

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



CUERPO DE CURSANTES
X Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"ESTUDIO SOCIO-POLITICO DE LA CONSTITUCION EN VI-
GENCIA".

DR. CARLOS FRANCO BALDA

1.982

P R O L O G O

El presente trabajo, fruto de mi investigación personal y de un estudio reflexivo de la parte dogmática y estructural de la Constitución en vigencia, pretende inquietar a los estudiosos de tan importante tema para que, despojados de toda bandería política, emprendan en un análisis exhaustivo y pormenorizado de la Carta Fundamental que hoy nos rige y propongan las reformas más adecuadas a fin de disponer de un instrumento legal lo más idóneo posible que rija la vida democrática del Estado ecuatoriano.

No se ha profundizado el estudio hasta llegar a los más disímiles detalles, toda vez que esta labor significaba el emplear innumerables páginas apartándose del límite establecido, pero en todo caso he puesto el interés suficiente para no descuidar los aspectos más importantes y fundamentales de nuestro sistema constitucional.

Al responsabilizarme personalmente por todos los criterios emitidos en este trabajo de investigación individual, hago presente mi agradecimiento a los directivos del Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme dispensado la oportunidad de incursionar en tan significativa temática, y de manera especial mi reconocimiento al Doctor Guillermo Jaramillo, Asesor del Instituto, por su valiosa dirección y encausamiento para el desarrollo sistemático de este trabajo.

ESTUDIO SOCIO-POLITICO DE LA CONSTITUCION EN VIGENCIA

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES A LA EXPEDICION DE LA CONSTITUCION EN VIGENCIA

El Ecuador ha sido un país que se ha caracterizado por continuas revoluciones y golpes militares debido a que la conciencia cívica de los ecuatorianos siempre ha estado en desacuerdo con el molde constitucional produciendo violentos vaivenes.

La inestabilidad política del Ecuador ha constituido la causa más determinante para el constante cambio de Constituciones, dándose el caso sorprendente de la expedición de diecisiete cartas políticas desde 1830 hasta 1978, pero en todas se ha mantenido estable la parte dogmática, y lo único que ha sufrido cambios es la estructura orgánica, para lo cual ha prevalecido el principio de que cuando una Constitución ha sido violada es irreparable y debe necesariamente ser sustituida por otra.

Es importante anotar que las reformas introducidas en las sucesivas Cartas Constitucionales en muy pocas ocasiones han respondido a los objetivos de los movimientos políticos que las han precedido, estas varia-

ciones más bien han sido un incidente y no un fin de la transformación, el pueblo por falta de una suficiente preparación política no ha reclamado, ha permanecido indiferente, significando otra causa importante para la ineficacia del proceso constitucional.

La primera manifestación en el campo Constitucional Ecuatoriano, data del año 1812, luego del movimiento de 1809 por conseguir la independencia, de la inmolación de los próceres del 2 de Agosto de 1810, cobran mayor auge las ideas libertarias y en 1811, bajo la Presidencia del Obispo de Quito, se constituyó la Segunda Junta Superior de Gobierno, la misma que convocó a un Congreso que dió inicio a sus trabajos el 11 de diciembre de ese mismo año; el 15 de Febrero de 1812 quedaron redactados los artículos del "Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las provincias que forman el Estado de Quito", en este proyecto de Constitución, se ve a las claras la influencia de los postulados que inspiraron a la Revolución Francesa y de los ideales del Precursor de la Independencia don Francisco Javier Eugenio de Santa Cruz y Espejo.

Los Artículos de este proyecto proclaman una forma de gobierno popular y representativa, establecen la división y separación de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargan la función fiscalizadora a otra entidad denominada "Supremo Congreso" elegido por el pueblo y que, a su vez, designa todos los funcionarios superiores de los tres Poderes.

El Proyecto además, consagra la igualdad de los ciudadanos y el

respeto de sus libertades y derechos; pero de una manera general y abstracta, sin establecer ningún sistema que los regule.

Este pacto no prosperó, debido a la oposición de que fue objeto, tuvo una duración efímera y pasajera y la Junta desapareció en corto tiempo.

PRIMERA CONSTITUCION ECUATORIANA.- 11 DE SEPTIEMBRE DE 1830

La Primera Convención del Estado Ecuatoriano se reunió en Riobamba el 14 de Agosto de 1830 y comisionó a los Doctores: José Joaquín de Olmedo y José Fernández Salvador y a los señores Vicente Ramón Roca, Manuel Matheu y Manuel Ignacio Valdivieso para que prepararan el Proyecto de Constitución, quienes cumpliendo el mandato en forma precipitada presentaron el Proyecto para su discusión el 11 de Septiembre de 1830 fue aprobado por la Constituyente en Riobamba y ratificado por el Gobierno el 23 de los propios mes y año.

Esta Constitución así aprobada establece un Estado de forma presidencial, con gobierno popular y representativo, se caracteriza por su prodigalidad al conceder la calidad de ecuatorianos a cuantos extranjeros habían contribuido a la emancipación, estimulando y fortificando al militarismo extranjero por nacimiento, empezando por el Presidente de la República, el General Juan José Flores que siendo un venezolano es el primer Presiden

te Constitucional del Ecuador, producto de una Carta elaborada con dedicación hacia él, que reafirma la preeminencia del elemento militar sobre el elemento civil y que significó la causa de un constante conflicto y retroceso de la evolución jurídica y constitucional del país.

Esta Constitución restringe el derecho de sufragio y estatuye una forma de representación, la ciudadanía no es universal sino restringida a ciertas categorías económicas, para asegurar la independencia del elector. El Poder Legislativo se compone de una sola Cámara y en ella los tres antiguos Departamentos : Quito, Azuay y Guayas, obtienen igual representación a pesar de su población diversa lo que da origen a rivalidades regionales.

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República - que dura cuatro años en el cargo con derecho a reelección después de dos períodos. La responsabilidad ministerial es limitada, los Ministros de Estado pueden desarrollar su acción con prescindencia del Congreso, principio éste que es coincidente en todas las Constituciones posteriores. Las principales libertades políticas están ampliamente garantizadas.

Desde 1832 comienza la oposición ciudadana al gobierno de Juan José Flores a quien se le imputaban propósitos de reelección, al margen de lo que prescribía la Carta Política. Los opositores al régimen eran civiles prominentes contrarios a la primacía militar y al abuso que hacía el Gobierno de las facultades extraordinarias. Vicente Rocafuerte había sido destituido por la Legislatura del cargo de diputado por protestar airada-

mente en contra de esas facultades extraordinarias, la oposición se robustece, se subleva la guarnición de Guayaquil y proclama como caudillo a Vicente Roca fuerte y el General Flores luego de varias operaciones militares toma preso a Roca fuerte, consigue hábilmente pactar con él, y mientras continúa la guerra civil, el mismo General al concluir su período presidencial, proclama Jefe Supremo a Roca fuerte.

CONSTITUCION DE 1835

El 22 de Junio de 1835 se reúne una nueva Asamblea Constituyente en Ambato y se dicta la Segunda Constitución en la que se renuncia definitivamente al propósito federalista Colombiano.

La Constituyente nombró como Jefe del Estado Ecuatoriano a Vicente Roca fuerte prominente Estadista que no demoró en descubrir las necesidades del país y sus remedios.

En la Constitución de 1835 se organiza en mejor forma la soberanía, se establecen dos Cámaras de igual origen, pero difieren por el mínimo de edad y riqueza de sus miembros. Las reuniones Legislativas se producen cada dos años y el régimen unitario del país se consolida para siempre .

Roca fuerte, a pesar que franqueó todos los obstáculos que se opo

nían a su programa de Gobierno, permitió el libre desenvolvimiento de los debates parlamentarios que provocaron la censura de su Ministro de Hacienda por parte del Senado de 1837.

Tan poca importancia se daba a las disposiciones constitucionales a tal punto que el General Flores fue declarado por la Asamblea Constituyente de 1835 "ecuatoriano de nacimiento", para que pudiese aspirar nuevamente a la Presidencia de la República, como en efecto así sucedió, la legislatura de 1839 le eligió por segunda vez Primer Mandatario.

La primera mitad de este período presidencial fue de tranquilidad, de paz y de apego a las normas constitucionales, más, en la segunda mitad del período se producen varios sucesos que vienen a romper la armonía y el curso normal del gobierno que obligan a la convocatoria de una Convención.

Se disuelve el Congreso de 1841 por falta de quorum, por haberse anulado las elecciones de la Provincia de Cuenca; y la negativa de los legisladores para reunirse en Congreso Extraordinario. Se consideró rota la Constitución y consiguientemente la necesidad de expedir una nueva.

CONSTITUCION DE 1843

El 15 de Enero de 1843 se instaló en Quito la Convención, la mis

ma que recibió del Presidente Flores en su mensaje, la misión de instituir un Poder fuerte y aristocrático y el 31 de Marzo de 1843 expide la nueva Carta Política, conocida con el nombre de la "Carta de la Esclavitud".

Los senadores son electos para un período de doce años, y los Representantes que equivaldrían a los Diputados, son elegidos para un período de ocho años.

El Presidente y el Vicepresidente de la República durarán en sus períodos ocho años y no podrán ser reelegidos para las mismas dignidades, sino después de pasado un período constitucional, del fijado en esa Constitución.

Los primeros Senadores fueron elegidos por la misma Constituyente quedando coartada la intervención popular por largo período y reducida la elección indirecta de diputados.

Para dar fiel cumplimiento a la recomendación del General Flores, de que se dé un matiz aristocrático a la Constitución, se hizo constar como requisito para ser elegido el ser poseedor de una cuantiosa riqueza.

No se dió vital importancia a la separación de los Poderes a tal punto que los agentes del Ejecutivo podían concurrir a las legislaturas y el Presidente de la República intervenía en el nombramiento de altos funcionarios del Poder Judicial, Poder que había sido declarado inamovible,

mientras en las Cartas anteriores se los nombraba para períodos fijos.

Esta Constitución de 1843, vino a perturbar la paz religiosa al permitir tácitamente el culto privado a las sectas y al privar al Clero del derecho de representación en el Poder Legislativo.

La opinión pública, imbuída de las ideas de libertad, de principios democráticos superficiales, declaró su oposición a la Ley Suprema y alimentó el propósito de derrocar al General Flores y dar al traste con esa Constitución que la consideraba injusta, inaplicable y oprobiosa.

El 6 de Marzo de 1845, una parte de la guarnición militar de Guayaquil se sublevó, constituyéndose un gobierno provisional compuesto por Olmedo, Roca y Noboa, se libró los combates de "La Elvira", se produjeron los tratados de "La Virginia" y Guayaquil, y el General Juan José Flores salió del Ecuador.

Con la salida de Flores, concluyó en la Historia del Ecuador el período denominado "Floreano", para dar paso al período "Marcista" que se da inicio con el triunfo del Gobierno Provisional que se caracteriza por la preeminencia del elemento militar nacional formado con la misma escuela y métodos que el terminara en 1845.

El 3 de Diciembre de 1845, la Asamblea reunida en Cuenca, expide la nueva Constitución que constituye el testimonio más claro del repudio a

la Carta de 1843 que se había inclinado al liberalismo religioso, pues la Carta de 1845 afirma el principio católico y oficializa la religión cuando en su Art. 11 dice:

"La Religión de la República del Ecuador es la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera, con exclusión de cualquier otra. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar".

La Carta de 1845, amplía las libertades individuales, restringe la amplitud indebida en cuanto a la nacionalidad y las facultades del Ejecutivo, se vuelve a las sesiones anuales del Poder Legislativo, al Sistema bicameral y al período presidencial de cuatro años y asegura la independencia de los legisladores al prohibirles ejercer cargos burocráticos.

Por otro lado, el Presidente ya no interviene en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, quienes vuelven a ser elegidos para períodos fijos de seis años y en lo que concierne a los magistrados de las Cortes Superiores, el Presidente sólo puede elegir de las ternas que le presenta la Corte Suprema de Justicia.

El Gobierno presidido por Vicente Ramón Roca, se ve, en algunos casos obligado a apartarse de los preceptos legales para hacer frente a los peligros constantes de expediciones y conspiraciones gestadas por el General - Juan José Flores y por sus partidarios. La Legislatura de 1847, a la vez que el Vicepresidente de la República Ascásubi y su Ministro Gómez de la Torre,

consideran que la Constitución es insuficiente para salvar al país, ante los riesgos de perturbación de la paz. No obstante, el Presidente Roca acata la libertad electoral y el juego de pasiones de los parlamentarios y el período toma un carisma de gran reacción republicana.

Al concluir el período del Presidente Roca, los partidos políticos patrocinadores de las candidaturas de don Diego Noboa y del General Antonio Elizalde, gozaban de igual representación en el Congreso, esta igualdad de fuerzas políticas impidió a que el Congreso de 1849 pudiera elegir Presidente de la República, toda vez que ninguno de los candidatos alcanzó los dos tercios de los votos exigidos por la Constitución.

El Congreso, interpretando otro artículo de la Carta Constitucional, dispuso que asumiera el Poder el Vicepresidente de la República don Manuel de Ascásubi, quien administró el país con espíritu de tolerancia y amplia libertad, coordinando sus acciones con los partidos políticos a los cuales concedió representación en el gabinete, constituyendo así un Gobierno de concentración política.

El General José María Urbina, considerando que se había dado una errónea interpretación a la Carta Fundamental, que había que corregir cuanto antes la Constitución, exigió la convocatoria a una Convención apoyándose en el Partido Noboista, pero Ascásubi se negó aduciendo la carencia de facultades, pero en cambio ofreció convocar a Congreso extraordinario, lo que fue rechazado por Urbina y apeló a las armas.

La revolución se extendió a lo largo del país, unas provincias que apoyaban a Diego Noboa y otras al General Elizalde; y a fin de reorganizar el Estado se convocó a una nueva Constituyente que se caracterizó por su origen espurio debido a la coacción en el sufragio.

CONSTITUCION DE 1851

La Asamblea Constituyente se reunió en Quito y el 25 de febrero de 1851, expidió la quinta Constitución de la República, la que a la postre sería la más efímera ya que estuvo en vigencia durante escasos seis meses.

Esta Constitución dió pasos retrógrados en lo que al Poder Legislativo se refiere, estableciendo una sólo Cámara con reuniones bienales.

Una de las principales innovaciones de esta Carta fue la abolición de la pena capital para los delitos políticos. El 17 de julio de 1851 la guarnición acantonada en Guayaquil proclama a Diego Noboa y pliega en su favor la Capital, pero este Gobierno al igual que la Constitución tuvo efímera duración, pues se reunió en Guayaquil una nueva Convención que dictó una nueva Carta Política.

CONSTITUCION DE 1852

Esta Constitución introduce una reforma fundamental que es la elec
ción del Presidente y Vicepresidente del Estado por las asambleas populares,
medida esta que a más de ampliar la intervención de los elementos democráti-
cos en la vida pública, significa la reparación de una grave injusticia con
tenida en las anteriores Cartas y que es la igualdad representativa ante el
Congreso de los antiguos departamentos, a pesar de su desigualdad de pobla-
ción. Por otro lado, es trascendental la abolición de los últimos vestigios
de esclavitud.

