiente, llegando a tener plena vigencia 17, debido a que la de 1938, durante el gobierno del doctor Mosquera Narváez, fue disuelta la Asamblea Constituyente; sin embargo, en esta Carta Polí

tica existían nuevos avances, los mismos que serían tomados por la Carta de 1945.

Posteriormente, ya al final de la década del 70, la dictadura militar, propició el retorno al régimen de derecho y designó dos Comisiones para elaborar proyectos constitucionales, uno de ellos debía contener un nuevo esquema y, el otro, buscar un remozamiento de la Constitución de 1945. Estos proyectos fueron sometidos a la consulta plebiscitaria del pueblo ecuatoriano el 15 de enero de 1978, alcanzando el nuevo proyecto una votación del 47% del electorado, esta Carta Fundamental es la que rige actualmente los destinos de nuestra nación.

C. LA FUNCION LEGISLATIVA EN LAS LLAMADAS REPUBLICAS SOCIALISTAS. CONSTITUCION DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.

El 24 de mayo de 1977, el pleno del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética aprobó el proyecto de Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, proyecto que fuera elaborado por una Comisión encargada de redactar el texto de la Constitución, la misma que fue remitida y aprobada por el Presidium del Soviet Supremo. La nueva Constitución en la Unión Soviética ha sido redactada, luego de haber pasado cuarenta años, y por el hecho de que durante estos años se han producido cambios dentro del país y especialmente dentro de la sociedad soviética.

En 1936 se aprobó la Constitución, cuando apenas se había terminado de sentar las bases del socialismo, aún se dejaba sentir la herencia de la época prerevolucionaria, el nivel económico distaba mucho del alcanzado por los países más industrializados.

Por todos estos motivos, y cuando todo ha cambiado en todos los dominios de la vida pública, especialmente en la economía nacional y en el ámbito social de su pueblo, incluso su situación internacional, ha cambiado la fisonomía sociopolítica del mundo, lo que ha debilitado las posiciones del capitalismo. Bajo estas premisas se ha redactado una nueva Constitución.

En la nueva Constitución se refleja las victorias del socialismo, se fija los nuevos principios del régimen socialista que expresa la esencia de clase del Estado y los rasgos fundamentales de la sociedad soviética de-

sarrollada y de su organización política; se fijan los principios de dirección de la economía nacional, el papel que el Estado desempeña en la vida de la sociedad y se habla del desarrollo sucesivo de la democracia socialista.

La nueva Constitución conserva y desarrolla los rasgos trazados por Le n í n, que consideraba como una acta jurídica y como documento político de gran importancia; se afirma los logros de la Revolución y proclama las principales tareas y objetivos de la edificación socialista.

En las tres Constituciones se define la esencia clasista del Estado ruso, tanto en la primera Constitución de la Federación rusa, promulgada en 1918, como la de 1924 que define los principios de la formación del Estado socialista federado, así como también en la Constitución de 1936 se habla de todo un sistema de los órganos del poder y de la administración y su sistema electoral.

Se han puesto en vigor bases legislativas comunes a todo el país, existen códigos en todas las ramas del derecho, un reglamento de fábrica y de agrupación productiva; leyes en materia de sanidad, instrucción pública, pensiones, porteción del medio ambiente, así como también se han definido los derechos y obligaciones de los soviets locales y el status de los diputados.

La tesis de la propiedad socialista sobre los medios de producción constituye la base del sistema económico de la nación, se mantiene en la Constitución de la URSS. El Art.106 manifiesta que "El Soviet Supremo de la URSS está facultado para todas las cuestiones comprendidas en la jurisdicción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas", es decir existe un control y una coordinación total dentro del marco de sus facultades, de manera especial del control que deben ejercer los soviets sobre los órganos ejecutivos y administrativos, así como sobre las organizaciones y funcionarios, es decir como función fiscalizadora. El tiempo del mandato del Soviet Supremo es de cinco años, y de dos años y medio de los soviets locales.

Los diputados tienen la obligación de dar cuenta periódicamente en su actividad al pueblo, rendir cuenta ante los electores y examinar detenidamente cada propuesta de los trabajadores, para llevar a conocimiento del Soviet Supremo. La edad que se requiere para pertenecer al Soviet Supremo es de 18 años, y de igual manera para los Soviets diputados del pueblo.

Los sindicatos son un importante factor en la vida del país, en igual forma las organizaciones cooperadas y otras sociales con carácter de masas.

Se proclama el principio común de la igualdad de derechos entre los ciudadanos soviéticos, al igual que entre el hombre y la mujer; y, la igualdad de derechos entre los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad o raza.

Existe el derecho a la vivienda, mediante las construcciones masivas de viviendas, con facilidades dadas por el Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos no pueden ni deben utilizarse contra el régimen y los intereses del pueblo soviético.

El Estado se preocupa de desarrollar la enseñanza, la ciencia y el arte. Una nueva etapa en el fomento de la economía nacional, abarcando la producción y la distribución en el territorio nacional.

CAPITULO III

A. EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

En la Constitución Política del Ecuador se señala al país como un: "Estado soberano, independiente, democrático y unitario". Y de su forma de gobierno como: "republicano, presidencial, electivo, representativo, res - ponsable y alternativo" (Art. 1º de la Constitución).

Con esto se demuestra que la forma de Gobierno corresponde a la orgánica de la República y a la social de la Democracia.

Decir soberano, es hablar de la suprema potestad que tiene para darse su propio gobierno, sin sujeción a ningún otro organismo de dentro o fuera de su organización jurídica y política.

Decir democrático, es hablar de que sus decisiones se tomarán con la participación mayoritaria de los electores, y

Decir absoluto, es hablar de una mayoría de votos en actos decisorios, con la mitad más uno de votos.

Y unitario, que las partes que comprenden su todo orgánico como organización jurídica y política, obedecen a un sistema de procedimientos que lo unen en su totalidad, sin diferencias.

Repúblicano, ya que su soberanía radica en el pueblo, que a su vez es el conjunto de ciudadanos en mayoría de edad.

Electivo, forma como directamente el Gobierno se relaciona con el pueblo, que es en donde radica la soberanía, dentro de un sistema republicano y democrático. (Art. 12 C.P.E.)

La democracia directa en el sistema democrático, se traduce en dos procedimientos que son: el uno, que es directo , con el voto del ciudadano que sirve para elegir al Presidente, Vicepresidente de la República, legisladores y a representantes de gobiernos seccionales; y el que se asigna a las funciones y órganos que señala la Constitución, para que ellos elijan a las personas llamadas a desempeñar cargos, como los magistrados de la Corte Suprema, Cortes Superiores, de los Tribunales Fiscal y Contencioso Administrativo, que elige la Función Legislativa. Y en el caso de los Ministros de Estado, que lo hace el Presidente de la República.

blica, mediante nombramiento.

Alternativo, que quienes han sido designados para el desempeño de una función pública, tienen el carácter de transitorio, precisados sea mientras dure el período del gobierno, o son de libre remoción o nombramiento del Ejecutivo, sujetos a Leyes especiales.

Responsable, que todos aquellos que desempeñan funciones públicas están sujetos al juzgamiento de su conducta y de sus actos por infracciones en que incurran, y son sancionados por Leyes establecidas en la República.

El Congreso, institución política, órgano del Estado que ejerce la Función Legislativa, hacia éste converge la representación popular; el Congreso es expresión de la soberanía popular, en su seno deben manifestarse con fidelidad las aspiraciones colectivas de la nación en su conjunto, las atribuciones que tiene el Congreso, le lleva a tener una participación en la toma de decisiones políticas y a la ejecución de sus decisiones.

La tarea principal es la de legislar y ejecutar la labor fiscalizadora, el control político y aprobación del presupuesto general del Estado.

Su labor se realiza mediante períodos de sesiones, de conformidad a la disposición del Art. 59 de la Constitución, se reúne en pleno cada 10 de agosto, sus sesiones son de 60 días y en este lapso se tratan asuntos específicamente señalados en la Carta fundamental del Estado.

Durante el lapso que el Congreso Nacional está en receso, actúan las Comisiones Legislativas, que están constituidas por cuatro comisiones e integradas cada una por siete diputados, que se ocuparán de: lo civil y penal una, de lo laboral y social, la otra; de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto y de lo económico, agrario, industrial y comercial (Art.60 de la Constitución). En este período actuarán con determinadas facultades, además funcionarán sin interrupción durante todo el año y a tiempo completo (Art. 128 del Reglamento).

Durante el período en que el Congreso no sesiona, las Comisiones no podrán expedir leyes o decretos durante el período ordinario de sesiones de la Cámara Nacional.

Por lo enunciado, el Congreso Nacional tiene los órganos de la Función Legislativa, que son: la Cámara, el Plenario de las Comisiones Legislativas

y las Comisiones Especiales. Las Comisiones gozan de la prerrogativa de codificar las leyes y cumplen sus actividades de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que, sin embargo de no disponer de su aprobación, ésta tiene el carácter de Reglamento.

El Congreso Nacional, una vez aprobado un proyecto de Ley, lo somete a conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción, de acuerdo con lo que reza el Art. 68 y 69 de la Constitución.

Dentro del procedimiento parlamentario, se siguen tres fases fundamentales, consistentes en: la iniciativa o proposición, la discusión o deliberación y la votación o resolución.

De la iniciativa y proposición se concreta una iniciativa de proposición, cuando es del legislador o directamente el pueblo, y se denomina Proyecto; cuando procede de órganos autorizados por la Ley para presentar la iniciativa en los que se menciona, los legisladores, la cámara, las comisiones, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de lo Contencioso y Fiscal, que puestos a consideración en el Congreso, pueden ser aprobados o negados mediante la respectiva votación y que pueden ser objeto de cambios, aumentos, modificaciones o reformas.

En el período de sesiones de los 60 días, cumple sus funciones consistentes en la expedición de Leyes, Decretos y Resoluciones y la de sus atribuciones, de acuerdo al Art. 59 de la Constitución, que comprende en lo político y administrativo de la gestión que le corresponde.

La Ley y su interpretación, de acuerdo a lo que reza en el Código Civil, dice: "La Ley es una declaración de voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite". (Art. 1 C.C.)

Se la considera a ésta como una definición práctica, de valor legislativo, cuya finalidad es señalar las normas que deben ser tenidas como leyes, y se señala el contenido fundamental de la Ley, mandatos, prohibiciones o permisiones, señala sus principales características materiales y formales, como manifestación externa y constitucional del derecho.

Es necesario indicar que existen otras manifestaciones de la voluntad soberana que no son Ley, pero que sin embargo contienen normas de derecho, que son las ordenanzas, los reglamentos, los decretos de índole particular

que son actos jurisdiccionales o administrativos.

La interpretación de la Ley, de un modo generalmente obligatorio es de exclusiva atribución del legislador, por medio del Congreso Nacional.

Sin embargo, también en las leyes secundarias o especiales se reconoce la supremacía de la Constitución, así tenemos en la Ley de Régimen Municipal, en su Art. 12, se establece que el Ministro de Gobierno debe hacer cumplir la Constitución a los Municipios.

Para que una Ley sea constitucional se requiere de dos condiciones: que su proceso de formación y entrada en vigencia se haya ajustado a las normas constitucionales y que sus disposiciones no se opongan a la Constitución.

Cuando una Ley es inconstitucional y a fin de impedir su aplicación, se ha establecido el Tribunal de Garantías Constitucionales, a más de las atribuciones que tiene la Corte Suprema de Justicia, el Congreso.

La inconstitucionalidad se declara mediante la suspensión de vigencia de la Ley.

Según el ordenamiento constitucional ecuatoriano, el Congreso Nacional está conformado por una sola Cámara --sistema unicameral--, que es la de diputados, prescindiendo de la organización bicameral, que ha predominado en catorce Constituciones, a partir de 1830 y durante el sistema de vida republicana.

A partir de 1830, cuatro constituciones se han inclinado por el unicameralismo, que son:

- La de 1830, bajo la presidencia del General Juan José Flores, siendo Presidente de la Asamblea el señor José Fernández Salvador, y dictada en Riobamba el 11 de septiembre de 1830 y promulgada el 23 de septiembre del mismo año.
- En 1851, bajo la presidencia del señor Diego Noboa, siendo Presidente de la Asamblea el señor Ramón de la Barrera, dictada en Quito el 25 de febrero y promulgada el 27 de febrero de 1851.
- La de 1945, siendo Presidente de la República el señor Doctor Velasco Ibarra, y del Congreso el señor Francisco Arízaga Luque, expedida en Quito el 5 de marzo de 1945 y promulgada el 6 de marzo del mismo año.
- Y, la vigente, que fuera aprobada mediante una consulta popular --re

ferendúm del 15 de enero de 1978 y puesta en vigencia el 10 de agosto de 1979, en la que terminaba una década de gobiernos de hecho, iniciada en 1970, por el doctor Velasco Ibarra.

B. LAS CONSTITUCIONES EN EL ECUADOR

El desenvolvimiento de la Función Legislativa en el Ecuador, a partir de 1830, en la Convención de Riobamba, en donde se dicta por primera vez una Constitución Política para nuestra República.

Dieciocho constituciones han sido dictadas durante ciento cincuenta y seis años de vida republicana, incluida la de 1938, que no se promulgó, durante la presidencia del doctor Mosquera Narváez, por haber éste disuelto la Asamblea Constituyente, es necesario enunciar las siguientes:

La Carta Fundamental de 1830, que fue dictada siendo presidente el General Juan José Flores en la ciudad de Riobamba; luego la dictada en Ambato, siendo presidente Vicente Rocafuerte en el año de 1835. En Quito se dicta la tercera Constitución, en la presidencia del General Juan José Flores, en el año de 1843, para luego en 1845, en Cuenca, promulgarse la Constitución durante la Presidencia de Vicente Ramón Roca; durante la presidencia de Diego de Noboa en 1851, se dicta la quinta Constitución; luego vendría la de 1852 en la Presidencia de José María Urbina; la séptima Constitución fue dictada en Quito, durante el gobierno del doctor García Moreno en 1861, al igual que la de 1869 y en el mismo Gobierno; en 1878 se lleva a cabo la Asamblea Constituyente en Ambato y con la presidencia de Ignacio de Veintimilla; la décima Carta Política fue dictada en Quito, en el año de 1884, siendo Presidente de la República José María Plácido Caamaño; en el año de 1897 en Quito surge una nueva Constitución, al igual que en 1906, bajo el gobierno del General Eloy Alfaro. Posteriormente y en el régimen del doctor Isidro Ayora en 1929, se dicta la treceava Constitución; en 1938 se dicta la Carta Política que no fuera promulgada por el gobierno de Aurelio Mosquera Narváez; en 1945, entra en vigencia esta constitución que, prácticamente tendría el más largo período de vida, fue promulgada en el gobierno del doctor Velasco Ibarra, para posteriormente surgir la de 1946; el gobierno del doctor Otto Arosemena Gómez sería quien promulgue la Constitución de 1967, para posteriormente, mediante la participación popular y en referéndum, el 15 de enero

de 1978, ser aprobada y puesta en vigencia a partir del 10 de agosto de 1979, la misma que se encuentra vigente hasta la fecha.

Esta es la historia del constitucionalismo ecuatoriano, dieciocho constituciones políticas que han causado la inestabilidad de regímenes durante la vida republicana.

1. CARTA POLITICA DE 1830

En la Carta Política de 1830, surgen las bases jurídicas de un Estado nuevo, el Estado ecuatoriano, considerada esta Constitución sumamente rudimentaria.

"En el nombre de Dios, autor y legislador de la sociedad". Así se inicia la etapa republicana del Estado ecuatoriano, se establece la forma de gobierno más conforme a la voluntad y necesidad de los pueblos; el Estado del Ecuador lo conformaban los Departamentos de Azuay, Guayas y Quito, que formaban un solo cuerpo independiente. El territorio comprendía los límites del antiguo Reino de Quito, el gobierno era popular, representativo, alternativo y responsable. Se oficializó la religión católica.

En esta Constitución, en su Art. 9, se incluye como ciudadanos ecuatorianos a los naturales de los Estados de Colombia, que estaban vecindados en el Ecuador --quizás por esta razón, el Presidente del Ecuador era el General Juan José Flores--, quien había colaborado en las luchas independentistas.

Se estableció un sistema de Asambleas parroquiales que se celebraba cada cuatro años, y ésta estaba compuesta por los sufragantes parroquiales, lo presidía un Juez de la misma, quienes nombraban a los electores que correspondían a cada cantón y se reunían en la capital provincial cada dos años, para elegir a los diputados de la provincia.

Se nominaban diez diputados por cada departamento, de acuerdo a la disposición del Art. 21, su representación ante el Congreso era por el tiempo de cuatro años.

Entre los requisitos para ser diputados se requerían el ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía y tener 30 años por lo menos, y una propiedad raíz valor libre de cuatro mil pesos, o una renta de quinientos, como producto de una profesión científica, de un empleo o de una industria particular.

El Congreso Nacional se reunía cada año, y con atribuciones señaladas en

la Carta Fundamental como: la de decretar los gastos públicos; establecer derechos e impuestos; crear tribunales y empleos y asignar sus dotaciones; conceder premios y recompensas personales por los servicios a la Patria; decretar la guerra, de acuerdo con el Ejecutivo; entre otros, es menester mencionar la más importante, la de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República y formar el Código de Leyes civiles.

El Ejecutivo estaba ejercido por el Presidente del Estado, teniendo un Vicepresidente, como subrogante; con un período de cuatro años en sus funciones y no podía ser reelegido sino pasados dos períodos constitucionales.

En esta Constitución encontramos la clásica separación de poderes, de acuerdo a la forma de Estado presidencialista; se escogió el sufragio restringido como base del Gobierno representativo, ya que la capacidad económica de las personas era un requisito para su participación política, al igual que para obtener el goce de los derechos de ciudadanía, se requería ser casado o mayor de 22 años o propietario de un bien raíz valor libre de trecientos pesos. El Congreso era unicameral, estaba integrado por un número igual de diputados por cada uno de los tres Departamentos que conformaba el país. Se estableció el Consejo de Estado, a fin de auxiliar al Ejecutivo en las diversas ramas de la administración, conformaba este organismo el Vicepresidente, el Ministro Secretario y el Jefe de Estado Mayor General y un Ministro de Alta Corte (Corte Suprema) de Justicia.

Al Poder Jurisdiccional se lo denominaba Alta Corte de Justicia, que estaba conformado por ciudadanos mayores de 40 años de edad y que habían cumplido funciones de Juez en las Cortes de apelación, y eran elegidos por el tiempo de 6 años.

Esta Constitución fue expedida en Riobamba el 11 de septiembre de 1830.

2. CONSTITUCION SANCIONADA POR LA CONVENCION DE AMBATO EN 1835.

Se corrige en ésta las deficiencias existentes en la de 1830, y el Ecuador se retira de la Confederación Grancolombiana, introduciéndose algunas variantes.

El objeto era el de reconstruir la República sobre sólidas bases de libertad, igualdad, independencia y justicia, conforme a los deseos y nece

sidades de los pueblos.

Se menciona por primera vez al Poder Supremo, que esta dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los representantes al Congreso eran elegidos por asambleas provinciales y aparece aquí el bicameralismo, compuesto por senadores y representantes (diputados), elegidos por cuatro años para sus funciones y se reunían cada dos años, el Presidente y Vicepresidente de la República era elegido por el Congreso, de acuerdo con la disposición del Art. 33 y 34 de esta Carta Política. Tanto el Presidente como el Vicepresidente no podían ser reelegidos, sino después de un período constitucional, las funciones duraban cuatro años (Art. 57).

Se reemplazo al Consejo de Estado por el de Consejo de Gobierno que estaba compuesto por el Vicepresidente de la República, un Ministro de la Alta Corte, nombrados por el Poder Ejecutivo y subordinados a él.

3. CONSTITUCION DE 1843

Con esta Carta Política se cierra el período floreano y se le denominó "Carta de la Esclavitud", Flores pretendió continuar en el Poder y ejercerlo con las menores trabas legales.

En esta Constitución se incluye por primera vez como parte integrante del territorio ecuatoriano a las Islas Galápagos.

El Legislativo estuvo compuesto por dos Cámaras, la de senadores y la de representantes. El Senado lo integraban 27 senadores, a razón de nueve por cada distrito, su período se amplió a 12 años y el de los diputados o representantes a 8 años, y estaba compuesto por 30 miembros y sus sesiones se celebraban cada 4 años el día 15 de agosto, anulando el control político, acrecentando de hecho el Poder Ejecutivo, pues muchas de las atribuciones del Legislativo pasaban a éste. Durante el receso del Congreso actuaba una Comisión legislativa permanente, integrada por cinco senadores designados y escogidos por el Ejecutivo.

Por primera vez, los senadores eran elegidos por el pueblo directamente, con la restricción de que debían tener mínimo 25 años de edad y un bien raíz libre de 3.000 pesos o una renta de 300 pesos.

El Ejecutivo era designado por las dos cámaras en sesión pública y perma

nente y por voto secreto, duraban en sus funciones ocho años, y no podían ser reelegidos para los mismos, sino después de un período constitucional.

La Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, duraban en sus funciones por todo el tiempo de su buena conducta y no podían ser destituidos sino en virtud de sentencia judicial, de acuerdo a lo que dispone el Art. 77; eran nombrados por el Senado y en base de ternas enviadas por el Ejecutivo.

Los derechos y garantías se incrementaron, mas nunca fueron respetados.

En marzo de 1845, se inicia un levantamiento contra Flores y el militarismo extranjero.

4. CONSTITUCION SANCIONADA POR LA CONVENCION DE CUENCA EN 1845

Se restablece el orden jurídico constitucional de modo muy similar a la de 1835, mejorándole en determinados aspectos, el Congreso se reunía anualmente y éste a su vez designaba a los Magistrados de la Corte Suprema, quienes duraban seis años y eran elegidos sin la intervención del Ejecutivo.

Los derechos y garantías se ampliaron.

Los senadores y diputados eran elegidos por las Asambleas electorales provinciales, continuando con el bicameralismo, compuesto por 18 senadores, o sea 6 por cada antiguo departamento y la de diputados estaba representada por 30 miembros, a razón de diez por cada antiguo departamento. El Presidente y Vicepresidente de la República eran designados por las dos Cámaras, para lo cual, se reunían de modo especial y en sesión permanente, eran designados para un período de cuatro años.

En el Art. 140, se introduce por primera vez la disposición que crea los Concejos Municipales, por lo que se determinará sus atribuciones y los lugares donde deben establecerse.

5. CONSTITUCION SANCIONADA POR LA CONVENCION REUNIDA EN QUITO EN 1851

Esta Carta Política fue dictada luego de un golpe de Estado por el General Urbina en favor de Diego Noboa, sin embargo cinco meses después caía Noboa.

En esta Constitución se determina que, para ser ciudadano, debía haber

cumplidos 18 años de edad y ser casado, o 21 años siendo soltero.

Se determina además que el Gobierno se distribuye en tres poderes para el ejercicio de su función, consistentes en el legislativo, ejecutivo y judicial, estos poderes políticos emanaban de la Constitución.

El derecho al sufragio tenía todo ciudadano, mediante elecciones populares, celebradas cada cuatro años.

El Poder Legislativo estaba ejercido por la Asamblea Nacional, que lo integraban 42 diputados en una sola Cámara, y a razón de catorce representantes por cada antiguo Departamento; y, duraban en el ejercicio de sus funciones cuatro años y podían ser reelegidos. Las sesiones se realizaban cada dos años el 10 de agosto, sin necesidad de convocatoria.

Esta Constitución fue la que por segunda vez determinó que el Congreso sea unicameral (Art. 19).

El Poder Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República, quien era nombrado por la Asamblea Nacional, de acuerdo a lo que disponía el Art. 31 de las Atribuciones, No. 30 y el Art. 53 del mismo cuerpo legal, y duraban en sus funciones cuatro años, sin que pueda ser reelegido para el mismo destino, hasta pasado un período constitucional.

El Consejo de Estado se componía de tres Consejeros, un Ministro de la Corte Suprema de Justicia y un Eclesiástico, designados todos por la Asamblea Nacional y a pluralidad absoluta de votos. Con esta disposición se da un paso adelante, designándole como un órgano independiente del Ejecutivo, además de las atribuciones, como la que consta en el Art. 82 No. 1, que consistía en el de velar sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes, siendo un antecedente del control de la Constitución, que hoy lo tiene el Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Poder Judicial estaba ejercido por la Corte Suprema de Justicia y sus miembros eran designados por la Asamblea Nacional, por el término de seis años.

Dentro del régimen político estaba dividida en provincias, cantones y parroquias y se establece la existencia de Municipalidades en todas las cabeceras cantonales y estaban regidas por leyes especiales relativas al régimen municipal.