Los partidarios de Elizalde apoyaron a Urbina que si bien no tení-
an bases doctrinarias ni un programa de acción adecuado, aspiraban a aplicar
en forma paulatina los principios liberales, pero independientemente de es -
tos propósitos, Urbina estableció una política personalista y utilitaria ejer-
ciendo el poder en forma enérgica al margen de la letra y el espíritu consti-
tucionales.

El Poder legislativo al que no tuvieron acceso elementos de la opo
sición, degeneró en su decoro, y el sufragio no fue respetado sino parcial-
mente.

Mayor libertad electoral, más responsabilidad en la legislatura y
mayor intensidad en la vida cívica del País, hubo en el período siguiente que
presidió el General Francisco Robles.

Robles, para impedir la revocatoria de las facultades extraordina-

rias, logró la disolución del Congreso por falta de quorum, rompió la Consti
tución y trasladó la sede del Gobierno a Guayaquil.

En estas condicines, se constituyó en Quito un Gobierno Provisional que obtuvo el triunfo sobre el General Franco, quien se había apoderado de - Guayaquil desde la expatriación de Urbina y Robles.

Con la victoria del Gobierno Provisional lograda el 24 de Septiembre de 1860 termina el período marcista que duró quince años y que poco o na
da aportó para el progreso democrático del Estado Ecuatoriano.

CONSTITUCION DE 1861

El Gobierno Provisional convocó una nueva Constituyente que se reu
nió en Quito y dictó el 10 de Marzo de 1861 una nueva Constitución, considerada como la más liberal que ha tenido el País en el orden estrictamente político.

Esta Carta Suprema generalizó el sufragio universal y suprimió el requisito mínimo de renta establecido en las anteriores Constituciones, pues exigía que para ser ciudadano y poder sufragar, saber leer y escribir y tener un mínimo de veintiun años de edad.

Fue elegido Presidente de la República el Dr. Gabriel García Moreno, hombre de tendencia conservadora, quien recogiendo el viril programa cívico de Vicente Roca fuerte, se propone restablecer el imperio de la moral como base y sustento de la libertad.

Muy pronto encontró García Moreno profundas diferencias entre lo que contenía la Carta de 1861 y su manera de pensar en la conducción del País, consideraba que la Constitución lo maniató a la vez que le debilitaba en el ejercicio del poder.

Ante un Congreso Extraordinario de 1864 García Moreno presentó su renuncia aduciendo que no le daban sus fuerzas para conciliar "el orden y la libertad sobre la base de la moral y de la civilización" esta renuncia fue negada con escasa mayoría.

Terminado el período Presidencial de García Moreno, ascendió al Poder Jerónimo Carrión quién por dificultades de orden político se vió obligado a renunciar sucediéndole en el mando el Vicepresidente de entonces, el Doctor Pedro José Arteta.

En las elecciones inmediatas fue designado para Presidente de la República el Doctor Javier Espinoza, legalista por excelencia y quien permaneció en el poder por el tiempo que le faltaba a Carrión para concluir su período Constitucional.

En Enero de 1869, García Moreno es aclamado Presidente interino y pocos meses después se instaló en Quito la Convención que forjó la octava - Carta Fundamental.

CONSTITUCION DE 1869

Esta Carta Fundamental de 9 de Junio de 1869, es la más singular y característica de todas, consecuencia de las ideas de García Moreno que las defendió personalmente en la Asamblea, ya no tendría las limitaciones ni los obstáculos que según él le impidieron gobernar con libertad en su anterior - Presidencia.

Se organiza un poder fuerte, concediéndose al Ejecutivo un sinnúmero de facultades y atributos y principalmente amplio veto suspensivo en la expedición de las leyes, se le confiere la facultad de nombrar a los miembros del Consejo de Gobierno, llamados a intervenir en la declaración del estado de sitio, durante los recesos del Congreso. Se le confiere además, participación extensa en el nombramiento de los magistrados del Poder Judicial y la facultad de nombrar y remover libremente a todos los empleados públicos.

Este período de García Moreno se caracteriza por su programa de Gobierno de renovación urgente y radical en todos los órdenes, se trabajó intensamente, se hizo trascendentales reformas y espléndido progreso, y esto era

de esperarse con una Constitución forjada a su propia imágen, pero contrariamente a lo que sucedía con esas innovaciones, la vida cívica y la actividad parlamentaria se vino muy a menos, con García Moreno se forma la escuela conservadora y los certámenes políticos se desarrollan alrededor de nuevos principios, especialmente del religioso.

La Constitución de 1869 y García Moreno se identifican en el carácter, sirviéndose de mutuo complemento, pero asesinado éste, no podía seguir subsistiendo en toda su forma y el Congreso inmediato comenzó a enmendar algunos de los errores que contenía la Carta.

Asciende al Poder, luego de elecciones, el Dr. Antonio Borrero, cuyos ideales políticos diferían diametralmente de los de su antecesor, pues - se propuso desarrollar un Gobierno liberal y blando contra todos los inconvenientes que le podían significar un cambio repentino de métodos. Arrogantemente creyó el Presidente Borrero que por el hecho de haber surgido su Gobierno de un magnífico certamen electoral, quizá el mejor que registraba nuestra historia, "nada tenía que temer", y es lo que deja entrever en su discurso de posesión. Su partido político formado con precipitación por elementos heterogéneos, llevaba en su origen el germen de la disolución, y le exigió que - convocase una Constituyente para reformar la Constitución vigente, pero Borrero legalista como era se negó por no tener autorización, repitiéndose lo sucedido en 1850 con Ascásubi.

Sus coidearios lo califican de traidor, consiguen el apoyo militar

y lo deponen, reemplazándolo en el poder por el General Ignacio de Veintimilla.

CONSTITUCION DE 1878

El Jefe Supremo Ignacio de Veintimilla, convocó a una Asamblea Constituyente en la ciudad de Ambato, la cual generó el 31 de Marzo de 1878 la novena Constitución Política del Estado Ecuatoriano la misma que difiere sustancialmente de la de 1869, pero se asemeja en casi todo a la de 1861.

Una innovación de esta Carta es la contenida en su artículo 16 que dice:

"La Nación ecuatoriana reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales".

La enumeración de las garantías se la hizo en forma más ordenada - que en las anteriores Cartas, e incorporó mayor número de derechos individuales, se incluyó por primera vez la libertad de enseñanza y se determinó que la instrucción primaria sería gratuita y obligatoria.

Además, se restringieron más las facultades del Ejecutivo y se estableció la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios que causaren daños al violar las garantías políticas.

Una interesante innovación de esta Carta, es el nombramiento de tres designados para los casos de vacancia o impedimento presidenciales, en lugar de la antigua Vicepresidencia. Los Congresos debía ser bienales.

Por otro lado, los diputados y ciudadanos que, juntamente con los Ministros y representantes de ciertos tribunales componen el Consejo de Estado y los Ministros de las Cortes de Justicia, debían ser nombrados por el Congreso.

La Asamblea nombró como Presidente de la República al mismo Jefe Supremo, el mismo que desentendiéndose con sus compromisos con el liberalismo, ejerció el mando y gobernó con un grupo discordante en cuanto a su composición y siguió sus personales inclinaciones utilitarias.

Ignacio de Veintimilla, privó al país de las libertades públicas más elementales y bastardeó el sufragio, como la Constitución no contemplaba la reelección, se proclamó Dictador. Los partidos políticos se unen y después de larga campaña, triunfa la Restauración en julio de 1883.

Los tres Gobiernos provisionales, llamaron al pueblo a elecciones para la formación de la Asamblea que debía restablecer el régimen Constitucional. El 11 de Octubre se reunió en Quito la Asamblea en la que estuvieron representados los partidos liberal y conservador y luego de largas deliberaciones sobre la conveniencia de organizar otra forma de gobierno, terminaron por aceptar casi en su totalidad los principios de la anterior Constitución.

CONSTITUCION DE 1884

La Asamblea Constituyente celebrada en Quito, el 4 de febrero de 1884 expidió una nueva Carta Fundamental por la que se crea nuevamente el cargo de Vicepresidente de la República y se determina que el Congreso tenga sesiones anuales, las facultades del Ejecutivo eran sustancialmente las mismas de la anterior Constitución.

La Carta de 1884 contempló las más preciadas libertades tales como la libertad de asociación, la libertad de petición, la libertad de industria, la de enseñanza y pensamiento, y el respeto a la religión, la decencia, la moral y la honra.

El Doctor José María Plácido Caamaño fue nombrado Presidente para el período 1884-1888, y su gobierno fue de árdua lucha contra los liberales de Eloy Alfaro, teniendo que recurrir a la pena de muerte instituída en el Código Militar, para reprimir al nuevo liberalismo alfarista.

Concluído el período Presidencial de Plácido Caamaño, le sucedió en el poder el Doctor Antonio Flores Jijón, y dentro de este Gobierno, se hicieron efectivas las tres principales garantías que constituyen la base del gobierno republicano y que son: la libertad de imprenta, la libertad de sufragio y la libertad de asociación.

La vida cívica cobró nueva actualidad, en la legislatura se discutían los problemas con libertad e independencia.

El Doctor Flores Jijón fue elegido para el período 1888-1892, y al terminar su período, fue electo el Doctor Luis Cordero, cuya elección fue duramente discutida, se demandó en el Congreso la nulidad de algunos escrutinios, pero a la postre, la mayoría de los legisladores se pronunció por la validez.

Luis Cordero, organizó un Gabinete con elementos de las tres agrupaciones existentes, pero no obstante esto tenía una acentuada oposición y el partido conservador logró en 1894 la censura del Ministro de Hacienda. En 1895, se produce un episodio vergonzoso y de triste recordación, el de "La Bandera", estaban en guerra China y Japón. El Ecuador no tenía relaciones diplomáticas con ninguna de esas naciones. Chile sí las tenía, por cuyo motivo declaró su neutralidad en el conflicto. El Japón deseaba comprar un buque de guerra, y Chile no podía vender el Crucero "Esmeralda" debido a la neutralidad y acudió al Gobierno ecuatoriano por intermedio de una casa comercial, la Flint de Nueva York, para que saliera "El Esmeralda" con bandera ecuatoriana hacia el Japón, comprometiéndose Chile a ayudar material y moralmente al Ecuador en caso de conflicto armado con el Perú.

La negociación se la hizo en medio del mayor sigilo, intervinieron el Cónsul General del Ecuador en Nueva York, el Cónsul Honorario del Ecuador

en Valparaíso, y como alma de la negociación intervino el Gobernador del Guayas y expresidente de la República don José María Plácido Caamaño, con la venia del Presidente y de sus Ministros.

La suspicacia de la ciudadanía, dió a este asunto el nombre de "la venta de la bandera".

El poder se debilita, se pide la renuncia del Presidente y elementos conservadores unidos a una facción liberal se levantan en armas, triunfa el Gobierno, pero Cordero para evitar nuevos derramamientos de sangre presentó su renuncia y asume el poder el Vicepresidente Salazar.

El Gobierno se presenta insuficiente para superar la crisis política y repeler la amenaza del partido liberal que seguía tomando auge, se convoca en Guayaquil una junta heterogénea para deliberar sobre la situación y repentinamente suena el nombre del General Eloy Alfaro, caudillo de la campaña contra Caamaño, y es aclamado Jefe Supremo. La revolución liberal se extiende a toda la República.

Concluye así el llamado período conservador-progresista y emerge el período liberal.

A fines de 1896 se instaló en Guayaquil una nueva Asamblea Constituyente, la cual se trasladó luego a Quito y el 12 de Enero de 1897 expidió la undécima Constitución.

CONSTITUCION DE 1897

Esta Carta Polítca, casi en nada se aparta de los principios sustentados en la de 1883, las facultades y organización del Poder son idénticas, contiene una diferencia sustancial en cuanto permite profesar todo culto que no sea contrario a la moral, pero se conserva a la religión católica como la oficial; se prohíbe la entrada de comunidades religiosas al país. Desaparece la restricción del respeto a la religión, establecida desde 1830 en todas las Constituciones.

Se abolió por quinta vez la pena de muerte ya porhibida en las Cartas de 1851, 1852, 1861 y 1878 para los delitos políticos.

Alfaro, hombre de temperamento autocrático, ejerció su poder en de sacuerdo con lo más notable de su partido, mantuvo tenazmente restringidas - las garantías del Conservatismo, que estuvo en la oposición todo el período. El sistema parlamentario fue en extremo deficiente. En este tiempo se introdujeron muchas reformas en el orden religioso como represalia a la insurrección conservadora y manifestación del sectarismo que caracterizó al Gobierno de Eloy Alfaro.

Estas reformas desagradaron a los espíritus genuinamente liberales que se oponían al radicalismo por considerarlo contrario a la paz.

El General Leonidas Plaza Gutiérrez, asume la Presidencia de la Re

pública en 1901, luego de finalizar su período el General Eloy Alfaro.

Plaza, hizo efectiva la libertad de prensa que dió lugar a la libre expresión de la voluntad popular. Las otras libertades plasmadas en la Constitución permanecieron estériles, se introducen reformas, se atenta contra la libertad de enseñanza al reformarse la ley respectiva en la que se organiza la dependencia de los planteles particulares; la ley de cultos limita la propiedad de la iglesia y ciertas manifestaciones individuales o colectivas de la religión católica que era la tradicional en el Ecuador.

Concluye el período Presidencial del General Leonidas Plaza Gutiérrez y es elegido el señor Lizardo García, pero a pocos días, en Enero de 1906 estalló una nueva revolución que llevo al Poder por segunda vez al General Eloy Alfaro y luego, el 23 de Diciembre de ese mismo año, se reunió un Congreso Constituyente que dictó una nueva Constitución.

CONSTITUCION DE 1906

Esta Carta Fundamental se caracterizó por ser más radical que la anterior en el aspecto religioso. Se hace presente la secularización del Estado y la destrucción de la unidad católica, en su lugar se instituye la libertad de conciencia y la Iglesia deja de ser persona de Derecho Público.

Esta Carta tuvo el mérito de recurrir al Poder Judicial para que en

un litigio determinado, pudiera éste declarar la inconstitucionalidad de una Ley.

En lo referente al Ejecutivo, la única innovación que trae esta Carta es la supresión del cargo de Vicepresidente de la República, a falta del Presidente le reemplaza, en su orden, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, y los Vicepresidentes de las Cámaras.

Los poderes presidenciales fueron limitados extremadamente por esta Constitución, tanto que el General Leonidas Plaza en su segunda Presidencia, en 1915 al emitir su Mensaje pedía la organización de un Ejecutivo vigoroso, deplorando la ligereza de quienes por ejercer una oposición sin tregua a un Presidente determinado, elaboraron una Constitución a propósito para dar auge a las locuras revolucionarias.

Las libertades y garantías establecidas en la Carta de 1906 fueron amplias y dignas de todo país culto, fatalmente la vida cívica contrastó con la Ley Suprema.

En el lapso de 1906 a 1925, continuó la corrupción del sufragio. La ley de la materia mantenía el criterio de las mayorías en la organización del proceso electoral, de tal modo que las minorías que constituían la parte más numerosa del país, apenas alcanzaba alguna representación.

La Constitución de 1906, no obstante todas las vicisitudes, es la

que mas largo tiempo ha permanecido en Vigencia.

El 9 de Julio de 1925, la oficialidad joven del Ejército ecuatoriano, con el fin de dar término a un régimen oprobioso, constituyó una Junta de Gobierno, a la que sucedieron varias sublevaciones militares sin programa. A las juntas reemplazó un Gobierno unipersonal que al preocuparse por implementar una importante reforma económica monetaria, retardó por largo tiempo la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reorganizar la superestructura política del Estado. Este error de la Presidencia interina provocó nuevos gérmenes de descomposición política.