En el Capítulo de las Garantías encontramos las facultades extraordinarias -

rias en el campo de los derechos y garantías, y por primera vez se incluye el Art. 121, aboliendo la pena de muerte para los delitos puramente políticos.

En esta Carta Política se suprime la Vicepresidencia y al Presidente le subroga el Presidente del Consejo de Estado.

6. CONSTITUCION SANCIONADA POR LA CONVENCION DE GUAYAQUIL DE 1852.

Esta Constitución regirá durante los gobiernos de los Generales Urbina y Robles, y se vuelve al esquema jurídico de la Carta de 1845 y de la de 1835.

La mayoría de edad se estableció en 21 años, en igual forma se estableció los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Se disponía que existan Asambleas populares, que designaban a los senadores, diputados y a los primeros mandatarios. El Legislativo comprendía dos Cámaras y se reunía cada año, estaba compuesto por 18 senadores y 30 diputados.

Los senadores duraban cuatro años y los diputados dos.

El Presidente y Vicepresidente eran elegidos por cuatro años.

Nuevamente el Consejo de Estado estuvo presidido por el Vicepresidente y sujeto al Ejecutivo.

La Corte Suprema de Justicia era designada por el Congreso para cuatro años de funciones.

En el Art. 107 se legisla en el sentido de que nadie nace esclavo en la República, por lo que se abolió la esclavitud, asimismo en el Art. 130 quedó abolida la pena de muerte para los delitos puramente políticos.

7. CONSTITUCION DE 1861

Durante esta época, el Ecuador se debatía en una grave crisis interna, debido a la conflictiva situación internacional, por las intenciones del Perú de bloquear el Puerto de Guayaquil. Se suscitan hechos que ponen en peligro la integridad nacional, dando paso a la más grave crisis en lo que va de la vida republicana, la Patria se ve dividida, se dan gobiernos en varias regiones de la nación, mientras el Perú ataca las costas

ecuatoñianas; surge un movimiento interno que mediante las armas depone al presidente Robles y García Moreno se hace cargo del Gobierno provisionalmente, por lo que se consideró necesario dictar una nueva Constitución.

Esta Constitución en su primer artículo manifiesta que la República del Ecuador se compone de todos los ecuatorianos reunidos bajo un mismo pacto de asociación política y se otorga facultades especiales para alcanzar el desarrollo del régimen Municipal. Se manifiesta la indivisibilidad del Estado, su calidad de libre e independiente de toda pretensión extranjera. El Poder Legislativo, se mantiene en el sistema bicameral (Art.17). El Senado se compone de dos senadores por cada provincia, y la de diputados por un representante por cada una de las provincias. Esta es la primera Constitución Política en que se establece el sufragio popular y directo. Para ser ciudadano se requería ser casado o mayor de 21 años (Art. 8); en esta Constitución se suprime el requisito de carácter economico que a esa época regía, dándose por tanto igualdad y similar capacidad a todos los ecuatorianos, sea cual fuere su condición social.

La Corte Suprema tenía la facultad de intervenir en la discusión de los proyectos de Ley por ella presentados (Art. 90). En cuanto se refiere a las garantías de los ciudadanos se establece que el Presidente o el encargado del poder no podrá privar de la libertad a ningún ciudadano, no podrá coartar la libertad a los jueces en la emisión de sus dictámenes, estaba prohibido para él, la disolución de las Cámaras o la suspensión de las sesiones del Congreso. Igual que la Constitución de 1852, la función Legislativa no puede elegir al Presidente de la República, siendo únicamente el camino para perfeccionar a dicha autoridad elegida por el pueblo (Art. 58).

De la misma manera como se restringen las facultades del Presidente de la República, se establecen facultades que tiene el Congreso de conocer al Presidente, facultades extraordinarias en que las circunstancias así lo requieran.

8. CONSTITUCION DE 1869

El presidente García Moreno quiso dar a su régimen un ordenamiento jurídico, con un Ejecutivo fuerte y autosuficiente, a fin de imponer el orden. A esta Carta se le denominó la "CARTA NEGRA".

El doctor Guillermo Bossano, en su obra Derecho Constitucional Ecuatoriano, menciona tres puntos, a los que se debe el nombre de Carta Negra, debido a:

- "Por la manera de concebir el problema religioso"
- "La concentración de fuerzas para el Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes del Estado y de la seguridad y libertad de los asociados, dada la sicopatología del hombre que iba a gobernar amparado en tales preceptos constitucionales"; y,
- "El debilitamiento de las garantías y de la libertad".

Ciertas disposiciones son exageradas, como aquella de que para ser ciudadano, se requiriera ser católico, y que los sospechosos o que pertenecen a sociedades prohibidas por la Iglesia, sus derechos ciudadanos serían suspendidos.

Se mantiene el sistema bicameral, y las elecciones populares designaron a los senadores y diputados, los primeros elegidos para un período de 9 años y los representantes o diputados para seis años. El Congreso deberá reunirse cada dos años. Esto nos da una idea acerca del tiempo que el Presidente pretendía estar en el poder.

El Presidente era elegido para 6 años, y podía ser reelegido inmediatamente de terminada su gestión al frente de la Presidencia, mas para serlo por tercera vez, debería mediar entre ésta y la segunda elección el intervalo de un período.

El Consejo de Estado estaba integrado por el Presidente, quien lo presidía, y por miembros nombrados por él, lo que constituye un caso único en lo que a Derecho Constitucional se refiere.

Se disminuye la facultad del Congreso para solicitar al Presidente que rinda cuenta de sus actos.

En esta Constitución se establece el referéndum como característica principal de la democracia.

9. CONSTITUCION SANCIONADA EN AMBATO POR LA CONVENCION DE 1878

La Constitución de 1869 sirvió para concretar y regularizar el sentido de autoridad. Luego del asesinato del Presidente García Moreno, le sucede Antonio Borrero, quien continúa gobernando la nación con la Consti

tución de 1869, sin embargo las ideas liberales sentaron bases y atacaron las ideas de García Moreno, surgiendo la personalidad del General Ignacio de Veintimilla, quien se declara dictador y convoca a la Asamblea Constituyente, a fin de elaborar la nueva Carta Política.

Esta novena Constitución retornó a los lineamientos dados en la de 1861, con algunos progresos.

Como reacción al período anterior, se ampliaron los derechos y garantías, que fueron ubicados en la sección 3, a partir del Art. 10 al Art.17, es decir con un profundo arraigo liberal, lo que indudablemente venía a constituir una transformación en lo que se refiere a la ideología constitucional.

Se vigoriza el régimen municipal, se da un equilibrio a los poderes y se conceden amplias garantías a los ciudadanos, como:

La inviolabilidad de la vida, y la abolición de la pena de muerte por delitos políticos y para delitos comunes. La libertad personal, la seguridad individual, la igualdad en que deben ser juzgados por una misma Ley, y de manera muy especial, es necesario remarcar el No. 12 del Art. 17 de la Constitución, referente a la libertad de fundar establecimientos de enseñanza privada, con sujeción a las Leyes generales de instrucción pública; la enseñanza primaria era obligatoria y gratuita.

Se estableció el sufragio directo y secreto, en cuanto se refiere a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, para el lapso de 4 años y sin posibilidad de reelección.

En cuanto a la Función Legislativa se mantiene el sistema bicameral y, además, se mantienen la forma cómo deben o pueden ser formuladas, estudiadas y promulgadas las Leyes. En esta Carta se dicta por primera vez en el Derecho Constitucional Ecuatoriano, la garantía absoluta del trabajo. Se incrementa las facultades de fiscalización por parte del Congreso, de las labores ministeriales.

Todas estas características y condiciones dogmáticas, fueron de gran trascendencia en el desarrollo político, económico y social del país.

10. CONSTITUCION SANCIONADA POR LA CONVENCION REUNIDA EN QUITO EN 1884

Mientras Veintimilla trataba de unir a liberales y conservadores, el

progresismo trató de alcanzar una posición moderada de centro, la misma que no se pudo cristalizar en el Gobierno del doctor Antonio Flores.

En esta Constitución se recogen los esquemas anteriores de la Carta de 1878, y constituye una repetición. Importante fue la supresión del requisito de disponer de una capacidad económica para optar por candidateras a determinadas funciones públicas.

En el Art. 14 se manifiesta que no se impondrá pena de muerte por crímenes políticos ni por crímenes comunes, exceptuando el asesinato y el parricidio. No existirá la esclavitud, y entre las garantías de más importancia encontramos la libertad de sufragio, así como la libertad de enseñanza y la gratuidad de la misma.

Las elecciones se celebrarían por votación directa y secreta. El Legislativo lo conformaban dos cámaras, los senadores que tenían funciones por cuatro años y los diputados por dos años, e indefinidamente reelegidos.

Entre las atribuciones del Congreso encontramos las de: formar códigos, expedir leyes, decretos y resoluciones para arreglar la administración pública, e interpretarlos, reformarlos o derogarlos. (Art. 20)

El Poder Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República y se restableció la Vicepresidencia, quienes duraban en sus funciones cuatro años y no podían ser reelegidos sino después de dos períodos, al igual que en 1830.

El Consejo de Estado lo presidía el Vicepresidente de la República y estaba sujeto al Ejecutivo.

El Judicial estaba ejercido por una Corte Suprema, es decir no hubo alteración, excepto que sus magistrados duraban 6 años, e indefinidamente reelegibles. (Art. 115)

11. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR DE 1897

El Presidente José María Plácido Caamaño dejó la Presidencia al terminar su período en manos de Antonio Flores Jijón, con el que se alcanzó una posición moderada de centro y el progresismo alcanzó su apogeo para posteriormente alcanzar el poder el doctor Luis Cordero, cuestionado por los historiadores y tratadistas por la llamada "venta de la bandera".

La transformación liberal de 1895, inicia una nueva etapa del sistema

republicano.

El General Eloy Alfaro es proclamado Jefe de Estado en Guayaquil, y se dicta la nueva Constitución de 1897, la primera liberal, con principios y preceptos propios de la doctrina liberal.

En la que se determina que la autoridad suprema del Estado es el pueblo e cuatoriano y que a su nombre se dictan las Leyes que lo regirán.

En el Art. 12, al decir de la religión, consta que será la oficial la católica; sin embargo, se manifiesta lo siguiente: "Con exclusión de todo culto contrario a la moral", esta disposición abría el camino para introducir otro tipo de cultos, siempre que no atente a la moral. Y, a continuación se dice que el Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquellas.

El reconocimiento ante la Ley, de la igualdad sin fuero alguno para el juz gamiento de las infracciones comunes. Se establece la prohibición de con ceder privilegios o de imponer obligaciones que lleven a determinar que un ciudadano es mejor o peor que otro. En lo que se relaciona a las ga rantías constitucionales, se encuentra la abolición de la pena de muerte por infracciones comunes, se establece y garantiza la libertad de palabra pudiendo expresarse como se crea, pero guardando ciertos principios de res ponsabilidad establecidos en las Leyes. Se establece la libertad de en señanza, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza a costo de los fon dos públicos (Art. 36).

Se asigna al Consejo de Estado, el conocimiento y resolución de las cues tiones contenciosas-administrativas.

La Función Legislativa era bicameral, el Congreso se reuniría cada año, los senadores por cuatro años y los diputados por dos años.

Podríamos decir que se implantó en esta Constitución algunas disposicio nes, especialmente las relacionadas con las garantías constitucionales y esto ha facilitado el desarrollo de instituciones y organismos para su de fensa.

12. CONSTITUCION DE 1906

Aquí culmina la primera orientación que caracterizó al constitucio nalismo de nuestra nación, tendiente a instaurar el Estado de tipo libe-

ral en base de los principios del Constitucionalismo clásico; no se alcanzó esas metas, sin embargo quedaron sentadas bases necesarias para el progreso del constitucionalismo.

Es la primera Constitución en la que se prescinde por completo de todo cuanto tiene relación con el orden religioso, que a pesar de haber permanecido en el Poder los liberales, no había sido eliminado, es decir se estableció la separación estado-iglesia, dándole al Estado un carácter laico. El Estado sería testigo de duras confrontaciones, al tomar el laicismo un tinte anticlerical. Los derechos y garantías fundamentales fueron sistematizados, incluyéndose nuevos preceptos, la libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones, la libertad personal, así como no a la prisión por deudas, excepto los casos previstos por la Ley (Art. 26).

Se suprime la Vicepresidencia de la República y se fortalece el Consejo de Estado, así como la supremacía de la Constitución. El Poder Judicial estaba ejercido por la Corte Suprema. Esta Carta es la que más tiempo rigió al país.

13. CONSTITUCION DE 1929

Luego de varios años de dominio liberal, los mismos que se sucedieron en el país durante cuatro períodos en el poder, ocurrieron hechos vergonzosos y trágicos, como el cobarde crimen, al arrastrar por las calles de Quito al General Eloy Alfaro y a sus lugartenientes, crimen que la historia no perdonará jamás.

La decimotercera Constitución de la República inicia el período contemporáneo constitucional, ya que estaba la Carta Fundamental del Estado acorde con los principios del derecho constitucional.

Se preocupa de un modo más práctico y efectivo de los problemas que presentan las comodidades, tanto en el aspecto económico y social, se dictan normas no contempladas en las anteriores constituciones. Se enuncia la soberanía del pueblo, que está ejercida por los tres poderes del Estado. Se reconoce como idioma oficial el castellano, y la obligatoriedad de que todos los ciudadanos deben y tienen que cumplir las Leyes vigentes. Así como la de defender la independencia de la nación y su territorio, derechos e intereses. El Estado promoverá el bienestar in

dividual, la igualdad y el trabajo. Se busca el reordenamiento jurídico constitucional de los Estados liberales y se desarrollan los derechos sociales. Se implanta el sufragio universal, con elecciones directas e indirectas, así como la representación efectiva de las minorías, estaba garantizada por la Ley.

La mujer inició su participación en la vida política, se reconoce el voto femenino. Se incluye el mecanismo de la consulta popular y la representación funcional; se trazan planes económicos sociales para el desarrollo de la nación; se expide normas de previsión social y trabajo, la protección del matrimonio y la familia con su haber social. Se reconocen los derechos de los hijos ilegítimos.

El habeas corpus servirá para proteger la libertad individual, la educación se fortalece económicamente, alcanzando un mayor presupuesto del Estado.

Se crean los Consejos Provinciales, con funciones de control electoral, lo que hoy representa el Tribunal Supremo Electoral.

No existe el Vicepresidente y se elimina la reelección. Los senadores y diputados ejercían sus funciones parlamentarias por el tiempo de cuatro años.

14. CONSTITUCION DE 1938

Durante la presidencia del doctor Aurelio Mosquera Narváez, y siendo Presidente de la Asamblea Nacional el doctor Francisco Arízaga Luque, se expide el 2 de diciembre de 1938 la décimocuarta Constitución del Estado, no siendo promulgada debido a que Mosquera Narváez disolvió la Asamblea. Esta Constitución fue aprobada por el Legislativo, a pesar de todo sirvió como antecedente para la elaboración de la Constitución de 1945.

En esta Carta Política se crea una Comisión permanente del Congreso, y las garantías sociales y económicas se incrementan y la función social de la propiedad tiene gran importancia.

15. CONSTITUCION DE 1945

Producida la muerte del Presidente Mosquera Narváez, es reemplazado por el Presidente de la Cámara de Diputados, el doctor Andrés F. Córdova,

quien convoca a elecciones, triunfando el doctor Carlos Arroyo del Río; posteriormente, tendría que afrontar la invasión peruana al territorio de la nación ecuatoriana en el año de 1941, teniendo que firmar el irritante Protocolo de Río de Janeiro en el año de 1942.

La Revolución del 28 de mayo de 1942, llevó al poder al doctor Velasco Ibarra, quien convoca a la Asamblea a fin de dictar una nueva Carta Política en el año de 1944, siendo ésta la mejor Constitución.

Constante de: la creación de un Tribunal Supremo Electoral; la creación de una Comisión Legislativa Permanente, con el fin de prestar apoyo a la Función Ejecutiva, como a la Legislativa. En esta Carta Política, ya no se habla de poderes, sino de funciones, que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Sobre las garantías se proclama la protección familiar del matrimonio y la maternidad; la igualdad de los hijos legítimos e ilegítimos.

Entre las atribuciones de la Comisión Legislativa Permanente, en su Art. 53, consta la de dictar, cuando no esté reunido el Congreso, en casos de urgencia, expedir decretos-leyes de carácter económico. Estos decretos podían ser revocados tan solo por el Congreso.

El Congreso era unicameral, por tercera ocasión en la vida republicana de la nación; la vicepresidencia no existía; los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el Congreso y lo ejercían por cuatro años. El Tribunal de Garantías Constitucionales aparece en reemplazo de los Consejos de Estado y será el que controle el cumplimiento de las normas constitucionales establecidas.

A más de lo enunciado, es importante indicar dentro de las garantías individuales, a la inviolabilidad de la vida, por lo que no hay la pena de muerte ni la tortura; la igualdad ante la Ley; la presunción de la inocencia del ciudadano, mientras no se pruebe lo contrario; la libertad y seguridad personales; el derecho de habeas corpus; la inviolabilidad de domicilio; la libertad de opinión; la libertad de conciencia; la libertad de comercio e industria; la libertad de ejercicio profesional; el derecho de petición; la libertad de sufragio; la protección a la familia; se garantiza la educación particular, el derecho de propiedad, la protección del trabajo en sus diferentes formas y asegura al trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna, entre otras.

16. LA CONSTITUCION DE 1946

El 30 de marzo de 1946, el presidente Velasco Ibarra expide un decreto tomando medidas extraordinarias, como producto de la pugna exis-tente entre el primer Mandatario y las instituciones creadas en la Constitución de 1945, especialmente con el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Comisión Legislativa Permanente, y el 10 de agosto se dicta una nueva Constitución. La Asamblea Nacional ratifica como presidente del Ecuador al doctor Velasco Ibarra hasta el año de 1948; sin embargo, esta Carta Política regirá los destinos de la nación hasta el año de 1963.

En esta Constitución se reúnen disposiciones y enunciados de las Constituciones de 1906, 1945 y 1929. La nación ecuatoriana es unitaria, soberana, independiente y democrática; se considera ciudadano al hombre o mujer mayor de 18 años, y puede ser elegido y elegir.

Las elecciones serán directas e indirectas; se garantiza la representa -ción de las minorías en las elecciones directas; se establece un Tribunal Supremo Electoral, al igual que en la de 1945, éste será autónomo, lo integrarán dos vocales por el Congreso, dos por el Presidente y dos designados por la Corte Suprema.

La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, compuesto de dos cámaras, con lo cual se retorna al régimen bicameral, una de senadores y otra diputados. Las funciones de senador y diputado serán obligatorias, conforme las disposiciones legales; los senadores desempeñarán sus funciones por cuatro años y los diputados dos.

En la disposición del Art. 77, se establece una Comisión Legislativa con funciones expresas y con miembros de fuera de su seno, a más de los de -signados por el Congreso, por un representante de la Corte Suprema de Justicia y el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad central.

Se crea el Consejo Nacional de Economía para el estudio de los problemas económicos y para orientar las finanzas y el buen uso de los recursos de la nación.

El Presidente de la República duraría en funciones cuatro años y sería elegido por votación directa y secreta, y se restablece la Vicepresidencia de la República (Art. 100) y, mientras no ejerza la Presidencia de la República, sería presidente nato del Senado, con voto dirimente, siguiendo

el modelo estadounidense, por única vez en el país.

La Corte Suprema de Justicia, sus magistrados desempeñaban funciones por el tiempo de seis años y eran designados por el Congreso en pleno.

Se restituye el Consejo de Estado, eliminando al Tribunal de Garantías Constitucionales, su organización tiende a darle cierta independencia frente al Ejecutivo y al Legislativo. Se conforma el Tribunal Supremo Electoral, como órgano autónomo, con los Tribunales Provinciales Electorales; el voto es obligatorio para los hombres y facultativo para las mujeres. La Fuerza Pública no tiene derecho al voto, ya que por esencia es obediente y no deliberante.

De las garantías generales se garantiza la libertad de ejercer profesiones; el derecho de propiedad; la Ley regularía todo lo relativo al trabajo, el contrato de trabajo sería obligatorio para patronos y trabajadores, los derechos del trabajador serían irrenunciables, el Estado establecería el salario mínimo y las remuneraciones serían inembargables. El Estado garantiza la inviolabilidad de la vida, la libertad personal, el derecho al habeas corpus, entre otros.

Se conoce como altos órganos al Presidente y Vicepresidente, los Ministros y Consejeros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema, los Ministros del Tribunal Supremo Electoral y los Senadores y Diputados.

Los Senadores Funcionales, representaban a todos los sectores: educación, industriales, científicos, laborales y la Fuerza Pública.

17. CONSTITUCION DE 1967

Considerada la más extensa de todas, en ella por primera vez se encuentra regulada la participación de los partidos políticos que estaban garantizados por la Ley de Elecciones y de Partidos, tan solo los reconocidos podrían presentarse a elecciones. A ésta se incorpora la Junta de Planificación y Coordinación, que debía cumplir con la planificación del desarrollo socio-económico. Se da paso a la consulta popular con el plebiscito; la mujer participa obligatoriamente en las votaciones.

El Congreso es bicameral y se reunía dos veces al año; los senadores funcionales formaban parte del sistema; la Comisión Legislativa Permanente podía dictar leyes y decretos en receso del Congreso y elaborar proyectos de Leyes, se creaban cuatro Comisiones auxiliares.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia duraban en sus funciones 6 años y eran elegidos por el Congreso. El Consejo de Estado es restituido por el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Superintendencia de Compañías.

Los derechos, deberes y garantías son garantizados y promovidos por el Estado, al igual que la libertad y seguridad personales, reconoce a la familia como célula fundamental de la sociedad y la protege, al igual que al matrimonio y la maternidad. Los derechos de los hijos son iguales, garantiza la educación y su derecho, reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, al trabajo y a la seguridad social. El Estado garantiza a los ciudadanos el derecho a participar activamente en la vida política, elección de gobernantes, elaboración de Leyes, fiscalización del poder público.

18. LA CONSTITUCION DE 1978

A fin de dar una noción previa de la aprobación de la Carta Política de 1978, es necesario explicar sus antecedentes más inmediatos; por lo que partimos de la Carta Fundamental de 1967, que fue desconocida por el Presidente Constitucional, el doctor José María Velasco Ibarra, cuando estaba en la mitad de su período presidencial, asumiendo poderes dictatoriales en 1970, para inmediatamente declarar vigente la Constitución de 1946. Posteriormente en 1972, el General Guillermo Rodríguez Lara derrocó al Presidente Velasco Ibarra y declaró vigente la Carta Política de 1945. Luego fue desconocida su autoridad por parte de la Junta Suprema de Gobierno, que se conformó con los Comandantes Generales de las tres Ramas de las Fuerzas Armadas, introduciendo algunas reformas a la Constitución Política que ese momento estaba en vigencia y que era la de 1945, siempre que ésta no se oponga a los fines del Gobierno. Después se llegaría nuevamente a un régimen de derecho, por cuanto la Junta de Gobierno, designó dos comisiones con el único objeto de elaborar los proyectos constitucionales, bajo la premisa de elaborar un nuevo esquema y dar otra imagen a la de 1945.

Las Comisiones cumplieron su cometido, y éstas fueron puestas en consideración del pueblo en referéndum.

Sin embargo de ser unicameral, en el Congreso existen dos clases de diputados, los nacionales y los provinciales que son elegidos mediante vota -

ción secreta y directa.

Los diputados nacionales duran en el desempeño de sus funciones por el tiempo de dos años, y para el efecto deberán tener como edad mínima 30 años.

Los diputados provinciales son elegidos en igual forma, mediante votación secreta y directa, con la diferencia de que su elección se efectúa al interior de cada una de las provincias del país, es decir son elegidos por los colegios electorales provinciales.

En la Constitución Política de 1978, en vigencia, no se hace constar los representantes funcionales. En ella participan los analfabetos con su voto, mientras en la Carta Fundamental de 1945 reformada se les negaba este derecho.

Para la designación de los diputados provinciales, la elección se realizará tomando siempre en cuenta el número proporcional de su población, duran dos años en sus funciones y deben tener mínimo veinticinco años de edad, ser nativos del lugar a representar, en caso de no serlo, tener la residencia en dicha provincia, al menos en los tres años anteriores a la elección en forma ininterrumpida (Art. 57 de la Constitución, 47 de la Ley de Elecciones).

En el Art. 58 se establece las prohibiciones para ciudadanos que aspiren a ser miembros del Congreso Nacional, prohibiciones que buscan garantizar la libertad y pureza del sufragio. Esta disposición está en concordancia con las disposiciones de la Ley de Elecciones que señala a quienes no pueden ser candidatos a miembros del Congreso. Las listas de candidatos a diputados nacionales y provinciales serán presentadas ante el Tribunal Supremo Electoral para que sean calificadas, e inscritas conforme lo dispuesto en la Constitución Política, las Leyes de Elecciones y la de los Partidos Políticos.