CONSTITUCION DE 1929

El 26 de Marzo de 1929, la Asamblea expidió la décima tercera Constitución, que fue el producto de la concurrencia de elementos heterogéneos y desconcertantes. Seis años de luchas despiadadas, de trágicos cambios y continuos sobresaltos, debe el país a esa Carta Política, a pesar de sus buenas innovaciones y nuevos caminos cívico-sociales.

Esta Constitución tiene el enorme mérito de haber incorporado en su texto por primera vez entre las garantías constitucionales, derechos sociales de incalculable valor como la protección al obrero y al campesino, fijación de la jornada máxima de trabajo, descanso semanal salario mínimo, reglamenta-

ción de las condiciones de salubridad y seguridad de los establecimientos industriales, indemnización por accidentes de trabajo, libertad de agremiación para obreros y patronos y otros basados en el principio de justicia económica que asegure al conglomerado un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana.

CONSTITUCION DE 1945

Las elecciones realizadas en 1940, llevaron al Poder al Doctor Carlos Alberto Arroyo del Río, surgiendo de inmediato la acusación de que se habría cometido un fraude electoral en perjuicio del Dr. José María Velasco Ibarra. El gobierno de Arroyo del Río, se vió abocado desde sus inicios a afrontar una fuerte oposición por su origen espúreo. Se agravó la situación después de la alevosa e injusta invasión peruana que culminó con el desmembramiento territorial del país. Faltando poco tiempo para concluir su período, fue depuesto Arroyo del Río por una revolución tramada por partidos y grupos políticos con la connivencia del ejército. Se depositó el Poder Supremo en manos de Velasco Ibarra, el mismo que de inmediato convocó a una Asamblea Constituyente.

La Asamblea, como era de esperarse, se desenvolvió en un clima de demagogia y de tremendas odiosidades y venganzas; cometió innumerables atropellos y desafueros y luego de largo debate aprobó una nueva Constitución el

6 de Marzo de 1945, que entraría en vigencia a partir de Enero de 1946.

El 30 de Marzo de 1946, es decir tres meses después de su vigencia fue desconocida por Velasco Ibarra la Constitución de 1945, declarando la imposibilidad de gobernar con una Carta Fundamental que amparaba la anarquía. Se produjo una vez más en la vida del país un desajuste entre lo que contenía la Ley Suprema y el temperamento del gobernante de turno, como había sucedido con Rocafuerte, con García Moreno y con Alfaro, caudillos autócráticos e impetuosos, a quienes como a Velasco Ibarra se les pedía gobernar con instrumentos radicalmente opuestos a su genio.

La Constitución de 1945, seguía muy de cerca los lineamientos de - la de 1929, pero estableció una sólo Cámara Legislativa, con composición mixta de diputados provinciales y funcionales. Esta fue la tercera vez que el país recaía en esta forma de composición parlamentaria, que no llegó siquiera a funcionar normalmente.

Sin embargo de lo expuesto, la Carta de 1945 tuvo algunos méritos principalmente en lo que se refiere a la organización de la Función Electoral, que se la desligó de la dependencia del Ejecutivo.

CONSTITUCION DE 1946

Una nueva Asamblea Constituyente dictó la Carta de 1946, el 31 de

Diciembre de ese año, esta Constitución es la más mesurada y equilibrada que se había dictado hasta entonces. Corrigió los excesos demagógicos de la Carta de 1945 y se consolidaron las libertades. Se previó la necesidad de que el Ejecutivo haga frente a las emergencias económicas del Estado mediante los Decretos Leyes de Emergencia, se perfeccionó el sistema del control de los actos de las Funciones Legislativa y Ejecutiva, previó un sistema de elaboración de proyectos de Ley, mediante la Comisión Legislativa Permanente, que ha resultado muy adecuado para el país.

Uno de los méritos más notables de esta Carta, fue el de definir acertadamente el laicismo de la educación descartando el concepto sectario que había prevalecido desde las reformas liberales, se asegura amplia libertad a los ciudadanos para dar a sus hijos la educación que juzguen adecuada.

Esta Constitución ha sido la de más larga duración en el Ecuador y ha permitido el desenvolvimiento de gobiernos constitucionales de personajes de tan diversa orientación política y carácter como: Velasco Ibarra, Suárez Veintimilla, Arosemena Tola, Galo Plaza, Camilo Ponce y Arosemena Monroy. Este último depuesto por un movimiento militar en 1963.

CONSTITUCION DE 1967

El Gobierno de la Junta Militar, duró dos años y medio, y se caracte

terizó por dictar leyes como la de Reforma Agraria y Reforma Tributaria. Luego de dos interinazgos civiles, el de Yerobi Indaburo y el de Arosemena Gómez; la Asamblea Constituyente, presidida por el Dr. Gonzalo Cordero Crespo, expidió una nueva Constitución, el 25 de Mayo de 1967. Esta Carta supo recoger lo más valioso de la Historia Constitucional del país, proclamó su propia supervivencia al establecer que en caso de ser violada por un Gobierno de hecho, al terminar la situación de fuerza, volvería a entrar automáticamente en vigencia, pero esto no se dió, toda vez que al ser electo Velasco Ibarra como Presidente Constitucional, como en ocasiones anteriores, se quejó de la insuficiencia de las leyes para gobernar y hacer frente a los problemas del país y en Junio de 1970 desconoció la Constitución de 1967 y puso en vigencia la Carta de 1946.

En Enero de 1972, Velasco Ibarra fue depuesto por un golpe militar, ascendiendo al Poder el General Guillermo Rodríguez Lara que puso teóricamente en vigencia la Constitución de 1945 "en todo lo que no se oponga a los fines del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas".

El General Rodríguez Lara fue reemplazado por un Triunvirato compuesto por los Comandantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas: General Guillermo Durán Arcentales por el Ejército, Contralmirante Alfredo Poveda Burbano, por la Marina y como Presidente, y por la Aviación el General Luis Leoro Franco.

Tanto el General Rodríguez Lara como el Triunvirato, han legislado

abundantemente en ese período dictatorial que fue el más largo de la Historia Nacional.

El Gobierno dictatorial emprendió un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado y nombró sendas Comisiones integradas por conocidos políticos del país, quienes prepararon dos proyectos de Constitución, la "Constitución de 1945 Reformada" y la "Nueva Constitución".

La Nueva Constitución se parece más a la de 1945 que el propio proyecto de Constitución de 1945 Reformada, así por ejemplo, tanto la Constitución de 1945 como la Nueva siguen el sistema unicameral, a diferencia de la de 1945 Reformada que se asemeja a la Carta de 1967, ambas aceptan el bicameralismo.

Sometidos los dos proyectos de Constitución para la aprobación del pueblo en Referendum, éste aprobó el proyecto de "Nueva Constitución" que entró en vigencia el 10 de Agosto de 1979 con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por voto popular.

CONSTITUCION EN VIGENCIA

C A P I T U L O II

DE LOS ECUATORIANOS Y DE LOS EXTRANJEROS

a) DE LA NACIONALIDAD

El Artículo 5º hace una clasificación cuando dice:

"Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización", con lo cual sigue la norma de las últimas Cartas Políticas, al igual que los artículos siguientes de la sección I, cuando se refiere al matrimonio en relación con la nacionalidad, de la doble nacionalidad de los iberoamericanos, del goce de la nacionalidad y de la pérdida de ésta.

El Artículo 6º dice:

"Es Ecuatoriano por nacimiento:

1. El nacido en el territorio nacional;
2. El nacido en territorio extranjero;
 - a) de padre o madre ecuatorianos por nacimiento que estuvieren al servicio del Ecuador o de un Organismo Internacional, si no manifiesta voluntad contraria;

- b) de padre o madre ecuatorianos por nacimiento, que se domiciliare en el Ecuador o manifestare su voluntad de ser ecuatoriano, entre los 18 y 21 años de edad".

Desde la primera Constitución de 1830, se ha concedido en el Ecuador la Nacionalidad de origen basada en el principio del IUS soli y se ha mantenido en todas las Cartas Políticas. La aplicación de este principio tenía un refuerzo en la Carta de 1967, ya que el Artículo 5, declaraba el principio de la territorialidad de la ley, por el cual los nacidos en el Ecuador, sometidos de inmediato a nuestra legislación, adquirían la calidad de ecuatorianos.

Pero esto no significa que quienes nacen en el Ecuador estén impedidos de adoptar una nacionalidad distinta, si sus padres son extranjeros y pertenecen a un Estado que confiere a los hijos la nacionalidad de sus progenitores, puede optar por la nacionalidad extranjera (principio del IUS sanguinis) ya que la Ley ecuatoriana no le prohíbe rigiendo en esta caso las normas del Derecho Internacional Privado y a falta de disposición expresa se aplicaría el principio de la reciprocidad. Es obvio reconocer que los hijos de extranjeros nacidos en el Ecuador puedan seguir la nacionalidad de sus padres. Pero sin embargo, nada dice al respecto la Constitución, siendo necesario que lo manifieste para delimitar el tiempo en que el nacido en territorio ecuatoriano manifieste su voluntad de ser extranjero.

En lo referente a los nacidos en territorio extranjero, la Constitución distingue dos situaciones;

- a) Cuando el Padre o la Madre, son ecuatorianos por nacimiento y estuvieren al servicio del Ecuador o de un Organismo Internacional, entendiéndose - que este servicio ha de existir al momento del nacimiento del hijo en el exterior. Las Constituciones anteriores a la de 1967 contemplaban los - casos del servicio diplomático o consular, a partir de ésto se amplió a todo servicio oficial del país y de organismos internacionales. Por lo expresado, el hijo se presume ecuatoriano mientras no manifieste volun - tad contraria.
- b) Si los padres del nacido en el extranjero no hubieren estado al servicio del Ecuador ni de un Organismo Internacional, para que el hijo sea ecua - toriano se exige que se domicilie en el Ecuador o que manifieste su vo - luntad de ser ecuatoriano, entre los 18 y 21 años de edad. Cabe anotar que estos requisitos no se exigen en forma copulativa como debería ser, ya que por el texto del Artículo 6 de la Constitución es suficiente cum - plir con uno de ellos solamente.

Pero si en el caso b) se indica el tiempo en que debe producirse la declaratoria de la voluntad de ser ecuatoriano, en el caso a) no se precisa - tiempo para manifestar la voluntad contraria dejando por lapso indefinido la inestabilidad de la nacionalidad de esas personas, lo lógico era fijar igual - tiempo en ambos casos, y esta omisión es una falla Constitucional.

El Artículo 7 se refiere a los ecuatorianos por naturalización, pero

esta generalización no es correcta, toda vez que sólo una de las tres formas contempladas en el artículo 7, es concreta, pues para generalizar a las tres podía haberse utilizado el término "Nacionalidad Adquirida", la primera forma dice: "Quien hubiere obtenido la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país", típico caso de la "Nacionalidad de Honor" que no comporta una naturalización propiamente dicha, toda vez que no impone todas las obligaciones que tienen los ecuatorianos, como el servicio militar obligatorio, ni concede todos los derechos.

La segunda forma, referente a quienes hubieren obtenido la carta de naturalización, es el único caso que cabe dentro de este término mal generalizado, ya que la tercera forma, la de los hijos adoptivos de ecuatorianos, es un caso de concesión de la nacionalidad por extensión.

La concesión de la carta por naturalización esta reglada por el Decreto Supremo Nº 276, promulgado en el Registro Oficial Nº 66 de Abril '14 de 1976, y por la Ley Orgánica del Servicio Exterior (Art.4 Nº 10); corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores, declarar la adquisición o la pérdida de la nacionalidad.

El Artículo Nº8 dice:

"Ni el matrimonio ni su disolución alteran la nacionalidad de los cónyuges".

Esta declaración Constitucional era muy necesaria por el antecedente

te de que muchas veces se ha admitido que por el sólo hecho de casarse con un extranjero, la mujer adquiría la nacionalidad del marido. El reconocimiento de la igualdad de los cónyuges entre sí, elimina el cambio de nacionalidad de la mujer.

El Artículo 9, concede doble nacionalidad a los iberoamericanos, cuando manifiesta que :

"Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador, son considerados ecuatorianos por naturalización, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplican un régimen de reciprocidad".

La concesión de la doble nacionalidad a los iberoamericanos y españoles se contempló por primera vez en la Constitución de 1945, pero no llegó a efectivizarse por falta de reglamentación y por la vigencia efímera que tuvo esa Carta.

Por Decreto Supremo Nº 976 publicado en el Registro Oficial de 5 - de Marzo de 1964 se dispuso que los Iberoamericanos y los Españoles por nacimiento que se domiciliaren en el Ecuador, podrán ser considerados ecuatorianos si manifestaren su voluntad de serlo, sin perder su nacionalidad de origen y siempre que se otorgue igual trato al ecuatoriano en el Estado correspondiente. Con posterioridad se celebró un convenio de doble nacionalidad - con España constante en el Registro Oficial 463 de 25 de Marzo de 1965, lo que facultó para que se haga constar en la Constitución de 1967, está dispo-

sición y consecuentemente sea contemplada en la actual Carta Fundamental.

El Artículo 10 manifiesta que quien tuviere la nacionalidad ecuatoriana al momento de expedirse la Ley Suprema, continuará en goce de ella, esto es lógico ya que el respeto a los derechos adquiridos en un principio jurídico de un régimen civilizado. El Estado está en la obligación de respetar y hacer respetar los derechos adquiridos, por más cambios constitucionales que se produjeran en el país.

El Artículo 11 se refiere a la pérdida de la nacionalidad ecuatoriana y según su texto, esta ocurre en los siguientes casos:

- "1. Por traición a la Patria, declarada legalmente;
2. Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, salvo lo dispuesto en el Artículo 9;
3. Por cancelación de la Carta de Naturalización; y,
4. En los demás casos supuestos determinados en la Ley".

Además, este Artículo tiene un inciso que dice que la nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la Ley.

La remisión que hace este Artículo como salvedad a lo dispuesto en el Artículo 9 no es correcta toda vez que el Artículo 9 se refiere a los españoles e iberoamericanos que adquieren la nacionalidad ecuatoriana sin perder la de origen, y en el caso del N° 2 del Artículo 11 es todo lo contrario porque se está legislando para los ecuatorianos que adquieren la nacionalidad ecuatoriana, cuando hace la excepción.

Además, es incorrecto referirse a la pérdida de la nacionalidad "en los demás casos supuestos determinados en la ley", ya que, no había necesidad de enumerar los casos previstos en los numerales anteriores. Igual comentario merece lo que dice el Artículo respecto de la recuperación de la nacionalidad conforme a la ley, una remisión general a la ley, no conduce a nada.

En lo referente a la cancelación de la Carta de Naturalización, el Decreto Supremo 276 publicado en el Registro Oficial Nº 66 de Abril 14 de 1976, determina que se decretará por las causas siguientes:

- 1.- Las previstas en la Constitución para la pérdida de la nacionalidad;
- 2.- Por haberse obtenido con fraude de la ley;
- 3.- Por convertirse en naturalizado en elemento de inquietud moral, social o política; y,
- 4.- Por ausentarse del país más de tres años seguidos.

b) DE LA CIUDADANIA

La actual Constitución en su Artículo 12, da la calidad de ciudadanos a los ecuatorianos mayores de 18 años, con esto se ha eliminado el requisito de saber leer y escribir constante en las anteriores Cartas, esta eliminación es contraproducente por cuanto debe exigirse un mínimo de cultura para asumir sus propias obligaciones sin influencias y además porque se elimina el

incentivo a los analfabetos para que aprendan a leer y escribir para adquirir la ciudadanía.