En la Constitución se prohíbe expresamente, una vez que han sido elegidos, a los diputados que puedan desempeñar algún cargo público, con la excepción de la docencia universitaria. Los diputados podrán ejercer su profesión durante el período de receso del Congreso y sus sesiones, siempre y cuando no estén desempeñando funciones en las Comisiones permanentes del Congreso.

Mientras desempeñan sus funciones están protegidos por la inmunidad parla

mentaria, es decir que los legisladores no son responsables de sus discursos y más actos realizados en virtud del mandato legislativo, tampoco lo son por los actos ejecutados fuera de sus funciones, esto quiere decir que ante las infracciones penales de derecho común, los diputados se benefician de la inviolabilidad y no pueden ser procesados, perseguidos ni privados de su libertad, para que ello ocurra es necesario que el mismo Congreso, a través del voto de sus miembros levante la inmunidad; se exceptúa en este caso al cometimiento de un delito flagrante.

Sobre la reelección, no podrán ser reelegidos diputados nacionales o provinciales que hayan ejercido en el período anterior las representaciones parlamentarias; sin embargo, existe la reelección cruzada para que los nacionales puedan ser candidatizados a provinciales y viceversa.

El Congreso de acuerdo a las disposiciones constitucionales tiene su sede en Quito, en ella se reúnen para sesiones ordinarias y extraordinarias, no obstante el Congreso puede reunirse por excepción en cualquier otra ciudad (Art. 1).

De los dignatarios, durante el período de sesiones ordinarias, que inicia cada 10 de agosto se elige de entre sus miembros, al Presidente y Vicepresidente para el desempeño de estas funciones durante un año. Se designa a cinco legisladores a fin de que integren la Comisión de Mesa (Art. 107), que será la encargada de designar a la Comisión de Excusas y Calificaciones y las Comisiones Auxiliares que considere necesarias (Art. 107, inciso segundo del Reglamento).

Se designa un secretario y prosecretario, entre candidatos que no son miembros del Congreso, con funciones similares de un año (Art. 22 del Reglamento), quien tiene sus atribuciones y deberes establecidos en el Reglamento de la Función Legislativa, todos estos funcionarios pueden ser reelegidos.

Durante los primeros siete días del período de sesiones ordinarias, se deberá nombrar de entre sus miembros principales a siete legisladores con sus respectivos suplentes para cada una de las cuatro comisiones (Art. 16, 128 del Reglamento), que establecen: la de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto y de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial. Cada una de las Comisiones tiene señaladas áreas que les competen en el Reglamento del Congreso.

Estas Comisiones son renovadas parcialmente al cumplir el segundo año de labores, pudiendo ser reelegidos sus miembros integrantes.

Además de las Comisiones mencionadas, el Congreso puede designar otras, con diversa finalidad y cuando lo crea necesario.

La Constitución concede importantes atribuciones al Plenario de las Comisiones Legislativas, en receso del Congreso Nacional, como conocer, aprobar o negar proyectos de Ley, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 66.

Además, tiene facultad privativa de codificar las Leyes, realizar juicio político contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando ha habido quebrantamiento de la Ley; puede rechazar tratados o acuerdos internacionales, así como aprobarlos, decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones suspendidas por inconstitucionales por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Congreso Nacional dentro de las actividades para su organización y funcionamiento requiere del orden jurídico de la Carta Fundamental, que es la Constitución que, al decir del Diputado Carlos Feraud Blum, es el estatuto o conjunto de normas jurídicas que organiza el Estado.

Este marco legal está confiado al Congreso que le corresponde, cuando existen dudas sobre el alcance de las normas constitucionales, reformarla o interpretarla de un modo generalmente obligatorio (Art. 147 del Reglamento).

En el Art. 148 del mismo Reglamento, para la reforma de la Constitución, se procederá de acuerdo a lo que dispone el Art. 143 de la Carta Fundamental del Estado, que pueden proponerse reformas por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular; para el efecto se requerirá del voto de por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

Le corresponde además expedir, modificar, reformar o derogar leyes, establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos.

El Congreso tiene la atribución de ejercer control sobre los distintos órganos del Estado, de manera muy especial el que va dirigido al Ejecutivo; por lo que la Constitución le otorga al Congreso atribuciones de fiscalización.

zación de los actos del Ejecutivo y la responsabilidad política del Presidente, Vicepresidente, Ministros de Estado, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de Garantías Constitucionales, de los miembros del Tribunal Fiscal y de lo Contencioso Administrativo (Art.149 y 153).

Este juicio político por parte del Congreso será realizado por infracciones que cometieran en el desempeño de sus funciones, todos los enumerados, excepto el Presidente y Vicepresidente, a los que se los limita la responsabilidad político-administrativa en casos como: traición a la Patria, cohecho u otra infracción que afecte gravemente el honor nacional.

A fin de llevar a cabo el juicio político, en el Congreso Nacional existe un derecho que cada legislador tiene y que consiste en la interpelación, que al decir del tratadista Guillermo Cabanellas, dice:

En Derecho Político y dentro del régimen parlamentario, uno de los medios que tienen los representantes para hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, ya formulando preguntas sobre la acción de gobierno y sus proyectos, ya articulando cargos de trascendencia ...¹

Entonces, dentro de este procedimiento, los legisladores pueden formular preguntas al funcionario o magistrado sometido a juicio político, quien deberá contestar personalmente durante las sesiones señaladas para el efecto.

El pliego de preguntas formuladas para el efecto será entregado al interpelado, con cinco días por lo menos de anticipación a la fecha fijada para la interpelación.

Iniciado el juicio político por Secretaría, se dará lectura a las preguntas formuladas, para luego intervenir el interpelado y presentar sus pruebas de descargo. Luego los diputados interpelantes hacen su exposición en el orden en que hubieren presentado sus preguntas, para después presentar la contrarréplica, terminada esta etapa de la interpelación, se abre el debate que deberá ser materia del juicio, para luego concluir con la votación. Si después de la votación se le declara culpable, será inmediatamente censurado y destituido con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; si la censura constituye delito por la infracción cometida por el interpelado, pasará a conocimiento de los jueces competentes.

¹Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual.

En el Art. 59 de la Carta Fundamental de las atribuciones del Congreso Nacional, en el literal j), le corresponde realizar los nombramientos del Contralor General, el Procurador General, al Ministro Fiscal y a los Superintendentes de Compañías y Bancos, de ternas que sean enviadas por el Presidente de la República y además podrán removerlos, si así lo amerita.

Los magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, duran en sus funciones por el término de cuatro años (Art. 101, Constitución Política).

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral serán designados por el Congreso Nacional y estará constituido por siete vocales, uno de los cuales lo presidirá y serán nominados de la siguiente forma: tres de fuera de su seno, que tendrán la representación de la ciudadanía, dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia; elegirán también un suplente por cada uno de los miembros titulares y durarán por el tiempo de dos años (Art. 109 de la Constitución).

En la conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Congreso Nacional designa los miembros por el tiempo de dos años para sus funciones, once miembros con los suplentes respectivos, tres miembros de fuera de su seno y a los ocho restantes son elegidos de ternas enviadas por el Presidente de la República que nombra dos, por la Corte Suprema de Justicia, dos; un miembro por el Colegio Electoral de los Alcaldes cantonales, otro por los prefectos provinciales, uno por las Centrales de Trabajadores legalmente constituidas y el último de las Cámaras de la Producción (Art. 140 de la Constitución).

La competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales está establecida en la Carta Fundamental, en su Art. 141.

Del presupuesto, la proforma del presupuesto del Estado es elaborada por el Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Finanzas que pasa a conocimiento de la respectiva Comisión Parlamentaria, para posteriormente ser conocido por el Congreso en el pleno en donde será aprobado, por la presentación del informe de la Comisión Especial.

Otra de las atribuciones que el Congreso Nacional tiene, consta en el literal a) del Art. 59 de la Constitución, y que es la de posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República que han sido proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral, elegir al Vicepresidente de la Re

pública, en caso de ausencia definitiva de su titular. conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y del Vicepresidente de la República.

Conocer además sobre las excusas y renunciaciones de los magistrados de la Función Jurisdiccional, de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, del Contralor, del Procurador del Estado y del Ministro Fiscal, así como de los Superintendentes de Bancos y Compañías, de los Miembros de los Tribunales Supremo Electoral y Garantías Constitucionales.

Es facultad del Congreso conocer, aceptar o negar permisos al Presidente de la República y al Vicepresidente, para ausentarse del país y, en su receso, será el Tribunal de Garantías Constitucionales, quien conocerá, autorizará o negará el permiso solicitado.

Otra de las atribuciones que el Congreso tiene, consiste en conceder amnistía general por delitos políticos y otorgar indultos por delitos comunes, cuando así se justifique.

CAPITULO IV

A. FUNCION FISCALIZADORA DEL CONGRESO NACIONAL

En la Carta Política aprobada en el Referéndum de enero de 1978, y puesta en vigencia el 10 de agosto de 1979, en el Art. 59 de las Atribuciones del Congreso Nacional, se dispone que se reunirá en pleno para conocer exclusivamente de los siguientes asuntos: literal e. "Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del Poder Público y conocer los informes que sean presentados por sus titulares". En esta disposición encontramos que se instaurará un juicio político a los funcionarios: Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Fiscal. Además, a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los del Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General, del Procurador del Estado, Ministro Fiscal General, Superintendente de Bancos y Compañías; enjuiciamiento que se los podrá iniciar mientras ellos desempeñen las funciones que el Congreso o el Ejecutivo les encargue, hasta un año posterior a su dimisión. Serán enjuiciados por infracciones cometidas o que cometieran en el desempeño de sus cargos.

Si luego del proceso político, se encontraren las justificaciones necesarias que demuestren su culpabilidad, el Congreso mediante sus diputados y por votación, producirá la censura y destitución en algunos casos, y la inhabilidad para el desempeño de sus funciones públicas, durante un mismo período de Gobierno.

El Primer Mandatario y el Vicepresidente de la República, serán llamados a juicio político, si se comprobaren que sus actos han sido encaminados a traicionar a los más altos intereses de la Nación, o si ellos han sido objeto de cohecho o infracción que afecte al honor del país.

El Congreso Nacional en receso, será reemplazado por el Plenario de las Comisiones, y a fin de establecer las responsabilidades será el Congreso Nacional con asistencia de todos sus miembros, el que tenga las atribuciones de juzgar al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Ministros de Estado y a todos aquellos que han sido designados por la Asamblea, mediante el voto.

Si es que el Presidente de la República, fuera declarado culpable de violación de la Constitución, de acuerdo con lo que dispone el Art. 59, lit. e. y f., será destituido de su cargo; el procedimiento será el siguiente: se dará inicio en el Congreso, mediante acusación firmada y reconocida ante el mismo, cuando menos por diez diputados del Congreso Nacional.

Se integrará una Comisión Especial, a fin de que ésta ejerza funciones de fiscales, quienes investigarán los hechos, reunirán pruebas suficientes y se procederá a hacer indagaciones a fin de fundamentar la acusación, la misma que será presentada dentro del plazo señalado por el Parlamento, luego de este plazo se fijará la fecha, a fin de que comparezca en audiencia pública para conocer de las acusaciones y de las pruebas contra el procesado.

El Secretario del Congreso Nacional dará lectura de la acusación y de las pruebas para, posteriormente, conceder el uso de la palabra, para que éste desvirtúe las acusaciones y se defienda, a continuación intervendrán los acusadores y luego volverá el Presidente a conceder la palabra al defensor o funcionario acusado, luego se abrirá el debate, terminado el cual se tomará votación nominal. Para lograr una votación concreta, se requerirá la mayoría de los dos tercios de sus miembros presentes mínimo. Si la decisión fuere condenatoria, el funcionario quedará destituido de su cargo.

1. LA INTERPELACION

La interpelación dentro de la Función Legislativa, consiste en la atribución que tiene un diputado para formular preguntas o cargos a un Ministro de Estado.

Conforme a la disposición del Art. 153 del Reglamento del Congreso Nacional:

El control político sobre los Ministros de Estado y los magistrados y funcionarios determinados en el Artículo 149, se hará efectivo a través de la interpelación. Mediante ésta, el magistrado o funcionario informará personalmente a la Cámara acerca de los asuntos requeridos en el pliego de preguntas formuladas por uno o más representantes.