El Artículo 13 dice:

"Los derechos de ciudadanía se suspenden:

1. Por interdicción judicial, salvo el caso de insolvencia o quiebra fortuitas;
2. Por sentencia que condene a pena privativa de la libertad mientras dure aquella, salvo el caso de contravención;
3. En los demás casos determinados por la ley".

Desde 1830 hasta 1946 todas las Constituciones contemplaron la pérdida y suspensión de los derechos de ciudadanía, sólo la de 1967 y la actual no hablan de pérdida sino únicamente de suspensión de dichos derechos. Con mucho acierto el Artículo 13 menciona la interdicción judicial, término este que abarca varias causas enumeradas taxativamente en anteriores Constituciones, pues de acuerdo a disposición expresa del Código Civil, son puestos en interdicción los dementes, los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito, los ebrios consuetudinarios y toxicómanos, los disipadores, los quebrados o insolventes y los condenados a ciertas penas privativas de la libertad; todos ellos no tienen capacidad Civil y es lógico que no gocen de capacidad política.

También es acertada la salvedad en caso de contravención, nuestro Código Penal divide a las infracciones en contravenciones y delitos y prevé una pena para las contravenciones de prisión de uno a treinta días, mientras

que para los delitos contempla penas de prisión de más de treinta días hasta cinco años y da reclusión mayor o menor ordinaria o extraordinaria que van desde tres hasta diesiseis años. Las contravenciones son faltas menores que no representan peligrosidad de quienes las cometen, y no sería dable que se suspendan los derechos de ciudadanía por estas causas.

c) DE LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS

Artículo 14:

"Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley.

Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos".

Dentro de las limitaciones establecidas en la ley, tenemos las contempladas en el Decreto Supremo 2517 publicado en el Registro Oficial 596 de Mayo 30 de 1978 que exige la nacionalidad ecuatoriana para ser gerente, presidente o vicepresidente, miembro del personal administrativo, jefe de operaciones de vuelo y otras funciones similares en compañías aéreas. La Ley de Seguros, La Ley de Compañías, la Ley General de Bancos, entre otras, contienen algunas prohibiciones para los extranjeros.

La disposición constante en el Artículo 15 referente a inmigración, sólo consta en la Carta de 1967 de las que se han expedido en este siglo, pero el término "selectivo", debe entenderse en su propio sentido y no con carácter segregacionista ni discriminatorio por motivos raciales o nacionales. La inmigración selectiva debe interpretarse en el sentido de fomentar principalmente el ingreso al país de extranjeros capaces por su preparación para impulsar el desarrollo.

La última parte de este artículo exige que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieron autorizados, esta disposición la considero injusta toda vez que coarta la libertad de los extranjeros para dedicarse a cualquier actividad lícita y a poder cambiar de trabajo u ocupación, si el extranjero fracasa en la actividad autorizada, como puede dedicarse a otra lícita, no le queda otro camino que lo ilícito y naturalmente puede optar por el delito hasta que sea descubierto.

La Ley de Extranjería en vigencia que fue expedida por Decreto Supremo Nº 1897, publicada en el Registro Oficial 382 de Diciembre 30 de 1971, establece calidades y categorías de inmigrantes que dificultan la entrada al país de los extranjeros. El cambio de categoría y consiguientemente la posibilidad de cambiar de ocupación, está sujeto al dictamen favorable del Consejo Nacional de Inmigración, limitándose de esta forma el derecho a la libertad de trabajo, lo cual es inaceptable desde todo punto de vista.

El Artículo 16 dice:

"Los contratos celebrados por el Gobierno o por entidades públicas con personas naturales o jurídicas extranjeras, llevan implícita la renuncia a toda reclamación diplomática; si tales contratos fueron celebrados en el territorio del Ecuador, no se puede convenir la sujeción a una jurisdicción extraña".

Este artículo contiene dos prescripciones referentes a los contratos con personas naturales o jurídicas extranjeras, por un lado, la prohibición de reclamar por la vía diplomática; y por otro la prohibición de convenir el someterse a jurisdicción extraña, en los dos casos se trata de contratos celebrados por el Gobierno o por entidades públicas, pero en ningún caso los contratos por particulares.

Es importante comentar que al decir el Artículo "si tales contratos fueren celebrados en el territorio del Ecuador", se está dejando la puerta abierta para que aquellos contratos que se celebren en el exterior puedan someterse a la decisión de un tribunal extranjero, lo cual está desvirtuando el espíritu mismo de la disposición constitucional en el sentido de que el Gobierno del Ecuador en ningún caso debería ser sometido a juicio en el extranjero por contratos celebrados en cualquier lugar, el propio prestigio del país así lo exige.

El Artículo 17 se refiere al derecho de asilo que el Estado garantiza a los extranjeros, con arreglo a la ley y a los convenios internacionales.

El Ecuador ha ratificado varias convenciones plurilaterales sobre

asilo: la suscrita en la Habana en 1928, la de asilo político suscrita en Montevideo en 1933, el Convenio de Asilo Diplomático de 1954, en Caracas, además del de Asilo Territorial; y el Código Sánchez de Bustamante que regula lo relativo a esta Institución en sus Artículos 296, 304, y del 344 al 381.

En la Declaración de Derechos del Hombre, proclamada en la Novena - Conferencia Internacional de Bogotá, en el Artículo 27 se establece que toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, por toda persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

También tenemos tratados especiales con algunos Estados sobre esta materia, como el de Derecho Internacional Privado de 1904 con Colombia.

El Artículo 179 del Código de Procedimiento Penal, supedita el derecho de asilo a los tratados y normas de Derecho Internacional incorporadas a nuestra legislación, con las excepciones constantes en la Ley de Extranjería.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior, en el numeral 7 del Artículo 4 señala como atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el trámite de asilo.

Lo importante de esta materia es que no se puede conceder asilo a los perseguidos por delitos comunes, aquellos que contrariamente están some-

tidos al proceso de extradición, para ser juzgados por los delitos cometidos en Territorio Ecuatoriano.

El Artículo 18 prescribe:

"Las personas naturales o jurídicas extranjeras ni directa ni indirectamente podrán adquirir o conservar el dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles, ni arrendarlos, obtener el uso de aguas, establecer industrias, explotaciones agrícolas, domicilio civil o residencia, ni celebrar contratos sobre recursos naturales no renovables y en general sobre productos del subsuelo y todos los minerales o sustancias cuya naturaleza sea distinta de los del suelo, en una faja de 50 kilómetros medida hacia el interior de la línea de frontera o de las playas de mar, ni en el territorio insular, salvo que en cualquiera de estos casos se obtuviera la autorización correspondiente que prevé la Ley.

En las áreas que el organismo competente califique de áreas o zonas reservadas no podría concederse ninguna autorización al respecto. Podrán adquirir el dominio de bienes raíces o realizar actividades lucrativas en otra parte del territorio Nacional, previa la correspondiente autorización de conformidad con la Ley".

Es razonable la restricción del derecho de propiedad en ciertas zonas, de manera especial en algunos puntos estratégicos y de frontera. Pero la prohibición en toda una franja de 50 kilómetros desde la frontera o las playas hacia el interior, parece excesiva, pues a las provincias limítrofes del Carchi, Loja y el Oro, estos 50 kilómetros las abarca casi en su totalidad, lo que significa anular los derechos civiles concedidos por la misma Carta a los extranjeros en nuestro país.

C A P I T U L O I I I

DE LOS DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS

a) DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA

Artículo 19.

"Toda persona goza de las siguientes garantías:

1. La inviolabilidad de la vida, la integridad personal y el derecho a su pleno desenvolvimiento material y moral. Quedan prohibidas las torturas y todo procedimiento inhumano o degradante.
No hay pena de muerte.
El sistema penal tiene por objeto lograr la reeducación, rehabilitación y reincorporación social de los penados;
2. El derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento por cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal, por los abusos en que se incurra en su ejercicio, de conformidad con lo previsto en la ley; en cuyo caso, los representantes de los medios de comunicación social no estarán amparados por inmunidad o fuero especial;
3. El derecho al honor y a la buena reputación. Toda persona que fuere afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en su honor, por publicaciones hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tiene derecho a que éstos hagan la rectificación correspondiente en forma gratuita;

4. La igualdad ante la ley.

Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen social, posición económica o nacimiento.

La mujer cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales derechos y oportunidades que el hombre en todos los órdenes de la vida pública, privada y familiar, especialmente en lo civil, político, económico social y cultural;

5. La libertad de conciencia y la de religión, en forma individual o colectiva, en público o privado. Las personas practican libremente el culto que profesen, con las únicas limitaciones que la ley prescriba para proteger la seguridad, la moral pública o los derechos fundamentales de las demás personas;

6. La inviolabilidad del domicilio.

Nadie puede penetrar en él ni realizar inspecciones o registros, sin la autorización de la persona que en él habita o por orden judicial, en los casos y forma que establece la ley;

7. La inviolabilidad y el secreto de la correspondencia. Sólo puede ser ocupada, abierta y examinada en los casos previstos por la ley. Se guarda secreto de los asuntos ajenos al hecho que motivare su examen. El mismo principio se observa con respecto a las comunicaciones telegráficas, cablegráficas y telefónicas. Los documentos obtenidos con violación de esta garantía no hacen fe en juicio;

8. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y de escoger su residencia. La ley establece las restricciones indispensables para proteger la seguridad nacional.

Los ecuatorianos gozan de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se está a lo dispuesto en la ley;

9. El derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo, y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley;

10. La libertad de trabajo, comercio e industria, con sujeción a la ley.

Ninguna persona puede ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo las excepciones previstas en la ley;

11. La libertad de contratación. La ley regula las limitaciones de este principio y lo relativo a la revisión de los contratos para evitar el enriquecimiento injusto y mantener la equidad en las relaciones contractuales;

12. El derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos;

13. El derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;

14. El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas. Nadie puede ser obligado a declarar sobre ellas, sino en los casos previstos en la ley;

15. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad;

16. La libertad y seguridad personales. En consecuencia:

- a) Prohíbense la esclavitud o la servidumbre en todas sus formas;
- b) Ninguna persona puede sufrir prisión por deudas, costas, honorarios, impuestos, multas ni otras obligaciones, excepto el caso de alimentos forzosos;
- c) Nadie es reprimido por acto u omisión que en el momento de cometerse no estuviere tipificado ni reprimido como infracción penal, ni puede aplicársele una pena no prevista en la ley. En caso de conflicto de dos leyes penales, se aplica la menos rigurosa, aun cuando fuere posterior a la infracción. En caso de duda, la ley penal se aplica en el sentido más favorable al reo;
- d) Ninguna persona puede ser distraída del juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas al efecto cualquiera fuese su denominación.

- e) Nadie puede ser penado sin juicio previo ni privado del derecho de fensa, en cualquier estado y grado de proceso;
- f) Nadie puede ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o compelido a declarar con juramento, en contra de sí mismo en asuntos que puedan ocasionarle responsabilidad penal;
- g) Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su culpabilidad;
- h) Nadie es privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante;
- i) Toda persona es informada inmediatamente de la causa o razones de su detención;
- j) toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad puede acogerse al habeas corpus, Este derecho lo ejerce por sí o por interpuesta persona, sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde o Presidente del Consejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces. La autoridad municipal ordena inmediatamente que el recurrente sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de la libertad. Su mandato es obedecido sin observación ni excusa por los encargados de la cárcel o lugar de detención.

Instruido de los antecedentes, el Alcalde o el Presidente del Concejo, en el plazo de cuarenta y ocho horas dispone la inmediata libertad del reclamante, si el detenido no fuere presentado o si no se exhibiere la orden, o si ésta no cumpliera los requisitos legales, o si se hubiere cometido vicios de procedimiento. o en fin, si se hubiere justificado el fundamento del recurso. El funcionario o empleado que no acatare la orden,

es destituido inmediatamente de su cargo o empleo sin más trámite por el Alcalde o Presidente del Concejo, quien comunica la destitución a la Contraloría y a la autoridad que deba nombrar su reemplazo.

El empleado destituido, luego de haber puesto en libertad al detenido, puede reclamar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de ocho días de notificado, de su destitución".

Como se puede observar del texto de este artículo, no hay diferencias sustanciales ni con las anteriores Constituciones, ni con el otro proyecto sometido al referendun.

Comienza por garantizar la inviolabilidad de la vida y la integridad personal, prohíbe las torturas y todo procedimiento inhumano o degradante, así como instituye como finalidad del Sistema penal la reeducación, rehabilitación y reincorporación social de los penados.

El derecho a la vida es el primer derecho natural, pero no basta con garantizarlo si no se protege la integridad física de las personas y se establece la debida penalización para quien atente contra ella. Nuestro Código Penal tipifica y reprime los delitos contra las personas, pero en cuanto se refiere a la disposición constitucional de reeducar, rehabilitar y reincorporar socialmente a los penados, queda en letra muerta debido a la falta de recursos para cumplir con este noble objetivo, es de desear que en lo venidero se cree una adecuada y suficiente infraestructura penitenciaria, y se dote de los suficientes recursos para obtener este sano propósito.

En cuanto al derecho a la libertad de opinión y expresión del pensamiento por cualquier medio de comunicación social, es una garantía que ha sido contemplada en todas las Cartas Políticas desde 1830, pero la libertad tiene sus límites, no se la puede invocar para atentar contra la honra y dignidad de las personas, como tampoco puede comprometer la seguridad e intereses del Estado, es por esto que la Constitución hace una salvedad cuando dice: "Sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal, por los abusos que se incurra en su ejercicio, de conformidad con lo previsto en la ley". La carta además garantiza el derecho al honor y a la buena reputación y establece la obligación a los medios de comunicación social de rectificar en forma gratuita cualquier información inexacta o que agravie el honor de las personas.

La igualdad ante la ley, es una garantía que en una u otra forma ha constado en todas las Constituciones, pero la actual introduce una innovación y es la que garantiza a la mujer, cualquiera sea su estado civil, iguales derechos y oportunidades que el hombre en todos los órdenes de la vida pública, privada y familiar, especialmente en lo civil, político, económico, social y cultural. Esto se debe seguramente a que la mujer ha tratado de superarse por todos los medios, a diferencia de lo que sucedía antiguamente en que la mujer se dedicaba exclusivamente al cuidado del hogar y de sus hijos, salvo raras excepciones. En los tiempos modernos, han optado por profesiones liberales, y dada la situación económica actual, se hace necesario en la mayoría de los casos que la mujer aporte al hogar con el producto de su trabajo, cambiando así la actividad exclusiva que tenía anteriormente la mujer co

mo ama de casa.