La interpelación en el sistema parlamentario, se convierte en un requerimiento que es formulado en la Cámara por los diputados a cualquiera de

Los Ministros de Estado, a fin de que explique su conducta en relación a su actuación o con la política general dentro del despacho a su cargo, mediante ésta informará personalmente al Congreso sobre el pliego de preguntas que fueran formuladas.

Las preguntas serán entregadas al funcionario o magistrado para que conozca de su contenido, por intermedio del Secretario del Congreso Nacional, cinco días antes de la fecha señalada para su concurrencia al Parlamento.

Como lo habíamos anotado anteriormente, cualquiera de los diputados podrá hacer uso del derecho a la interpelación a los ministros y magistrados.

2. DEL PROCEDIMIENTO

Por Secretaría dispondrá el Presidente del Congreso Nacional que se proceda a dar lectura de las preguntas formuladas por los diputados, luego de concluida ésta, concederá el uso de la palabra al magistrado o ministro, a fin de que sean contestadas y presente sus pruebas de descargo; deberá demostrar que todos sus actos se enmarcaron dentro de las normas y reglamentos; posteriormente y en orden de presentación del cuestionamiento hecho, el Presidente permitirá la intervención de los diputados interpelantes para, finalmente, permitir la intervención del interpelado. Luego de este período se abrirá el debate, que versará exclusivamente sobre la materia de la interpelación. Concluido éste, se tomará votación. Si de la votación de los miembros del Congreso, se obtiene la mayoría absoluta de votos, el funcionario, magistrado o ministro será censurado y destituido de su cargo. Y como producto de esta decisión, no podrá volver a desempeñar funciones públicas durante el mismo período presidencial. Y si como consecuencia de esto, el hecho pudiere constituir delito, será puesto a órdenes de los jueces competentes para el efecto.

B. LAS REFORMAS.- DENTRO DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS: LA CONSTITUCION POLITICA Y LEYES GENERALES.

A fin de introducir reformas fundamentales a la Constitución Política, es necesario exponer algunos criterios con este fin; deberán hacer

un análisis exhaustivo de la Constitución que rige los destinos de la Nación; la Carta Fundamental de un país, no deberá responder a las emociones de sus inspiradores, ni a los abatares de un momento dado ni a intereses políticos, las reformas deberán recoger las virtualidades inmanentes del pueblo, que se asientan en basamentos sociopolíticos y económicos.

En la Constitución encontramos que el sistema político presidencialista, le atribuye supremacía al Presidente de la República sobre el Congreso, evidenciada en la facultad para dictar leyes de emergencia y leyes especiales y otras atribuciones, llegando incluso si así se lo establece necesario, a la disolución del Congreso, como quizo proponer plebiscitariamente el Presidente Roldós.

Por la doctrina sobre el sistema presidencialista y por el grave momento histórico que vive el país, en todos sus órdenes, se impone el sistema presidencialista que da al Ejecutivo estas facultades para poder encarar los difíciles problemas que aquejan al país.

En cuanto al período para el Presidente de la República, considero que es importante el que exista la posibilidad de la reelección pasando un período, ya que en nuestras Constituciones, al analizar en el capítulo anterior, encontramos que se mantuvo casi siempre un criterio de reelección.

Sobre las funciones del Vicepresidente de la República, en las Constituciones de 1850, 1906 y 1945, encontramos que en estas tres Constituciones no contemplaba la Vicepresidencia de la República, por lo que en nuestro país casi siempre el Vicepresidente de la República ha sido Presidente Nato del Congreso Nacional, y como tal existía un vínculo directo con el Presidente de la República; incluso la última Constitución dispone que la función del Vicepresidente será la de la dirección del Consejo Nacional de Desarrollo, es decir la responsabilidad de control sobre el sector económico del país, que constituye una columna vertebral y de gran importancia en la función del Gobierno.

Existen diversos criterios en cuanto a la función que debe ejercer el Vicepresidente, incluso se ha llegado a sostener que debe mantenerse con funciones de Presidente Nato del Congreso, sirviendo como puente político entre las dos funciones del Estado, quedando el CONADE, en este caso, como un ente de desarrollo debidamente tecnificado, en donde podría existir una representación del Congreso, pero adscrito a la Presidencia de la

República.

En lo referente al Régimen de Partidos, encontramos que a partir de la década del sesenta se produjeron desmembraciones de los Partidos tradicionalistas, tales como el del Partido Conservador, del cual se desprendieron el Partido Patriótico Popular con Ruperto Alarcón a la cabeza; el ARNE, con Jorge Luna Yépez; el Socialcristianismo con Camilo Ponce Enríquez; el Conservadorismo Progresista como Demócrata Cristianos, con Julio César Trujillo y Osvaldo Hurtado.

En el Partido Liberal surgió la desmembración del Frente Radical Alfarista, con Abdón Calderón y otros subgrupos, posteriormente la Izquierda Democrática con Rodrigo Borja y el Partido Demócrata con Francisco Huerta.

Los partidos de izquierda se dividieron en moscovitas, chinos y maoístas, y en el Socialismo encontramos a los socialistas democráticos y socialistas revolucionarios, y dentro de estos surgieron diferentes grupos personalista como el Frente Amplio de Izquierda, la Unión Democrática Popular y el Movimiento Popular Democrático.

En cambio cada ex-Presidente de la República, tomando de unos y de otros partidos, casi siempre por efectos personales --como consecuencia de favores burocráticos--, formaron ciertas agrupaciones partidistas, como por ejemplo: el Velasquismo, con Velasco Ibarra; el Social Cristiano con el doctor Ponce Enríquez; el Partido Nacionalista Revolucionario con el doctor Carlos Julio Arosemena, la CID con el doctor Otto Arosemena.

Todos estos desbandes político-partidistas, seguramente sirvieron para que en la Constitución de 1967 y, con el fin de buscar el fortalecimiento de los Partidos tradicionales, se consigne en ella el Régimen de Partidos; sin embargo, la vida constitucional de esta Carta Fundamental fue muy efímera, ya que Velasco se declaró dictador. Esto sirvió como antecedente para que la Constitución de 1978 recoja el precepto de la de 1967, en lo referente al Régimen de Partidos, introduciéndose como norma constitucional. Así tenemos en el Art. 36 de la Constitución vigente, que el derecho a fundar partidos políticos y a participar en ellos, está garantizado por el Estado, estos deberán estar encuadrados en las condiciones establecidas en la Ley. El Estado protegerá la organización y funcionamiento; además, todas estas disposiciones constan en la Ley de Partidos Políticos.

A pesar de todas estas modalidades introducidas en la Carta Fundamental del Estado, no se alcanzaron a conseguir los fines que la animaron, dentro de un marco de seriedad, respetabilidad, fortalecimiento, madurez, reestructuración, patriotismo y honestidad partidista, sino que también acabó con los valores y mística partidista y el decoro que debe llevar en sí un hombre de Partido, degenerando en ausencia de principios, con el consabido cambio de camiseta y sin otra meta que el reparto político o económico de la troncha.

Por esto es necesario que la Ley de Partidos rectifique y se fortalezca, permitiendo la participación del gran conglomerado de ciudadanos independientes, de aproximadamente un 75%, bajo un sistema de alianzas para la intervención de este sector.

Los subsidios a los Partidos que solamente han participado en la lucha política: deberá darse un cambio, ya que esto ha contribuido a que se produzcan luchas internas entre los mismos integrantes de un Partido.

La Ley de Presupuesto del Estado deberá ser una función técnica y de permanente funcionamiento.

Que se mantenga la facultad del Ejecutivo para dictar determinadas Leyes de emergencia, ya que ésta es una facultad que distingue al régimen Presidencialista del Parlamentario.

1. REFORMAS PROPUESTAS POR EL EJECUTIVO A LA CONSTITUCION

El Presidente de la República, el 2 de enero de 1986, propone al Congreso Nacional un proyecto de reformas a la Carta Política Fundamental, de acuerdo al Artículo 67. Para el efecto se conformó una Comisión designada por el Presidente del Congreso, para el estudio de las reformas constitucionales.

La Comisión resolvió fijar 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.

Con estos proyectos la Comisión adoptó un análisis comparativo.

En el Art. 19, No. 1, el Ejecutivo propone el establecimiento de la acu-

mulación de penas.

La Comisión en su mayoría, basa su criterio en la consideración de que la acumulación de penas no constituye una solución al problema de la delincuencia en el país, y que de otro lado, no cabe que figure en la Constitución un sistema punitivo apropiado para el Código de la materia.

Por lo que la Comisión sugiere que se mantenga el actual texto constitucional, pero con ciertas recomendaciones encuadradas dentro de lo siguiente: Que el Congreso emprenda en una reforma del Código Penal vigente, con el objeto de fijar penas en proporción a la gravedad de la infracción; y, que se propenda a la eliminación de los factores criminógenos y de la impunidad, ocasionada especialmente por la crisis de la Función Jurisdiccional.

En el numeral 17, letra h., el proyecto del Ejecutivo propone prolongar la incomunicación y la detención de 24 a 48 horas.

La Comisión se pronunció en contra de la reforma, fundamentándose en que la ampliación de este lapso, traería como consecuencia la demora de la defensa y, en muchos casos, la prolongación de la tortura física y psicológica, además que con la reforma se pretende generalizar la detención sin fórmula de juicio, prevista en el texto actual de la Constitución, únicamente para el caso de delito flagrante.

Por lo que se recomienda exigir a las autoridades competentes, la colaboración necesaria para la agilidad de los procesos investigativos.

En el numeral 17, letra j., el Ejecutivo propone excluir del habeas corpus a los casos de terrorismo, narcotráfico, violación, plagio o secuestro, la Comisión negó esta reforma, fundamentándose en que 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 aquellos, 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 de secuestro, ni siquiera se hallan debidamente tipificadas en nuestro Código Penal.

La Comisión recomienda que el Congreso Nacional debería reformar el Art.74 de la Ley de Régimen Municipal, adecuándole a esta disposición de la Constitución, que permite a la autoridad municipal un examen completo de la si

tuación legal del detenido, y no únicamente del aspecto formal.

Que se prolongue el plazo de investigación para los detenidos, por causa de los delitos enumerados en la reforma propuesta por el Ejecutivo.

En el Art. 37 de la Constitución, el Ejecutivo propone una reforma en los siguientes términos:

"Permitir la participación de los independientes como candidatos a toda elección popular". La Comisión negó esta propuesta del Ejecutivo, basándose en que la reforma tiende al debilitamiento de los Partidos Políticos que existen en el país, ya que para poder participar en la vida política activamente, las leyes vigentes exigen a los Partidos ciertos requisitos, como planes, programas de gobierno y personería jurídica, sería entonces, al decir de la Comisión, conceder un privilegio a los independientes y permitirles participar sin otro requisito que el respaldo de un reducido número de electores.

En una consulta hecha al diputado Jorge Zavala Baquerizo, manifiesta que: "los independientes no existen, ya que desde el momento que se definen a favor de tal o cual candidatura, o de tal o cual partido, dejan de serlo. Lo que hay es hombres sin partido, y esa es la denominación adecuada".

Por otro lado, se han vertido criterios de que los Partidos Políticos constituyen una realidad social y por contar con una filosofía, programas y doctrina definidos, su contribución a la formación y sostenimiento de la democracia, es innegable.

La Comisión encargada del estudio de los proyectos de reformas constitucionales, sugieren que 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.

De otra parte, el Ejecutivo sostiene que la Constitución, en su Art. 19, No. 5, consagra el derecho de igualdad de las personas y prohíbe toda discrimación, y el Art. 32 concede a los ciudadanos ecuatorianos el derecho de elegir y ser elegidos, mas, el actual Artículo 37, niega o limita esos derechos, al no permitir que los independientes sean elegidos. Con la reforma propuesta los independientes participarían y tendrían plena vigencia esos preceptos y se acabaría la discriminación de los independientes, que constituyen la mayoría en el país, su número asciende aprox

madamente al 75% de la población.

En el Artículo 38, el Ejecutivo propone "suprimir la disolución de pleno derecho de los partidos políticos". La Comisión negó esta reforma, manifestando que el modo de disolución de los Partidos Políticos que contempla la Constitución en el inciso 2 de este Artículo, es indispensable para evitar la proliferación de aquellos, ya que los sufragios que alcanzan, demuestran la aceptación o rechazo a determinado Partido y a su tesis, y que la tarea de difusión doctrinaria, programas de gobierno, conquista de adeptos y la lucha misma de los partidos, perderían interés o se aniquilarían con la reforma, convirtiéndolos en meros membretes o en grupos minúsculos y familiares.