La libertad de cultos que proclama la Constitución, es un derecho inalienable de las personas y correlativamente a esta disposición el Código Penal en los artículos 173 a 177 tipifica y reprime los delitos contra la libertad de religión, el impedir, retardar o interrumpir las ceremonias religiosas de cualquier culto, estos actos están reprimidos más severamente cuando son - producidos por autoridades, toda vez que ellas están llamadas precisamente a garantizar este derecho, la inviolabilidad del domicilio ha sido reconocida - por todas las Cartas Políticas dentro de la historia Constitucional del Ecuador, este es un derecho que abarca tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, pero naturalmente tiene una excepción y es el allanamiento por orden de autoridad competente, desde luego en los casos autorizados - por la ley, específicamente el Artículo 99 del Código de Procedimiento Penal, establece los casos en que puede operar el allanamiento.

La violación del domicilio está reprimida por el Código Penal con diversas penas que llegan hasta cinco años de prisión.

El derecho del Habeas Corpus consagrado en la Constitución, tiene - por objeto evitar posibles abusos de las autoridades y garantizar la libertad de personas inocentes que en un momento dado pueden ser víctimas de odios y - retaliaciones, por otro lado se prescribe la presentación personal del acusado, para constatar que esté vivo y que no haya sido sometido a torturas, de ahí el nombre de "Habeas Corpus".

En conclusión el Artículo 19 de la Constitución que prescribe los derechos de la persona, constituye un alto grado de perfección legal en materia de garantías constitucionales. No obstante, sería de gran utilidad - incorporar dentro de las garantías contitucionales, el principio de la irretroactividad de la ley, para evitar que se presenten proyectos de ley a la Cámara de Representantes como el de enriquecimiento ilícito que tiende a - violar este principio.

Los artículos 20 y 21 de la Constitución en vigencia, establecen la obligación del Estado de indemnizar a los ciudadanos, por los perjuicios ocasionados, por actos de funcionarios del sector público, o por sentencias condenatorias erróneas o injustas. La responsabilidad del Estado hace posible efectivizar las garantías constitucionales, y se las aplica en los diversos órdenes del poder público, sea en el campo ejecutivo como también en el judicial.

b) DE LA FAMILIA

Artículo 22:

"El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad. Le asegura condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines.

Protege igualmente al matrimonio, la maternidad y el haber familiar.

El matrimonio se dunda en el libre consentimiento de los contrayentes y en el principio de la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de ambos cónyuges.

El estado protege a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna y vigila el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de padres e hijos. Estos tienen los mismos derechos, sin considerar sus antecedentes de filiación.

Al inscribirse el nacimiento, no se exige declaraciones sobre la calidad de la filiación y al otorgarse el documento de identidad no se hace referencia a la filiación.

Se reconoce el patrimonio familiar inembargable e inalienable con la cuantía y condiciones que establece la ley".

Artículo 24:

"El Estado propugna la paternidad responsable y la educación apropiada para la promoción de la familia; garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener y educar".

Artículo 25:

"La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo condiciones y circunstancias que señale la ley, da lugar a una sociedad de bienes, que se sujeta a las regulaciones de la sociedad conyugal, en cuanto fueren aplicables, salvo que hubieren estipulado otro régimen económico o constituido en beneficio de sus hijos comunes patrimonio familiar".

En la Constitución de 1929, por primera vez se sientan los principales derechos de la familia, pero hay que aclarar que la familia estuvo de-

bidamente protegida por el Código Civil y por la ruptura del Concordato a principios de este siglo.

La actual Constitución, en su Artículo 23 contiene preceptos tendientes a eliminar todo lo que atente contra la moralidad, la estabilidad y el progreso de la familia y crea condiciones de estímulo y ayuda para el desenvolvimiento familiar, en el plano cultural, educativo y económico.

Las relaciones paterno familiares, se encuentran también reguladas satisfactoriamente en el Código Civil y en el Código de Menores.

La igualdad de los hijos engendrados dentro o fuera de matrimonio, conocidos anteriormente como legítimos e ilegítimos y con diferentes derechos alcanzó su pleno reconocimiento en la Constitución de 1967 y se halla plasmada en la actual. Esta disposición está encuadrada dentro del marco de una verdadera justicia, pues los hijos no tienen culpa alguna de haber sido engendrados dentro o fuera de matrimonio y por lo tanto deben asistirle iguales derechos.

La disposición del Artículo 24 debe entenderse razonablemente, dentro del respeto a la familia. En primer lugar, se ha de entender que el Estado garantiza la libertad de los padres para cumplir sus deberes y ejercitar sus derechos, en lo que se refiere a la procreación, a la educación y sobre todo a la protección económica y moral de sus hijos.

El Artículo 25 constituye una innovación en la legislación ecuatoriana, se hacía necesario e imprescindible legislar sobre esta materia, toda vez que, las uniones estables monogámicas habían crecido enormemente, especialmente en ciertas zonas en que se exigen un sinnúmero de formalidades para contraer matrimonio, a tal punto que les es más fácil permanecer en unión libre, pero a falta de disposición legal que proteja a la familia así concebida, la mujer e hijos estaban desguarnecidos económicamente, lo que viene a solucionar el enunciado de este artículo.

c) DE LA EDUCACION Y CULTURA

Artículo 26:

"El Estado fomenta y promueve la cultura, la creación artística y la investigación científica y vela por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación".

Artículo 27:

"La educación es deber primordial del Estado. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles.

Se garantiza la educación particular.

Se reconoce a los padres el derecho de dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren.

La educación se inspira en principios de nacionalidad, de mocracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos, y, está abierta a todas las corrientes del pensamiento universal.

La educación tiene un sentido moral, histórico y social y estimula el desarrollo y la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, la promoción de una auténtica cultura nacional, la solidaridad humana y la acción social y comunitaria.

El Estado garantiza el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna.

Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra.

La educación en el nivel primario y en el ciclo básico del nivel medio es obligatoria. Cuando se imparta en establecimientos oficiales, se proporciona gratuitamente los servicios de carácter social.

En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se utiliza, además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva.

El Estado formula y lleva a cabo planes para erradicar el analfabetismo.

Se garantiza la estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los niveles. La ley regula la designación, traslado, separación y los derechos de escalafón y ascenso.

El Estado suministra ayuda a la educación particular gratuita, sin perjuicio de las asignaciones establecidas para dicha educación y para las universidades particulares. Los consejos provinciales y las municipalidades pueden colaborar para los mismos fines".

Artículo 28:

"Las universidades y escuelas politécnicas, tanto oficiales como particulares son autónomas y se rigen por la ley y su propio estatuto.

Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, el Estado crea e incrementa el patrimonio universitario y politécnico. Sus recintos son inviolables. No pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona. Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades.

No pueden, el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias.

Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación científica; la formación profesional y técnica; la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones".

En la Constitución de 1878, por primera vez la educación es objeto de garantías, se establece la enseñanza primaria como obligatoria y gratuita y la libertad de fundar establecimientos educacionales privados. Esta disposición viene a dar gran impulso a la educación que con anterioridad a esta Carta había sido descuidada.

La conservación del patrimonio cultural constante en el Artículo - 26, no supone la estatización de bienes de valor cultural, como tampoco entraña la socialización del arte y la ciencia. El patrimonio cultural ha de entenderse como el esfuerzo colectivo por el cuidado, fomento y conservación de lo existente, sin paralizar el crecimiento de la cultura, y aprovechar de los incentivos que el Estado está obligado a dispensar para la producción artística y cultural.

La gratuidad de la enseñanza en el Ecuador es digna de encomio, pero no hay que olvidar que existe déficit de planteles educacionales oficiales, que en parte se soluciona con la enseñanza particular, la misma que no es gratuita porque tiene que financiarse en su mayor parte con las pensiones mensuales que pagan los padres de familia, y sólo existe un determinado número de planteles educacionales gratuitos y semigratuitos de educación particular, a los cuales el Estado está en la obligación de subvencionarles de conformidad con el Decreto Nº 2129 del año 1963, por el cual debe aportar el 50 % de lo que el propio Estado gasta por alumno anualmente en sus propios establecimientos.

La Constitución preceptúa que la educación se inspira en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz y defensa de los derechos humanos. Es lógico que si se garantiza la libertad de educación, sean estos principios los que la inspiren, con mayor razón si algunos de ellos constituyen objetivos nacionales permanentes.

El sentido moral que imprime la Carta a la educación, permite que ésta se desarrolle con gran orientación humana, ya que todo acto verdaderamente humano tiene valor moral, y por ello no se puede prescindir de los valores éticos al hablar de la educación, procurando el desarrollo de las virtudes y combatiendo los vicios.

La garantía Constitucional de acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna, en la práctica no se cumple en su totali-

dad, por una parte, como ya dijimos existe déficit de planteles educacionales; y por otra, existe discriminación y pesa más el palanqueo.

La erradicación del analfabetismo es una aspiración que viene desde hace algún tiempo y en la que el Estado se ha empeñado, sin embargo existe todavía un considerable porcentaje de analfabetos, y esa es la razón para que - conste como disposición Constitucional permanente cuando por su materia debería constituir una disposición transitoria.

La razón para que se estatuya la enseñanza en los idiomas aborígenes es la de favorecer la cultura en las zonas de predominante población indígena sin desvirtuar los valores autóctonos.

En lo referente a las Universidades y Escuelas politécnicas la Constitución consagra su autonomía y el sometimiento a la ley y a sus propios estatutos, esto incluye la no intervención arbitraria de autoridades ajenas a estas instituciones, no sería dable que la instrucción en los centros de educación superior se halle influenciada por funcionarios extraños que en un momento dado podrían atentar contra la libertad de enseñanza, o lo que es más, que se tienda a su clausura, reorganización o a la privación de sus rentas presupuestarias.

La Ley de Educación Superior en vigencia, fue expedida por Decreto Nº 1069, publicado en el Registro Oficial Nº 139 de enero 7 de 1971, con el fin de superar la crisis que se produjo por la clausura de más de seis meses

de las universidades oficiales, y en esta Ley se refuerza el principio de la autonomía universitaria, que hoy también lo vemos consagrado en la Constitución.

d) DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROMOCION POPULAR

Artículo 29:

"Todos los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social, que comprende:

1. El Seguro Social, que tiene como objeto proteger al asegurado y a su familia en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procurará extenderlo a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y de los asegurados.

El Seguro Social es derecho irrenunciable de los trabajadores. Se aplica mediante una institución autónoma; en sus organismos directivos tienen representación paritaria el Estado, los empleadores y los asegurados, los fondos y reservas del seguro social, que son propios y distintos de los del fisco, no se destinan a otros fines que a los de su creación y funciones.

Las prestaciones del seguro social en dinero no son susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y están exentas de impuestos fiscales y municipales.

El Estado y el Seguro Social adoptarán las medidas para facilitar la afiliación voluntaria, y para poner en vigencia la afiliación del trabajador agrícola;

2. La atención a la saluda de la población y el saneamiento ambiental de las ciudades y el campo, por medio de la socialización de la medicina, de los diferentes organismos encargados de su ejecución y de la creación de la correspondiente infraestructura, de acuerdo con la ley; la aplicación de programas tendientes a eliminar el alcoholismo y otras toxicomanías y a disminuir la mortalidad infantil.
3. La asistencia social, establecida y regulada por el Estado, de acuerdo con la ley".

Artículo 30.

"El Estado contribuye a la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social; que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad.

Estimula los programas de vivienda higiénica y barata.

Provee de los medios de subsistencia a quienes carecen de recursos y no estén en condiciones de adquirirlos, ni cuenten con persona o entidad obligada por la ley a suministrárselos.

Promueve el servicio social y civil de la mujer y estimula la formación de agrupaciones femeninas para su integración en la vida activa y en el desarrollo del país. Se procura la capacitación de la mujer campesina y de los sectores marginados".

El Artículo 29 trata de tres aspectos fundamentales: 1. De la seguridad social; 2 De la atención a la salud; y de la asistencia social.

En lo referente al seguro social, se encuentra normado por la Ley de Seguro Social obligatorio, los estatutos, los reglamentos y las resoluciones del Consejo Superior; y se lo ejerce a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "IESS" cuyo máximo organismo es el Consejo Superior que tiene

como órganos de apoyo el Consejo Técnico Asesor, a las Comisiones de Instancia Administrativa, y a las Comisiones Internas. En la actualidad el IESS da cobertura al 22 % de la población económicamente activa del país, lo que equivale al 6,3 % de la población total.

La Constitución establece como objetivo del Seguro Social el dar cobertura al asegurado y a su familia, esto lo considero una utopía, toda vez que ni comprometiendo todas las reservas del IESS se podría cumplir este objetivo, la creación de la infraestructura médica y hospitalaria es sumamente costosa, estudios actuariales del año 1965, establecían un costo de un millón doscientos mil sucres por implementación de cada cama hospital y un promedio de costo diario de un mil doscientos sucres, por cuya razón fue imposible incorporar al régimen del seguro social a cincuenta mil choferes no asalariados, toda vez que sólo para la implementación de la infraestructura médica y hospitalaria se requería de dos mil doscientos millones de sucres, lo que exigía comprometer las reservas del IESS en un cincuenta por ciento, con el posible desfinanciamiento, si tomamos en cuenta que tiene egresos no recuperables como son las pensiones de invalidez, vejez y de montepío; peor aun podemos creer que se pueda extender la cobertura a toda la población.

Cuando la Constitución habla de la socialización de la medicina, no quiere significar un monopolio estatal de esta profesión y servicio social, sino más bien de dar atención gratuita a los más necesitados por medio de los organismos estatales, encargados de esta notable labor.

La asistencia social está a cargo del Ministerio de Bienestar Social que es el encargado de proteger a la población ecuatoriana en este campo, sobre todo se preocupa especialmente de la protección de los menores por medio de los siguientes organismos:

- a) Consejo Nacional de Menores
- b) Servicio Judicial de Menores
- c) Dirección de Protección de Menores.

Son beneficiarios de esta protección los menores abandonados, los que tienen problemas económicos y de disgregación familiar, los que practican la mendicidad y la vagancia o son objeto de explotación y los hijos de padres inválidos o internos en hospitales o establecimientos carcelarios.

El Código de Menores norma la protección de los menores ecuatorianos sin discrimen por motivos de condición familiar, social, económica, racial o religiosa.

En lo que se refiere a la promoción de la vivienda, esta se cumple a través de la Junta Nacional de la Vivienda, pero además, existen las Cooperativas de Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, así como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contribuyen a la solución de este problema.

El Ministerio de Bienestar Social, dispone de un Departamento espe

cial encargado de la promoción de la mujer.

e) DEL TRABAJO

El Artículo 31 de la Constitución en Vigencia norma de una manera general lo relacionado al trabajo y que en forma específica se halla regulado por el Código de Trabajo.

La Constitución contempla al trabajo como un derecho y un deber social protegido por el Estado. El derecho al trabajo, tiene íntima relación con la libertad de trabajo enunciada en el numeral 10 del Artículo 19 de la Constitución y en los artículos 2 y 3 del Código de Trabajo, bajo estas disposiciones, no se puede obligar a una persona a un trabajo que no sea impuesto por la Ley, salvo los casos de urgencia extraordinaria o de necesidad de inmediato auxilio. Además todo trabajo debe ser remunerado.

La obligatoriedad del trabajo prescrita tanto en la Constitución como en el Código de Trabajo es bastante forzada, en primer lugar porque resulta difícil ejercer medios coercitivos para obligar a trabajar a quien no desea y en segundo término por la falta de fuentes de trabajo que motiva la desocupación obligada.

Tanto el literal d) del Artículo 31 como el Artículo 4 del Código de

Trabajo, proclaman la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y la nulidad de toda estipulación en contrario, así como el literal e) del propio Artículo 31 y el Artículo 7 del indicado Cuerpo de Leyes, manifiestan que en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores. La filosofía de las leyes laborales tiene como premisa la protección que debe dar el Estado a la clase trabajadora considerada como la parte más débil de la relación contractual, frente al patrono que se lo considera la parte poderosa de dicha relación, por tanto las disposiciones legales están encaminadas a mantener el equilibrio y evitar la explotación de la clase trabajadora, así como la conculcación de sus derechos y conquistas.

El Derecho de asociación sindical, constituye una de las garantías más importantes de la Constitución en cuanto la concibe sin la necesidad de autorización previa, ya que hasta antes de 1967, se requería de la autorización del Ministerio, entonces de Previsión Social y Trabajo, para la Constitución de asociaciones de trabajadores, lo que significa una velada privación de la auténtica libertad de asociación.

Otro derecho importante contemplado en la Constitución es el de huelga para los trabajadores y el paro para los patronos, como medio más idóneo para hacer valer sus conquistas.

La Constitución vigente, en su Artículo 31 literal j) establece -

por primera vez la responsabilidad solidaria del obligado directo y del intermediario en la contratación de servicios, del cumplimiento de las leyes sociales en favor de los trabajadores. Con esta disposición se pretende evitar - subterfugios mediante los cuales se burlan las obligaciones laborales a través de contratos o subcontratos, por los cuales desaparece aparentemente la responsabilidad del verdadero beneficiario de las obras perjudicando así a los trabajadores.

f) DE LOS DERECHOS POLITICOS

El Artículo 32 de la Constitución actual, contiene similares derechos que los expresados en la Carta de 1967, pero hay que aclarar que lo referente a la facultad que se concede a los ciudadanos de fiscalizar los actos - de los órganos del Poder Público, no debía enumerarse dentro de los derechos, por cuanto esto es teórico, la fiscalización no cabe sino por medio de los Organismos Correspondientes.

El Artículo 33 de la Constitución en vigencia, contiene una innovación que es la de conceder el voto en forma facultativa a los analfabetos, asunto este que ha sido lo más debatido esgrimiéndose argumentos a favor y en contra, por una parte, se ha pretendido hacer justicia a un amplio grupo de ecuatorianos que con anterioridad no podían hacer valer sus derechos e intereses por no saber leer ni escribir, por otra parte se corre el riesgo que -

por la incorporación de los analfabetos al sufragio, se desvirtuó la pureza de tan importante Institución, porque éstos pueden ser engañados con más facilidad y constreñidos a votar por determinado candidato, también se ha comentado que esta disposición suprime el incentivo para la alfabetización, - toda vez que los partidos políticos ya no se empeñarán en campañas de alfabetización por no considerarlas necesarias para sus intereses inmediatos.

El Artículo 35 se refiere a la consulta popular, que al igual que las Cartas de 1967, hace referencia a que es "inobjetable", lo que significa que no podría ser suspendida la resolución por voto o por objeción del Poder Ejecutivo, pero no implica que no se pueda reformar, lo cual es factible por parte de la Función Legislativa siguiendo el trámite legal para la modificación de las leyes.

Los Artículos 37, 38 y 39, tienden a robustecer la actividad de los partidos políticos, complementados por la Ley de Partidos en actual vigencia, prescriben que sólo los partidos políticos pueden presentar candidatos para una elección popular y que para ser candidato debe estar afiliado a un partido político. Esta disposición ha sido cuestionada por cuanto muchos ciudadanos no se hallan afiliados a partido político alguno y entre ellos, varios de gran capacidad y con cualidades indiscutibles para servir al Estado desde funciones públicas electivas, pero este argumento no tiene mayor fuerza, porque se entiende que quién incursiona en la vida política del país, lo menos que debe hacer es afiliarse al partido compatible con sus ideales y la misma ley le garantiza la afiliación.

El Artículo 38 impone los siguientes requisitos para que un partido político sea reconocido legalmente:

Sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con un registro de afiliados cuyo número no sea inferior al 1,5 por ciento de los inscritos en el último padrón electoral y estar organizados a escala nacional. Estas disposiciones tienden a evitar el oportunismo, la búsqueda de intereses personales y el surgimiento de las autocandidaturas.

La disposición constante en el Artículo 39, establece la responsabilidad de todo funcionario público en el ejercicio de su cargo y sanciona de manera especial el enriquecimiento ilícito de los empleados y funcionarios. La obligación prescrita en el Decreto Nº 2 publicado en el Registro Oficial Nº 1 de 16 de Febrero de 1972, de hacer una declaración jurada de todos los bienes patrimoniales previamente a la posesión en sus cargos, y la contemplada en el Decreto Nº 1255-A publicado en el Registro Oficial Nº 708 de Diciembre 18 de 1974, de hacer igual declaración al cese de sus funciones, permite comprobar si el funcionario público se ha enriquecido o no en forma ilícita.

La prohibición del pluriempleo contenida en el Artículo 41 de la Constitución vigente, ha constado en el derecho Constitucional ecuatoriano de los últimos tiempos, y debe entenderse que esta prohibición abarca a las diversas ramas de la Administración Pública central o descentralizada. Lo referente al nepotismo ha sido tradicional en nuestro derecho y se encuentra espe

cificada en la Ley Orgánica de la Función Judicial, en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y en la Ley de Régimen Administrativo.

La disposición relativa a la extradición constante en el Artículo 42, guarda estrecha relación con las normas internacionales en esta materia, es un principio universalmente admitido que no se conceda la extradición de los propios nacionales de un Estado, esto contempla el Código Sánchez de Bustamante en sus Artículos 296 y 304.

El Artículo 43, reconoce el derecho de asilo para los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos, este derecho está consagrado de manera general por el Artículo 27 de la Declaración de Derechos del Hombre, elaborada por la Nónena Conferencia Interamericana de Bogotá y el Ecuador de 1954 suscribió y ratificó la Convención de Caracas de Asilo Territorial que reconoce ampliamente este derecho.

C A P I T U L O IV

DE LA ECONOMIA

a) DE LOS SECTORES DE LA ECONOMIA

El Artículo 46 establece cuatro sectores de la economía bien diferenciados:

1. El Sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado;
2. El Sector de la economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de los particulares en asociación con institución del sector público;
3. El Sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas; y,
4. El Sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado, y, en general, por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía.

Esta clasificación de los sectores de la economía es nueva en nues-

tro derecho constitucional. Si bien parecería que el entrar a establecer clasificaciones teóricas pertenece a la ciencia económica y no a la Carta Fundamental, esta diferenciación de los cuatro sectores de la economía, responde a la realidad nacional y tiende más bien a delimitar las atribuciones propias de cada sector.

El Artículo 47 se refiere a la expropiación y nacionalización de los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores en los dos casos se trata de una venta forzosa por el justo precio, para fines de orden social. Este artículo, prohíbe toda confiscación ya que esto significaría una expropiación arbitraria sin la debida indemnización establecida por la ley.

b) DE LA PROPIEDAD

Esta sección comprende los artículos 48 al 51 que se refiere al derecho de propiedad, al accionariado obrero, a la promoción de la vivienda social, a la propiedad de la tierra y a la Reforma Agraria, pero se ha dejado de contemplar en la actual Constitución algunos aspectos importantes tales como:

- Que no habrá bienes inmuebles que a perpetuidad sean inalienables o indivisibles;

- Ningún particular puede enriquecerse por plusvalía ocasionada por obras públicas;
- Prohibición de formas precarias de tenencia de la tierra;
- Prohibición de expropiar tierras de las comunidades indígenas.

Cierto es que lo enunciado anteriormente, se halla normado en otras leyes, como la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Plusvalía, pero no es menos cierto que la Constitución debería contemplar de una manera general estos asuntos tan importantes.

El reconocimiento del derecho a la propiedad privada, ha sido considerado en todas las Constituciones ecuatorianas desde la de 1830, pero se halla reforzado particularmente por disposiciones expresas del Código Civil ecuatoriano, que define a la propiedad como el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.

Especial mención, merece la Ley de Reforma Agraria que garantiza la propiedad privada y establece limitaciones precisas a la misma en lo referente a la tenencia de la tierra.

La Ley de Régimen Municipal, también contiene limitaciones del derecho de propiedad en defensa del principio de utilidad social.

El derecho de propiedad también está garantizado por la Declaración

de Derechos Humanos en su Artículos 17 que dice:

"Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. Nadie será privado de su derecho de propiedad".

e) SISTEMA TRIBUTARIO

Artículo 52.

"El Régimen tributario se rige por los principios básicos de igualdad y generalidad. Los tributos, además de sus medios para la obtención de recursos presupuestarios, sirven como instrumentos de política económica general.

Las leyes tributarias estimulan la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional; procuran una justa distribución de la renta y de la riqueza entre todos los habitantes del país".

Artículo 53.

"Sólo se pueden establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente. No se dictan leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.

Las tasas se crean y regulan de acuerdo con la ley".

Los principios básicos de igualdad y generalidad en materia tributaria, no son nuevos y se basan en un estricto derecho de justicia social, ya

que en igualdad de condiciones corresponde igualdad de tributación, no tiene porque existir privilegios, naturalmente se exceptúan las exoneraciones de tipo legal establecidas con el fin de fomentar ciertas actividades que interesan al bien común y que tienden al desarrollo del país.

Tradicionalmente se concebían los tributos únicamente como ingresos para el Estado, sin contemplar la finalidad de la actual Constitución que - considera a los tributos como medios para la obtención de recursos presupuestarios y como instrumentos de política económica general, es decir que actualmente al Estado no le interesa en forma exclusiva recaudar los tributos en función del gasto público, por que de ser así no se contemplarían exoneraciones e incentivos para el fomento de ciertas actividades productivas, el régimen tributario obedece en la actualidad a un sistema económico coordinado.

El contenido del Artículo 53, referente a la legalidad de los impuestos, es un principio que arranca desde los albores de la época republicana y ha sido reafirmado en todas las constituciones y además está normado en varias leyes secundarias. De ser violado este precepto, el contribuyente está garantizado para poder reclamar ante el Tribunal Fiscal, aun goza del derecho de repetición por lo indebidamente pagado, es decir a exigir que le sean devueltos los impuestos pagados o consignados sin estar obligado a ello.

Además, el Artículo 53 hacen referencia a las tasas, que en materia de legalidad corren al misma suerte que los impuestos, pero que en su esencia son diferentes, toda vez que las tasas no son otra cosa que contribucio-

nes destinadas al financiamiento directo e inmediato de un servicio prestado por el Estado en favor del mismo contribuyente, en tanto que los impuestos sirven para el mantenimiento de servicios de índole general, y por lo tanto, los unos y los otros deben regirse por el mismo principio de legalidad.

d) SISTEMA MONETARIO

Artículo 54.

"A la Junta Monetaria, que ejerce sus funciones dentro de las normas establecidas por la ley, le corresponde la conducción de la política en lo referente a la moneda nacional.

El Banco Central del Ecuador es el ejecutor de la política monetaria".

Artículo 55.

"La unidad monetaria es el Sucre. La forma de establecer la relación de su cambio internacional es fijada y modificada por el Presidente de la República de conformidad con la Ley.

La emisión de monedas metálicas y de billetes, que tienen poder liberatorio ilimitado, es atribución exclusiva del Banco Central del Ecuador".

Lo referente al régimen monetario estuvo vinculado al crédito públi

co, a la deuda del Estado y sólo en las constituciones de 1967 y actual lo encontramos vinculado al sistema bancario.

Las entidades que tienen a su cargo el sistema monetario, con el Banco Central y La Junta Monetaria que gobierna al Banco y a los demás Bancos del país. A través de la Ley de Régimen monetario y de la Ley Orgánica del Banco Central se determina las atribuciones de estos organismos para ejecutar la política monetaria del Estado.

C A P I T U L O V

DE LA FUNCION LEGISLATIVA

a) DE LA CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES

La actual Constitución considera una sólo Cámara llamada de Representantes, frente a la tradición constitucional ecuatoriana que ha sido la de mantener dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Sólo en los albores de la República funcionó el Congreso con una sola Cámara cuando teóricamente regía la Constitución de 1830, ya que bajo las Cartas de 1850 y 1945 que también - contemplaban un Congreso Unicameral, éste no llegó a funcionar. Sin embargo, tenemos como precedente las numerosas Asambleas Constituyentes con una sólo Cámara y que a más de la función propiamente constituyente han legislado en materias secundarias.

El sistema unicameral tiene algunos inconvenientes, sobre todo en el Ecuador en que la actividad legislativa se ha caracterizado por su precipitación y poca madurez. El sistema bicameral asegura un mayor equilibrio y acierto en las actividades legislativas y permite la representación funcional que es acorde con el Estado moderno, y que se la venía manteniendo desde la Carta Fundamental de 1929, desapareciendo en la actual.

Los requisitos para ser legislador no están tratados en un sólo Artículo sino que se encuentran dispersos y entremezclados con otras disposiciones. En el Artículo 56 se dice que los representantes serán elegidos de entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que serán calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. En el Artículo 57 se preceptúa que los miembros de la Cámara Nacional de Representantes deben ser ecuatorianos por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía, estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos; y, tener 25 años de edad, por lo menos, al momento de la elección. Para ser elegidos representantes provinciales, además deben ser oriundos de la respectiva provincia o haber residido ininterrumpidamente en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección. El requisito de ser afiliado a un partido político es una novedad absoluta de la Constitución en Vigencia, ya que con anterioridad sólo se exigía el ser presentado como candidato por un partido político.

El Artículo 58 indica quienes no pueden ser miembros de la Cámara Nacional de Representantes, y merece especial comentario lo dispuesto en el literal e) de dicho artículo que dice: "los que ejerzan mando o jurisdicción o lo hubieren ejercido dentro de seis meses anteriores a la elección;". Este enunciado presenta dificultades de interpretación, el término mando se lo emplea en actividades castrenses y la palabra jurisdicción es comumente empleada en la Función Judicial, por lo expuesto, hubiera sido más acertado que se mencionen expresamente a todos quienes caen bajo la extensión de este enunciado tal como lo hace el literal a) del referido Artículo, a fin de evi

tar interpretaciones erróneas.

El Artículo 59 expresa taxativamente los asuntos que tratará exclusivamente la Cámara durante los sesenta días improrrogables de sesiones, este Artículo ha dejado de lado varios aspectos importantes que debían constar, así el literal c) dice "Interpretar la Constitución" pero no dice reformarla para mantener la armonía con el enunciado del Artículo 143 de la propia Carta, aun más cuando está empleando el término exclusivamente.

No contempla este artículo lo referente a la calificación de sus propios miembros, lo que si existía en las Cartas anteriores, tampoco figura la facultad de rehabilitar a quienes han perdido los derechos de ciudadanía o de nacionalidad. El Artículo 11 dice que la nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la ley, pero no se dispone nada respecto de la recuperación de la ciudadanía.

Por otro lado, no se ha considerado la facultad de rehabilitar la honra o la memoria de los condenados injustamente, que es un punto tradicional en nuestro derecho constitucional.

No contiene la actual Constitución la atribución del Congreso de eregir provincias y cantones, que anteriormente se enumeraba expresamente.