Consultado sobre el tema, el doctor Alvaro Pérez Intriago, sostiene que: "Las doctrinas que encarnan los Partidos Políticos, especialmente los tradicionales, son permanentes, guían y contribuyen positivamente a la vida democrática del país, suficiente motivo para que no sean disueltos".

El Ejecutivo propone que después del Art. 41, se introduzca lo siguiente: "Creación de la caducidad de los nombramientos y representaciones de períodos fijos al concluir el del Presidente de la República".

Esta reforma también fue negada por la Comisión, fundamentándose la mayoría de los miembros en la siguiente posición: Que la reforma es incompleta y que daría lugar a que en determinado momento se paralice el país, al quedar sin organismos tan importantes como la Corte Suprema, Tribunales de lo Contencioso Administrativo, Fiscal y de Garantías Constitucionales.

Además en estos organismos, los funcionarios y empleados en general, no pertenecen al Gobierno, sino al Estado. Y el desenvolvimiento normal de sus actividades exige la continuidad político-administrativa.

El diputado Ignacio Zambrano, al ser consultado al respecto, manifiesta que: "La unidad de poder es esencial para un Gobierno, que quienes desempeñan un cargo o ejercen una representación dados por el Ejecutivo, se hallan identificados con su ideología, actuaciones y programas. La continuidad en sus funciones es un obstáculo para el nuevo gobierno, pues obliga a conservar colaboradores que no gozan de su confianza".

En el Art. 56, inciso 2, el Ejecutivo propone que: "se debe permitir que

los independientes sean candidatos a diputados". Propuesta que fuera negada por la Comisión, argumentando lo siguiente: "Que las reformas tienden al debilitamiento de los Partidos Políticos existentes en el Ecuador, y que para poder participar activamente en política, los independientes no disponen de planes y programas de gobierno y menos de personería jurídica.

En el Art. 57, tanto el Ejecutivo, cuanto la Comisión Legislativa Especial de Asuntos Constitucionales, coinciden en el objeto propuesto, de la siguiente manera: "Unificación de los períodos de diputados nacionales y provinciales, por cuatro años", y que además se diferencian: el proyecto del Ejecutivo permite la reelección inmediata, y el de la Comisión después de un período.

Según el Ejecutivo, pueden ser elegidos los independientes, y la Comisión propone que estos necesitan estar auspiciados por un Partido Político.

El pronunciamiento sobre estas dos propuestas fue contrario, considerando que es necesario que se mantenga el texto constitucional que fija en 4 y 2 años el período de duración de diputados nacionales y provinciales, ya que el sufragio constituye un derecho que no puede negárselo al pueblo, así lo manifestó el diputado Edelberto Bonilla. El diputado Ignacio Zambrano, en cambio sostiene que "no hay razón jurídica, ni política para que se mantenga esa diferencia".

El diputado Lenín Rosero sostiene al respecto que: "La alternabilidad es un principio básico de la democracia, que se halla consagrada en nuestra Constitución. Debe darse oportunidad a los jóvenes, desterrando el caciquismo".

Opina el diputado Ignacio Zambrano que: "Si un legislador ha demostrado capacidad, tiene derecho a su reelección inmediata, pero la reforma debe tener vigencia desde el año de 1988".

En el Art. 58, la Comisión Legislativa de lo Constitucional, propone la sustitución del liberal b., con el siguiente: "Incorporar la excepción constante en la Ley de Elecciones, que permite ser candidatos a los profesores universitarios, para la diputación". La Comisión votó en unanimidad por la reforma, argumentando que habiendo la excepción en la Ley, debe constar en la Constitución, por lo que se recomienda que se suprima

la palabra "universitario", para que la excepción comprenda a todos los profesores, pues constituyendo el Magisterio el elemento más valioso de la Nación, debe permitírsele integrar el Congreso, respondiendo a su justa aspiración. Mas el profesor para participar como candidato debe obtener licencia sin sueldo, seis meses antes de las elecciones".

Sustitución del literal c., con el siguiente objeto: "Permitir ser candidatos a los que hubieran ejercido jurisdicción con carácter ocasional".

El pronunciamiento en contra a esta reforma fue fundamentado bajo la siguiente opinión de la mayoría: "la reforma es inconveniente, por la imposibilidad de determinar el carácter ocasional o permanente de la jurisdicción".

El doctor Lenín Rosero sostiene que: "haber ejercido transitoriamente jurisdicción, no puede ser un impedimento para la participación como candidato".

Sustitución del literal f., se trata de armonizar solamente esta disposición con el precepto del Art. 126 de la propia Constitución que nos rige.

La Comisión Especial de los Constitucional propone la reforma al Artículo 59, inciso 1, con el siguiente texto: "Establecimiento de dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso, de ciento cincuenta días cada uno. Supresión del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes". El pronunciamiento de los miembros fue unánime, bajo la siguiente tesis: "para que el Congreso se reúna dos veces al año, el 10 de agosto y el 10 de febrero, pues el único período de sesenta días de duración que prevé la Constitución vigente es demasiado corto para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y legislación".

Sin embargo de este pronunciamiento, dentro de la Comisión se presentó una recomendación, de que se reduzca el tiempo de duración de los períodos que contempla el proyecto, a sesenta días cada uno, y para que no se suprima el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, ya que de así ocurrir, se restará agilidad a la tarea de legislar.

Asimismo, la Comisión Especial de lo Constitucional propone: Hacer constar en esta disposición, la atribución que tiene el Congreso para reformar la Constitución.

Además, es importante mencionar que sobre el presupuesto general del Es-

tado, se mencionó que tanto por el aspecto técnico, cuanto por la agilidad, esta labor debe continuar a cargo de la Comisión pertinente, esto ante la eventualidad de que se propuso, que sea el Congreso en pleno el que estudie y expida.

Se propone, tanto por parte de la Comisión, cuanto por parte del Ejecutivo, determinar la forma y época en que el Congreso debe realizar los nombramientos de funcionarios. Entre los dos proyectos propuestos, se encuentran diferencias, y así podemos anotar las siguientes:

- El proyecto del Ejecutivo, se refiere concretamente a los nombramientos de Contralor, Procurador del Estado, Ministro Fiscal General, Superintendentes de Bancos y Compañías, fijando plazos para el envío de las ternas y para la elección.
- El proyecto de la Comisión no los enumera, sino que remitiéndose a la Constitución, indica que todos los nombramientos de los funcionarios atribuidos al Congreso, debe efectuarlos en el período que se inicia el 10 de agosto.
- En el de la Comisión, se mantiene permanentemente la facultad del Congreso para realizar los nombramientos, en base de ternas enviadas por el Ejecutivo, inclusive en un período diferente.
- En el proyecto del Ejecutivo, se da la posibilidad de que el Congreso pueda hacerlos libremente, en caso de no haber enviado el Presidente de la República las ternas, hasta el 10 de septiembre del año de su posesión. Pero en el caso de cumplido este requisito, el Congreso no los realizare hasta el 8 de octubre siguiente, quedará elegido el ciudadano que conste en primer lugar en la terna.

Contempla estos mismos efectos para el caso de vacancia, señalando un plazo de treinta días para la designación del titular, a partir de la remisión de la terna.

La fijación de plazos para el nombramiento de los funcionarios es importante, ya que se garantiza el desenvolvimiento regular de las actividades institucionales y evitar así los problemas que han surgido en la práctica, por la falta de designaciones oportunas.

La Comisión Especial de Asuntos Constitucionales, propone reformar el Ar-

título 60, a objeto de elevar a diez el número de las Comisiones Legislativas, integradas por siete miembros cada una.

Sin embargo, la Comisión de Estudios de los Proyectos, recomienda que solamente se aumente a seis el número de Comisiones Legislativas, a fin de cubrir los diferentes campos o materias de legislación, y que se creen cuatro Comisiones Especiales. Las seis Comisiones Legislativas, conformarán el Plenario, en receso del Congreso Ordinario. Las Comisiones Legislativas serán: De lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de Educación, Ciencia, Cultura y Asuntos Indígenas; de lo Agrario, Industrial, Comercial y Artesanal; de lo Económico, Tributario, Bancario, Fiscal y Presupuestario; de Asuntos Internacionales, Fronterizos e Insulares. Las Comisiones Especiales se ocuparán: de Mesa, Asuntos Administrativos, Excusas y Calificaciones; de lo Constitucional, Político y Fiscalización; de Recursos Naturales y Preservación del Medio Ambiente; y, de Codificación. La Comisión propone que las Comisiones Legislativas sean renovadas cada dos años.

El Ejecutivo propone definir los "actos legislativos", ya que durante los períodos legislativos de sesiones, han surgido diferentes interpretaciones que se han dado a estos actos legislativos, que son innumerables.

Los actos legislativos no se expresan sino que son, por cuanto estos no comprenden a las resoluciones y acuerdos que también son actos legislativos.

En el Artículo 56, el Ejecutivo propone establecer la obligatoriedad de la convocatoria al Presidente de la República, cuando se discuta en el Congreso un proyecto presentado por dicho Mandatario.

En el Artículo 67, la Comisión de lo Constitucional propone abreviar el proceso de formación de las Leyes.

Entre los objetivos que el Ejecutivo busca, encontramos que éste propone la introducción de un añadido al Artículo 78, a fin de extender las facultades extraordinarias del Presidente de la República.

Sobre este particular, me permití consultar la opinión del doctor Lenín Rosero, quien manifestó que: "la concentración de poder es peligrosa, porque engendra la arbitrariedad y la represión".

De otro lado, el proyecto establece que la derogatoria o reforma de las

leyes y decretos emergentes deben seguir el procedimiento previsto para la formación de las leyes. El doctor Ignacio Zambrano manifiesta que, pe se a que su voto fue en contra de la reforma, considera que los decretos y leyes emergentes son excepcionales y que se dan cuando ocurren circunstancias graves, para conjurar ágilmente la crisis. No son atentatorios, por lo mismo, para la democracia".

El Ejecutivo propone que la designación del Vicepresidente de la República, en caso de falta definitiva, mediante terna enviada al Congreso por el Presidente de la República.

Reforma que se la puede considerar positiva, ya que si el Presidente fue quien eligió su binomio o su acompañante, a quien tocaría remitir la terna es a aquel, de esta manera se contribuye y respeta el pronunciamiento popular, el voto fue por una fórmula, que es la que obtuvo el triunfo.

Así se evitaría la pugna entre el Presidente y Vicepresidente de la República y el consiguiente peligro de la estabilidad democrática.

En el Artículo 86, se propone por parte del Ejecutivo ampliar las atribuciones, respecto de las entidades autónomas.

Otra de las reformas estarían encaminadas a la forma de elección de los magistrados de la Función Jurisdiccional. La administración de justicia es una función muy delicada y, ante todo, debe mantener la independencia de quienes la ejercen y propiciar un ambiente de trabajo, paz y seguridad.

Al ser elegidos los magistrados por el Congreso Nacional, la dependencia se diluye, por la pluralidad de la integración del Parlamento. Art. 101.

En el Art. 120, se deberá buscar una mayor vinculación de los Consejos Provinciales con la Función Ejecutiva, los mismos que conducirían a la búsqueda de un desarrollo armónico y coherente de la Nación.

Otro de los objetivos de estas reformas serían: el de la elección de los Presidentes de los Concejos por votación popular, ya que las funciones del Presidente del Concejo se equiparan a las del Alcalde.

Para efectuar una reforma de la Constitución Política de un Estado, será necesario que cada uno de los aspectos a discutirse, sean analizados en forma legal y armónica, dejando de lado los factores de orden partidista

y tomando en cuenta los de carácter doctrinario y de principios.

Deberán surgir divergencias por los distintos pensamientos doctrinarios, respetando los derechos de los ciudadanos, como la libertad, la justicia y el sufragio.

Deberán ser tomadas en cuenta la situación de las entidades autónomas, la independencia y equilibrio de los poderes del Estado, a fin de mantener la vida democrática del país y sus instituciones.

CAPITULO V

A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. ETAPA UNIVERSAL

- En Inglaterra y los Países Bajos, durante el Siglo XVII, hace su aparición el Parlamento junto a las revoluciones burguesas — liberales.
- En América con la Revolución Francesa aparece la Constitución escrita.
- A inicios del Siglo XVIII surge una nueva etapa con un parlamentarismo emanado y dirigido por la monarquía hasta 1830.
- A partir de 1830, en el mundo, los países establecen los parlamentos con votaciones indirectas, los mismos que permanecen con este sistema hasta inicios del Siglo XX.
- A comienzos del Siglo XX, se consolida un criterio del sufragio universal directo, que perdura hasta la actualidad, llegándose a la conformación de los partidos políticos, que constituyen la base para la formación de los gobiernos y de los órganos legislativos.