En conclusión, se puede afirmar que la Constitución en vigencia resulta defectuosa en la determinación de las atribuciones del Congreso, toda

vez que no contempla algunas atribuciones, como ya hemos indicado, lo cual amerita una reforma al texto Constitucional.

Es un acierto de la Constitución en vigencia la creación de las Comisiones Legislativas con labores a tiempo completo y durante todo el año, ya que estas Comisiones son las encargadas de preparar proyectos de leyes con un estudio exhaustivo, y remitirlos al Plenario de las Comisiones, esto facilita la pronta expedición de leyes que son necesarias para el desenvolvimiento de las diferentes actividades, y no como sucedía en los anteriores Congresos que se perdía el tiempo en dilucidar diferencias políticas y hasta personales, y concluía el período de sesiones sin que se aprobaran leyes de vital importancia para la marcha del país.

b) DE LA FORMACION Y SANCION DE LEYES

Los Artículos 65 al 69 tratan de esta materia y prevé los siguientes pasos para la formación de las leyes: iniciativa, discusión y aprobación por parte del Legislativo, sanción por parte del Ejecutivo o bien las objeciones del mismo, insistencia en caso de objeción y finalmente la promulgación o publicación de la Ley.

La actual Constitución introduce tres innovaciones importantes en materia de formación y sanción de las leyes: amplía la iniciativa de los de

más Tribunales de igual categoría que la Corte Suprema, permite la iniciativa popular y permite la intervención del Presidente de la República en la discusión de leyes. En lo que se refiere a la aprobación de las leyes, en receso de la Cámara, concede esta atribución al plenario de las Comisiones Legislativas, todas estas disposiciones son muy acertadas toda vez que permiten organizar adecuadamente, y en corto tiempo, el sistema legal del Estado que es de vital importancia para el desarrollo del país. Sin embargo, hay que aclarar que el Artículo 65, concede iniciativa para la expedición de las leyes, a más de los legisladores, a la Cámara Nacional de Representantes, lo que significa una errónea redundancia que debe ser excluida de su enunciado, toda la Cámara no puede actuar conjuntamente para proponer a su propia discusión una ley.

c) DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

Ha sido una función legislativa tradicional la de aprobar el Presupuesto General del Estado, dentro del sistema Constitucional ecuatoriano. La Constitución de 1830, en su Artículo 26 numeral 1º dentro de las atribuciones del Congreso, contempla: "Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que presente el Gobierno, y velar sobre la recta inversión de las rentas públicas", y todas las Constituciones subsiguientes hasta la actual, contemplan como atribución del Congreso la de aprobar el Presupuesto Nacional.

Merece especial comentario el inciso 2do. del Artículo 71, por el -

que se destina el treinta por ciento de los ingresos para la educación y para erradicar el analfabetismo, en el Ecuador ha existido un pronunciado déficit educacional y un alto porcentaje de analfabetos que ha constituido un freno - para el desarrollo, el impulsar la educación y erradicar el analfabetismo, permitirá inobjetablemente el progreso del Estado y coadyubará a salir del subdesarrollo.

C A P I T U L O V I

DE LA FUNCION EJECUTIVA

a) DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Artículo 74 dispone:

"Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley".

Este Artículo está complementado con lo que dispone el Artículo 79 que indica quienes no pueden ser elegidos Presidente de la República y es otra manera de expresar requisitos en forma negativa, y esto ha tenido largo arraigo en nuestro sistema Constitucional.

Lo referente a la nacionalidad, la ciudadanía y la edad, se ha exigido en todas las Cartas, pero lo de la votación directa arranca del año 1861, y en la actual Constitución tenemos dos requisitos

nuevos, el obtener la mayoría absoluta de votos y estar afiliado a un partido político.

En las primeras Constituciones, se contemplaban requisitos de orden económico, conforme a la mentalidad de aquella época, y por establecer dedicatorias como en el caso de Juan José Flores, pero a partir de 1883 desaparecieron estos requisitos del sistema Constitucional Ecuatoriano.

La edad mínima para ser Presidente de la República a fluctuado en las diferentes Cartas, comenzó con 30 años de edad de 1830, en otras se ha exigido 35 años de edad, como las de 1835, 1852, - 1861, 1869, 1878, 1897, 1946 y la actual, las demás Constituciones han contemplado como edad mínima la de 40 años.

Considero razonable el haber bajado el límite de edad de 40 años a 35, si tomamos en cuenta la mayor preparación existente en la actualidad, y que la mayoría de edad y la ciudadanía se adquieren a los 18 años, a diferencia de épocas anteriores en que se requería 21 años de edad.

El requisito de estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente, tiende a robustecer la vida democrática mediante el fortalecimiento de los partidos políticos, que es uno de los atributos en los que se inspira la actual Constitución.

La elección por mayoría absoluta de sufragios en el Ecuador no constituye un sistema adecuado, porque presupone la fórmula de dos elecciones que prolongan desmedidamente el tiempo de las campañas electorales con los consiguientes gastos y molestias, y además porque el electorado se inclina con toda facilidad por el ganador de la primera elección, más por cálculo que por convicción doctrinaria dando lugar al apareamiento de los llamados "Chuchumecos", término con el cual indentificó Asad Bucarán, a los roldocistas de la segunda vuelta.

2.- CAUSAS PARA LA CESACION EN FUNCIONES

Artículo 75.

"El Presidente de la República cesa en sus funciones y deja vacante el cargo:

- a. Por terminación del período para el cual fue elegido;
- b. Por muerte;
- c. Por renuncia aceptada;
- d. Por incapacidad física o mental permanente, declarada por la Cámara de Representantes; y,
- e. Por destitución o abandono del cargo".

Todas las Constituciones han contemplado iguales causas para la cesación de funciones del Presidente de la República, con algunas variaciones que no son sustanciales, así: en las Cartas de 1830, 1845, 1852 y 1861 no se menciona la destitución, pero prevén el juicio político del Presidente por lo cual cabría la destitución.

Particularmente la Carta de 1850 prescribe a más de la destitución la suspensión, desde la Constitución de 1945, en adelante, se menciona expresamente el abandono del cargo como causa de cesación en funciones, y finalmente, sólo la Carta de 1967 contempla otra causa que es la indignidad sin que dé ninguna explicación respecto de esta causa.

Asunto muy delicado es el de declarar la incapacidad física o mental permanente, y la Carta deja este poder en manos de los legisladores sin indicar el procedimiento a seguirse, cuando muy bien se hubiera contemplado la intervención conjunta de la Corte Suprema de Justicia y de la Función Legislativa, para una decisión de tanta gravedad.

3.- AUTORIZACION PARA AUSENTARSE DEL PAIS

Artículo 77.

"El Presidente de la República, durante el desempeño de sus funciones, no puede ausentarse del país sin autorización de la Cámara Nacional de Representantes, o, en receso de ésta, del Tribunal de Garantías Constitucionales.

No puede ausentarse de Quito por más de treinta días consecutivos.

Cualquier actitud contraria a estos preceptos se considerará como abandono del cargo.

Tampoco debe ausentarse del país durante el año inmedia-

tamente posterior a la cesación de sus funciones, sin previa autorización de la Cámara Nacional de Representantes o del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso".

En este artículo se han recogido tres prohibiciones de distinta naturaleza que en las anteriores Cartas se hallaban contempladas en varios Artículos. La prohibición de ausentarse del país durante el desempeño de las funciones de Presidente han figurado expresamente en todas las Constituciones a excepción de las de 1843, 1845 y 1861. También la prohibición de ausentarse de la Capital de la República consta en casi todas las Cartas.

La prohibición de ausentarse del País durante el año inmediatamente posterior a la cesación de funciones, ha constado en casi todas las Constituciones y tiene por objeto el permitir el juzgamiento o la exigencia de responsabilidades en el ejercicio de la Primera Magistratura.

4.- ATRIBUCIONES Y DEBERES

El Artículo 78 enumera expresamente las atribuciones y deberes del Presidente de la República, pero contempla en un sólo artículo tanto las facultades ordinarias como las extraordinarias, debiendo haberse distribuido por lo menos en dos artículos como un principio claro de diferenciación, como ha sido norma de las ante-

riores Constituciones.

En síntesis, este artículo abarca las siguientes ramas:

Tutela del orden público Jurídico (literal a)

Actividad legislativa y reglamentaria (literales b, c y p)

Mantenimiento del orden y seguridad interior (literales d y q)

Relaciones exteriores (literales e y f)

Administración Fiscal (literal g)

Defensa Nacional (literales h, i, j, k, l, ll, m)

El cumplir y hacer cumplir el orden jurídico, presupone la supervigilancia de la Constitucionalidad de las leyes y de la legalidad de las ordenanzas, decretos y reglamentos, pero hay que aclarar que no es una facultad exclusiva del Ejecutivo, más bien es una atribución compartida con la Corte Suprema.

El literal c) del artículo 78, concede al Presidente de la República la facultad de dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes, que no pueden interpretarlas ni alterarlas.

- Es un principio de Derecho que ningún reglamento puede alterar el texto y sentido de la ley, y si contrariamente se concediera esta facultad al Presidente, se atentaría en primer lugar contra el ordenamiento legal del país, y en segundo lugar, se le estaría concediendo poderes omnímodos lo que es antidemocrático. En lo que se refiere a la prohibición de interpretar la ley, debe entenderse

en el sentido de no alterar las disposiciones legales, ya que captar el sentido propio y exacto de la ley, presupone cierta interpretación necesaria para la elaboración y expedición de los reglamentos. El mantenimiento de la paz y seguridad internas, en circunstancias normales se ejerce por cauces ordinarios, pero en algunas eventualidades es preciso que el Presidente de la República haga uso de sus facultades extraordinarias, recurriendo a medidas de excepción con el fin de tutelar la paz y seguridad interior del País amenazadas por situaciones anormales.

En cuanto a las relaciones internacionales es indiscutible que le corresponde al Presidente de la República como Jefe y Representante directo del Estado, regular dichas relaciones y determinar la Política Internacional del País. En cuanto a los Tratados Internacionales ha sido tradicional en nuestro sistema costitucional la previa aprobación del Poder Legislativo para su ratificación.

La administración fiscal que en el literal g) del Artículo 78 se traduce en la contratación de empréstitos, en la actual Constitución constituye una facultad ordinaria del Presidente de la República, que anteriormente constaba dentro de las facultades extraordinarias. Además de contratar empréstitos, el Presidente de acuerdo a la Carta puede autorizar para que se contraten empréstitos a los organismos locales o a las entidades descentrali-

zadas o semiautónomas.

El Artículo 78 dedica siete literales a detallar las atribuciones del Presidente de la República con relación a las Fuerzas Armadas, él ejerce la máxima autoridad de la Fuerza Pública, otorga el grado militar y el policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales, decreta la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, dispone el empleo de la Fuerza Pública cuando la seguridad y el Servicio público lo demanden, nombra y remueve a los funcionarios de la Fuerza Pública, asume la dirección política de la guerra y aprueba los orgánicos de la Fuerza Pública.

Una innovación que trae la Carta en vigencia es la atribución que concede al Presidente de la República de decretar los ascensos a General del Ejército y sus equivalentes en las ramas de Marina y Aviación, facultad que anteriormente era de exclusividad del Congreso

b) DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1.- REQUISITOS PARA SER VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

De acuerdo al Artículo 80 de la Constitución en vigencia, el Vicepresidente de la República deberá ser elegido simultáneamente con el Presidente, en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios y el Artículo 81 prescribe que para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas condiciones que para Presidente de la República, y durará cinco años en funciones al igual que el Presidente y no puede ser reelegido.

En este asunto, cabe el comentario que las Constituciones de 1850, 1869, 1878, 1906, 1929 y 1945, no incluyen la Vicepresidencia, esto demuestra que mientras la parte dogmática se ha mantenido estable en todas las Cartas, la parte orgánica ha sido de una inestabilidad total, el Vicepresidente ha desaparecido, luego se ha restituido indiscriminadamente y esto no obedece a principios doctrinarios.

2.- FUNCIONES

El Artículo 82 de la actual Constitución, otorga al Vicepresidente de la República las funciones de Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo.

En el sistema consatitucional ecuatoriano se han dado tres sistemas diversos en lo referente a las funciones del Vicepresidente:

- a) que no tenga ninguna función;
- b) que tenga funciones específicas;
- y c) que pueda desempeñar cualquier función.

En las Cartas del siglo pasado, no otorgaban ninguna función al Vicepresidente u

otorgaban funciones específicas como la de Presidente del Consejo de Estado, la Constitución de 1946 estableció que el Vicepresidente sea Presidente del Senado y del Congreso Pleno, en cambio sólo la Carta de 1967 indicaba que podía desempeñar cualquier función pública o privada, a excepción de la de legislador.

3.- INCOMPATIBILIDADES

El Artículo 84 manifiesta que iguales incompatibilidades establecidas para el Presidente lo son para el Vicepresidente, en cuanto sean aplicables. Remitiéndonos al texto del Artículo 79 se puede establecer lo siguiente:

No puede ser elegido Vicepresidente de la República:

- a. Quien haya ejercido la Vicepresidencia de la República;
- b. Quien fuere pariente del Vicepresidente de la República en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- c. Quien sea Ministro Secretario de Estado al tiempo de la elección o seis meses antes de ésta;
- d. Quien sea miembro activo de la Fuerza Pública o lo hubiere sido seis meses antes de la elección;
- e. Quien sea Ministro o religioso de cualquier culto;
- f. Quien personalmente o como representante de personas jurídicas

tenga contrato con el Estado; y,
g. Quien sea representante legal de compañías extranjeras.

He dejado a propósito para comentar estos impedimentos en forma conjunta, tanto para el Presidente como para el Vicepresidente de la República, por ser los mismos, pero mejor hubiera sido que se especificuen en texto aparte para evitar interpretaciones erróneas y no indicar simplemente "en lo que fuere aplicable", considero que esto es una falla de la Actual Constitución.

La prohibición para que los Ministros de Estado puedan ser elegidos obedece al afán de evitar que el Gobierno pueda influir en las elecciones, o que el candidato con el poder de Ministro pueda aprovechar de los medios del Estado para favorecer su elección. Igual cosa puede comentarse de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, su poder y mando sobre otros miembros subordinados y su influjo en la sociedad les pondrían en una situación de privilegio frente a otros candidatos y principalmente el carácter neutral que están obligadas a observar las Fuerzas Armadas, se vería perjudicado por la postulación de alguno de sus miembros.

La prohibición a los Ministros de Cultos y Religiosos, se inspira en iguales razones, la influencia que pueden ejercer en el conglomerado, pero hay que aclarar que el Derecho Canónico tam

bién prohíbe a los sacerdotes y religiosos la actividad política.

La prohibición relativa a los que tengan contratos con el Estado ha sido ampliada notablemente en esta Constitución, ya que en las Cartas anteriores se limitaba a los contratos referentes a la explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos.

c) DE LOS MINISTROS DE ESTADO

1.- REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO

Artículo 87.

"Para ser Ministro se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos de ciudadanía y tener treinta años de edad por lo menos".

Los requisitos para ser Ministro de Estado en las Cartas del siglo pasado fueron las mismas que para ser diputado, remitiéndose a ellas la ley, desde 1906 se ha impuesto la edad mínima de treinta años de modo expreso tal como estipula la Constitución en vigencia, además de ser ecuatoriano de nacimiento y estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía.