2. ETAPA ECUATORIANA

- La conformación del Estado de Quito en el año de 1812, con la Constitución Quiteña establece la clásica división de poderes: el Poder Ejecutivo; el poder Legislativo; y, el Poder Judicial, que nosotros les entendemos en el IAEN como Funciones del Estado.
- El Supremo Congreso constituía un tribunal de censura y vigilancia para el cumplimiento de la Constitución, protección y defensa de los derechos del pueblo y la facultad de designar al Presidente del Estado y otros funcionarios de representación nacional en los otros poderes.
- A partir de 1830, se inicia la vida institucional, surgiendo el Gobierno del "Estado del Ecuador", establecido hasta la actuali-

dad.

- Se establece el Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable.
- Se determinan los derechos y deberes de los ciudadanos ecuato
ria
nos.
- En las diferentes Cartas Políticas del Estado Ecuatoriano, existen repeticiones constantes, pocas enmiendas y permanentes vacíos legales.

Los constantes intentos de cambios estructurales del Estado, no alcanzados ni puestos en práctica, han conducido a no encontrar una consolidación en la organización del Parlamento ecuatoriano.

- La inestabilidad política permanente y débil existencia del Parlamento.
- Es importante recalcar en que la conformación del Congreso Nacional o Parlamento en: bicameral unas veces, otras en unicameral y su número de Legisladores ha variado constantemente, en el caso del sistema bicameral, esto se ha debido generalmente a una situación de estructura social.
- La falta de una agilidad legislativa, a veces por desconocimiento de procedimientos técnicos y jurídicos, o por intereses de orden político-ideológico.
- Cuando existieron las dos Cámaras Legislativas, compartieron fun
ciones estrictamente legislativas y fiscalizadoras.
- Durante la vida republicana del Estado ecuatoriano, encontramos que se ha tratado de impedir que el Parlamento desempeñe un papel determinante sobre las otras funciones, perjudicando su estructura mis
ma.
- De las atribuciones que se han fijado en las diversas Constituciones, podemos resaltar las siguientes: La de legislar, decretar gastos públicos, establecer derechos y fijar impuestos, crear tribuna

les y empleos, decretar la guerra, promover la educación pública, conceder indultos, formar el Código de Leyes Civiles, interpretar y derogar las Leyes establecidas, elegir al Presidente y Vicepresidente del Estado, nombrar plenipotenciarios, crear nuevas provincias o cantones, nombrar a los ministros de las Cortes de Justicia, autorizar empréstitos e hipotecas de los bienes y rentas de la República, reconocer la deuda externa nacional y decretar el modo y medios de amortizarlas.

Reformar la Constitución e interpretar las dudas de sus disposiciones, examinar la conducta del Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Consejeros de gobierno y Ministros de las Cortes; fijar el máximo número de componentes de las Fuerzas Armadas; legislar sobre la moneda y crédito nacionales, dictar el presupuesto del Estado; elegir a miembros de Tribunales, Contralor del Estado, Superintendentes y otros funcionarios superiores; aprobar o negar ascensos a oficiales generales; fiscalizar los actos del gobierno; y, finalmente, según la de 1978, interpretar la Constitución; expedir, modificar, reformar, interpretar las Leyes; fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público, enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Ministros de las Cortes y otros funcionarios superiores; aprobar o desaprobado tratados públicos y demás convenciones internacionales; nombrar a funcionarios superiores de las ternas presentadas por el Presidente de la República, conceder amnistías y otras, indicadas en la Constitución y las Leyes.

- Las atribuciones del Congreso en algunas épocas han sido de mayor magnitud.
- El Ejecutivo ha prevalecido en un marco de constantes discusiones, apasionadas y violentas a veces, respecto de cuál de las dos funciones, junto a la Ejecutiva, sería la que debe prevalecer.
- En el sistema presidencialista, doctrinariamente la primera función de un Estado está constituida por el Ejecutivo.
- El Ejecutivo ha alcanzado al paso de los años, la atribución de dictar Leyes, mediante decretos emergentes y urgentes; sin embargo, de que la tarea de legislar se ha mantenido dentro del Parlamento.

- La función de fiscalizar ha tenido diferentes tónicas, teniendo en cuenta que el juicio político se instituyó a partir de 1835 y la labor fiscalizadora de los actos del Ejecutivo a partir de 1852, para posteriormente, a partir de 1929, acoger de la legislación francesa, la institución de la interpelación.
- El derecho de tomar la iniciativa para la formación y sanción de Leyes, a más del Presidente de la República, legisladores, comisiones legislativas, Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso y Fiscal, tenemos el de la participación libre y democrática del ciudadano, es decir el de la iniciativa popular.
- Los conflictos entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva en la formulación de proyectos de Ley y reformas constitucionales, tienen la posibilidad de dirimirse mediante la participación del pueblo, es decir el plebiscito o referéndum.
- El Parlamento se ha fortalecido como una organización democrática por excelencia, ya que es en donde confluyen las representaciones de las distintas regiones de la Patria, y de sus diversas tendencias ideológicas.
- El Parlamento se ha convertido en el lugar de discusión de los problemas nacionales, a fin de encontrar las soluciones para el desarrollo de la Nación.
- La división de funciones, en todas las Constituciones expedidas, han sido respetadas, incluso en la llamada Carta Negra de 1869, y que fuera respaldada por el grupo progresista que incluso lo conformaba el Conservadorismo.
- La Constitución de 1830, concedió al Estado la estructuración jurídica que se mantiene hasta la actualidad, independiente, democrático y unitario, que ha fortificado el poder nacional. Sus instituciones políticas han significado un elemento orgánico para la expresión política.
- De acuerdo a las distintas épocas y a las corrientes políticas, el régimen político ha variado.

- Los partidos políticos se han fundado, respaldados por la Constitución y las Leyes, por lo que éstas han originado la multiplicidad de partidos, por su débil aplicación en lo referente al análisis serio de las ideologías.

Quienes ejercen el poder político constitucionalmente, son responsables por el ejercicio de su función, además de que los gobiernos han sido alternativos.

- Las tres Funciones del Estado han constituido una garantía al ejercicio de la democracia, con lo que se ha fortalecido el sistema.

- Las dictaduras han debilitado el poder político del Estado.

- No existe un adecuado conocimiento político en el pueblo de sus derechos y obligaciones, lo que ha determinado que muchas veces el voto no sea consciente.

- La llamada pugna de poderes ha constituido un factor adverso al desarrollo nacional.

- Algunos de los legisladores tienen una preparación insuficiente, lo que se nota durante sus participaciones parlamentarias.

- Es importante destacar que entre las Constituciones de mayor significación dentro de la vida republicana, encontramos a la Carta de Quito, como un inicio importante, por sus anhelos patrióticos y una autenticidad propia que, sin embargo de no haberlo analizado en forma extensa, lo menciono.

La de 1906, en esta Carta Política se introducen cambios estructurales dentro del sistema político del Estado.

La Constitución de 1945 introduce importantes aspectos sociales.

Y las Constituciones de 1966-1967, que recogen avances políticos de anteriores Cartas Constitucionales, en las que se actualiza y se introduce por primera vez un régimen presidencialista.

- El sistema presidencialista se evidencia en la facultad que tiene el Presidente para dictar Leyes de emergencia o leyes especial

les y otras atribuciones, llegando incluso si así se lo establece, a la disolución del Congreso.

RECOMENDACIONES:

- La Carta Política de un Estado, no debe responder a la emoción de sus inspiradores ni a los intereses políticos de momento, sino que debe recoger las virtualidades inmanentes del pueblo.
- El marco doctrinario constitucional determina que en un sistema presidencialista, el Ejecutivo constituye la primera Función del Estado ; por lo que la comprensión y reconocimiento de esta atribución constitucional por parte de otras funciones del Estado, delimitará sus ámbitos de acción, con el consiguiente fortalecimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes de Integridad Nacional y Democracia.
- La actividad del Parlamento constituye la expresión de la soberanía popular, por lo que los Legisladores deberán crear en sí mismo conciencia de lo que van a hacer en el Parlamento.
- Que se cree conciencia de lo negativo de las dictaduras para el desarrollo y seguridad del país, comprometiendo a las nuevas generaciones a no caer en los errores que puedan conducir a dictaduras.
- El cumplimiento de las disposiciones constantes en la Ley de Partidos Políticos, mediante la ejecución de programas de difusión doctrinaria de sus principios ideológicos y sus planes de gobierno, para preparar cuadros directivos.
- Reglamentar, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución Política del Estado, sobre la formación y sanción de las Leyes en lo relacionado a la iniciativa popular.
- En la Constitución Política en vigencia, y que fuera aprobada mediante Referéndum de 1978, no existe diferencia en las funciones de los diputados provinciales y nacionales, por lo que se hace urgente introducir disposiciones en este sentido.
- El Ejecutivo con el sistema Presidencialista tiene facultades para poder encarar los difíciles problemas que se presentan, procurando una u

tilización serena, a fin de disciplinar, moralizar y vigorizar al país, hacia una reestructuración y desarrollo en beneficio del Estado ecuatoriano.

- La Vicepresidencia y su titular debe mantenerse con las funciones de Presidente Nato del Parlamento, sirviendo de esta forma como vigencia y puente político entre las dos funciones principales del Estado. Y el CONADE, en cambio, debe ser necesariamente un organismo de desarrollo, debidamente tecnificado, en el que tenga representación el Parlamento.
- En lo relacionado al período para el Presidente de la República, sería recomendable mantener el de cinco años, y la reelección pasando un período, al igual que otros países.
- Deberá elaborarse y ponerse en vigencia la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para su eficiente funcionamiento.
- Debe dinamizarse su acción, a fin de atender todas las aspiraciones populares, dictando leyes de interés nacional.
- El Parlamento debe recuperar el prestigio, mediante sus serenas y concienzudas intervenciones, para alcanzar los Objetivos Nacionales Permanentes.
- En cuanto a la reelección de los legisladores, se debe legislar a fin de que los diputados puedan ser reelectos por una sola vez, dando la oportunidad al pueblo a seleccionar a los más capaces, es decir aprovechar de su capacidad y experiencia.
- El presupuesto general del Estado debe ser elaborado por una Comisión mixta y técnica, con integración de las dos funciones, para posteriormente someter el proyecto a la aprobación del Parlamento.

B I B L I O G R A F I A

- Agencia de Prensa N6vosti. Constituci6n de la Uni6n de Rep6blicas Socialistas Sovi6ticas. Mosc6, 1977.
- Bidart Campos, Germ6n S. Derecho Constitucional. EDIAR S.A., Editora Comercial, Industrial y Financiera, Tomo I.
- Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 1979.
- Bossano, Guillermo Dr. Evoluci6n del Derecho Constitucional Ecuatoriano. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito, 1975.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. 10ma. ed., Editorial Heliasta, S.R.L., 1976.
- Corporaci6n de Estudios y Publicaciones. Ley de Elecciones.
- Corporaci6n de Estudios y Publicaciones. Ley de Partidos Pol6ticos.
- De Pina, Rafael. Diccionario Jur6dico. 5ta. ed., Editorial Azteca, Imp. M6xico, 1965.
- Editorial Espasa-Calpe S.A. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Tomo 42.
- Garc6a Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Porr6a S.A. M6xico, 1979.
- Granda, Daniel. El Estado Nacional, Efectos de la Revoluci6n Burguesa. Edit. Universidad Central del Ecuador, 1984.
- Hans Kelson. Teor6a General del Estado. Editorial LABOR S.A. Barcelona, Madrid, Buenos Aires, 1934.
- ILDIS. El Congreso Nacional del Ecuador. 1984.
- Larrea Holgu6n, Juan Dr. Compendio de Derecho Civil. 2da. ed., Corporaci6n Estudios y Publicaciones, 1979.

Librería Larousse. Diccionario Larousse Ilustrado. París, 1979.

Pico Mantilla, Galo Dr. Manual Legislativo: Reglamento de la Función Legislativa. Departamento Publicaciones Congreso Nacional, 1984.

Rosental, M. y Judin, P. Diccionario Filosófico Marxista. Ediciones Amauta.

Tobar Donoso, Julio y Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano. Corporación Estudios y Publicaciones. Quito, 1979.

Trabucco, Federico. Constituciones de la República del Ecuador. Editorial Universitaria, 1975.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, junio de 1986


Vicente Izquierdo Pinos
Dr. en Jurisp.