2.- CAUSAS PARA CESACION EN FUNCIONES

El segundo inciso del Artículo 87, establece como causas para la cesación en funciones el haber sido sancionado por la Cámara Nacional de Representantes, y no podrá ser designado nuevamente dentro del mismo período presidencial. La responsabilidad de los Ministros, originariamente se concretaba a los casos de soborno, concusión y malversación de fondos, posteriormente se extiende a toda violación de la Constitución y las leyes haciendo expresa mención de los atentados contra los otros Poderes del Estado y contra el sufragio, esto se repite en todas las Constituciones, a excepción de la actual que no especifica nada en esta materia, tampoco prevé la actual Carta el derecho de los Ministros de Estado para intervenir en el Congreso, con voz y sin voto, para defender los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo y que son relativos a su propio ramo.

La Constitución actual habla de sanción y no de censura como lo disponían las Cartas anteriores, pudiendo dar lugar a dudas sobre la interpretación, ya que cambia la nomenclatura tradicional.

d) DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO

La Constitución en vigencia crea este nuevo Organismo encargado de

fijar las políticas económicas y sociales del Estado y de elaborar los planes de desarrollo del País, si bien es cierto no ha existido con ese nombre pero tiene precedentes en otras instituciones de conformación y funciones bastante similares como la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económicas.

1.- CONFORMACION

Artículo 90.

"El Consejo Nacional de Desarrollo está integrado por los siguientes miembros:

El Vicepresidente de la República, quien preside;
Los Ministros que presiden los frentes económico, interno, externo y militar;
Un delegado de la Cámara Nacional de Representantes;
El Presidente de la Junta Monetaria;
Un representante de los trabajadores organizados;
Un representante de las Cámaras de la Producción; y,
Un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

Los tres últimos representantes son elegidos de conformidad con la ley.

En caso de empate, la votación se resuelve conforme al voto de quien presida la sesión".

En lo referente a la integración, el Consejo Nacional de Desarrollo, es parecido a lo que anteriormente se establecía con el nombre de Consejo de Gobierno, y en algunos casos, Consejo de Estado. Ese Organismo estaba integrado por el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado y otros miembros que variaban de acuerdo a tal o cual Constitución, pero la Carta en vigencia contie

ne dos novedades y que son la representación de los trabajadores y la representación de los empresarios.

2.- FUNCIONES

El Consejo Nacional de Desarrollo tiene por funciones elaborar los planes económicos y sociales de desarrollo; fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado; y, fijar la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas, para la solución de los problemas nacionales, de acuerdo a los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los padres.

Los planes económicos y sociales, deben ser aprobados por el Presidente de la República, y tal como lo establece el Artículo 91, deben ser ejecutados y cumplidos, de manera obligatoria por los respectivos Ministros y por las entidades del sector público.

En la práctica sucede que los planes de desarrollo no guardan armonía con el Presupuesto General del Estado, lo que produce el desfinanciamiento de dichos planes obligando a introducir reajustes con empleo de nuevos recursos que van en detrimento de la economía nacional. Los planes deben ser lo más realistas posibles, para obtener el desarrollo con economía de recursos, con efi

ciencia y con eficacia.

La planificación de la política poblacional deberá considerar los aspectos de inmigración, emigración, distribución de la población dentro del territorio y el fenómeno de la natalidad y de la mortalidad.

C A P I T U L O V I I

DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

a) PRINCIPIOS BASICOS

Este tema se halla contenido en los Artículos 92 al 97 de la Constitución en vigencia y propugna los siguientes principios:

- No se sacrifica la justicia por la sola omisión de formalidades.
- Las Leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites; adoptando en lo posible el sistema oral.
- La administración de justicia es gratuita. La Corte Suprema expedirá la reglamentación correspondiente.
- Los juicios son públicos, salvo disposición legal en contrario, pero los tribunales pueden deliberar en secreto. En ningún juicio hay más de tres instancias.
- Los órganos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquella.
- Se reconoce la Carrera Judicial, cuyas regulaciones determina la ley.

La actual Constitución, en forma sintética y sobria reproduce lo esencial de estos principios básicos históricamente desarrollados y afirmados en nuestro sistema constitucional. La Carta de 1830 contempla tres principios generales sobre la administración de justicia y que se han conservado invariables en las posteriores y que son: No habrá más de tres instancias; las sentencias serán fundamentadas; los Ministros jueces serán responsables de sus fallos.

La Constitución de 1835 agrega a lo anterior, la prohibición de que los Magistrados desempeñen cualquier otra función o ejerzan la profesión con el fin de asegurar su independencia. Esta norma está contenida en la actual Constitución en el Artículo 104, con la única salvedad del ejercicio de la cátedra universitaria.

La Carta de 1906 incorporó a los principios anteriores, el de la publicidad de los juicios, pudiendo ser secretas sólo las deliberaciones de los Tribunales, pero posteriormente hubo de hacerse excepciones, como en el caso de los juicios penales y los que afectan a los menores de edad. Desde la Carta de 1929 hasta la actual se conservan los principios de gratuidad de la justicia, de la simplificación de los trámites y la rápida administración de la justicia.

La Constitución de 1945 establece que "no se sacrificarán los intereses de la justicia por meras formalidades", este principio de invaluable equidad se ha conservado en nuestro Sistema Constitucional y en la actual Carta se

lo expresa en el Artículo 92. Este enunciado corrige excesivos formalismos que son peligrosos para la administración de justicia, no está bien que al amparo de meras formalidades se facilite el camino de impunidad.

En definitiva, la Constitución en vigencia garantiza suficientemente el funcionamiento del sistema contencioso.

b) ORGANOS DE LA FUNCION

Artículo 98.

"Son órganos de la Función Jurisdiccional:

- a) La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los Juzgados y tribunales dependientes de aquella, conforme a la ley;
- b) El Tribunal Fiscal;
- c) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y,
- d) Los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan".

La Función Jurisdiccional ha mantenido en el Ecuador el ordenamiento jerárquico de la Corte Suprema, Cortes Superiores y los Tribunales y Juzgados a ellos subordinados, está ha sido la conformación clásica del "Poder Judicial". Paralelamente han surgido otros Tribunales especializados, como el Tribunal Fiscal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y algunas materias especiales han dado origen a nuevas judicaturas, tales como las del Trabajo, las de Inqui-

linato, las de Tierras, etc.

Sería de desear que al igual que se les dota de absoluta independencia a los órganos de la Función Jurisdiccional, enunciados en el Artículo 98 - de ña actual Carta Fundamental, se les dé independencia del Ejecutivo a las Judicaturas y Tribunales especiales en materias de Trabajo, Tierras y otras. El perfeccionamiento de la democracia presupone la mayor medida de independencia de todos los funcionarios que deban resolver asuntos contenciosos.

c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

La Organización y Funcionamiento de la Función Jurisdiccional, está expuesta en la actual Carta en los Artículos 98 a 108. Ha logrado la Constitución una magnífica síntesis de lo esencial sobre materia judicial, nada nuevo ha introducido y más bien se ha limitado a introducir lo más importante de la - Carta de 1967 pero con ligereza ya que ha dejado de considerar dos asuntos importantes que son: la facultad de la Corte Suprema para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, y la de intervenir en las reformas de la Constitución, es menester la intervención de las tres funciones del Estado para garantizar el equilibrio en estos dos asuntos tan delicados en beneficio del orden jurídico y la Constitucionalidad.

Es un acierto de la actual Constitución el haber equiparado los magistr

trados del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a los de la Corte Suprema, pero así mismo debía darse mayor flexibilidad a la organización de la Función Jurisdiccional, equiparando también a los más altos magistrados de los Tribunales militares y de Policía.

El Artículo 99, da la posibilidad de que la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, contemple las normas para organizar las Salas, para determinar el número de magistrados que las integren, su competencia, etc. Esto permitirá una mejor organización, como la especialización por materias para garantizar un mejor conocimiento y acierto en sus decisiones.

Sorprende el requisito de edad mínima para ser magistrado ya que supera al exigido para ser Presidente y Vicepresidente de la República, así como, el tiempo de duración en funciones y la posibilidad de reelección.

Constituye una novedad en la actual Constitución, el haber introducido una materia que con anterioridad era propia de la legislación secundaria y es la contenida en el Artículo 95 respecto del sorteo de las causas, con esto se logra una mayor imparcialidad y evita cálculos interesados de los contendientes.

La actual Constitución no contempla las causas para la cesación en funciones de los Magistrados, que es cuestión paralela a los requisitos para su nombramiento, tal como consultaba la Carta de 1967, a falta de disposición Constitucional, será la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional la que norme esta materia.

C A P I T U L O V I I I

DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

a) DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Artículo 109.

"El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y pates-
tad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir,
vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organiza-
ción, deberes y atribuciones se determinan en la ley. Dis-
pondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la
libertad y pureza del sufragio".

La Constitución en vigencia, compendia en un sólo artículo lo relati-
vo a la Función Electoral y al sufragio, a diferencia de la Carta de 1967, que
dedicaba todo un Título al sufragio y sus organismos, es cierto que el sufragio
está normado por la Ley de Elecciones, pero es conveniente que se constituciona-
lice los principios fundamentales dada la enorme trascendencia del tema, tal co-
mo se ha hecho con las otras Funciones del Estado, y no dejar exclusivamente to-
da la materia a la normatividad de la ley secundaria. Hay que anotar que algu-
nas de las disposiciones propias de esta materia, están normadas en la sección
VI del Título II de la actual Constitución y que fueron motivo de comentario en
su oportunidad.

b) DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO

Artículo 110.

"El Ministerio Público se ejerce por el Procurador General del Estado, los Ministros y Agentes Fiscales y los demás funcionarios que determine la ley, que establece sus atribuciones, deberes, las causas de su remoción y la forma de subrogación".

Artículo 111.

"El Procurador General es el único representante Judicial del Estado y puede delegar dicha representación de acuerdo con la ley. Debe reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia y dura cinco años en sus funciones".

Artículo 112.

"La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo con personalidad jurídica. Su representación legal la ejerce el Procurador General".

Esta función del Estado, ha evolucionado significativamente a través del tiempo, efectivamente, tanto la Carta de 1945 como la de 1946, mencionan - al Ministerio Público pero dependiente del Presidente de la República, en cambio la Constitución de 1967 no contiene esa dependencia, pero tampoco proclama expresamente su autonomía, como lo hace la Constitución en actual vigencia, lo

que constituye una garantía para el buen orden jurídico y la eficaz defensa de los intereses del Estado. De otra parte, como esta función es ejercida por el Procurador General y los Fiscales, es necesario que logre su plena integración y se la considere como una rama distinta de la Ejecutiva y de la Judicial, aunque tenga que colaborar con las dos.

La Ley de Régimen Administrativo en su Artículo 116 declaraba también la dependencia respecto del Presidente de la República, también la ley de Patronio del Estado, pero ésta última fue reemplazada por la Ley del Ministerio Público, expedida con posterioridad a la aprobación de la actual Carta por Plebiscito, y antes de que ésta entrara en vigencia.

La Ley del Ministerio Público, dictada por Decreto Supremo Nº 3544 y publicada en el Registro Oficial Nº 871 de 10 de Julio de 1979, se inspira en los actuales principios y reafirma la autonomía del Ministerio Público, permitiéndole cumplir sus funciones con independencia.

El nombramiento del Procurador General, tal como lo preceptúa el Artículo 7 de la Ley en materia, es privativo de la Cámara Nacional de Representantes, y lo hace de entre la terna presentada por el Presidente de la República. A su vez, el Procurador General, envía una terna a la Cámara, para la designación del Ministro Fiscal General, y éste interviene en el nombramiento de los Ministros Fiscales, Agentes y Procuradores Fiscales. Con esto, se ha logrado una conformación Jerárquica, al igual que sucede en la Función Jurisdiccional.

c) DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

Artículo 113.

"La Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad de las entidades del sector público y la asesoría y reglamentación para los fines indicados en este artículo. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas".

La Contraloría General del Estado tuvo precedentes en los Tribunales de Cuentas que ejercía similares funciones desde el comienzo de la República, hasta 1927 en que se crea la Contraloría por ley de 16 de noviembre de ese año.

La primera Carta que se refiere a esta Institución es la de 1929 que dispuso la forma de elegir al Contralor; por el Congreso, previa terna del Presidente de la República, esta disposición, al igual que las que señalan las funciones del Contralor han constado en las Constituciones desde 1929 hasta 1967, pero no se explica porque en la actual no constan.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control expedida por Decreto 1429, publicado en el Registro Oficial 337 de mayo 16 de 1977, y que reemplazó a la Ley Orgánica de Hacienda, amplía las disposiciones indicadas y las ha sistematizado adecuadamente; establece lo relativo a la organización de

la Contraloría, a sus funciones y responsabilidades; principalmente le faculta fijar las normas para la contabilidad estatal y de las entidades del sector público, revisar las cuentas, practicar auditorías externas, consolidar la información contable del Estado, y dar las normas para las auditorías.

La Contraloría es el órgano superior de control y como tal, establece las responsabilidades de quienes manejan recursos del Estado.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en su Artículo 308 dispone que el Contralor General será nombrado "con arreglo a la Constitución", pero la actual Constitución no dispone nada al respecto, constituyendo en consecuencia un grave vacío que debe enmendarse.

d) DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Artículo 114.

"La Superintendencia de Bancos es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las instituciones bancarias, de seguros, financieras, de capitalización, de crédito recíproco, de la Comisión de Valores Corporación Financiera Nacional y de las demás personas naturales y jurídicas que determine la ley".

La actual Constitución, omite la forma de nombrar al Superintendente

de Bancos. La Carta de 1945 hace referencia a la Superintendencia de Bancos y establece la forma de elección del Superintendente: por terna presentada por el Presidente de la República al Congreso para su elección.

La Constitución de 1955, declaró a la Superintendencia de Bancos, entidad autónoma de derecho público, lo que le dió cierta independencia del Ejecutivo, posteriormente ha sido objeto de algunas reformas, como la que le concedió la Jurisdicción coactiva y la forma de darse su propio presupuesto.

e) DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS

Artículo 115.

"La Superintendencia de Compañías es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías, en las circunstancias y condiciones establecidas en la ley".

La Ley de Compañías expedida por Decreto Supremo Nº 142 publicado en el Registro Oficial 181 de 15 de febrero de 1964, creó la Intendencia de Compañías, que luego se transformó en Superintendencia de Compañías por Decreto Supremo 059, publicado en el Registro Oficial Nº 140 de 5 de Junio de 1967.

La Constitución de 1967 trató ya de la Superintendencia de Compañías

considerándola como un organismo técnico y autónomo y señalando una forma para el nombramiento del Superintendente similar a la prevista para el de Bancos. Además, dispone que su presupuesto sea aprobado por el Ejecutivo, administrado por el Superintendente, quién tiene la obligación de rendir cuentas a la Contraloría y de informar al Congreso. La Constitución en vigencia, omite varias de estas disposiciones, y se limita únicamente a decir que es un organismo técnico y autónomo y que el Superintendente dura cinco años en sus funciones (Artículo 116), remitiéndose en todo lo demás a lo que establezca la ley.

C A P I T U L O I X

DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SECCIONAL

a) REGLAS GENERALES

Artículo 117

"El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el Gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio".

Artículo 118

"El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales".

La unidad del territorio nacional, su indivisibilidad y el verdadero sentido de las circunscripciones seccionales, como delimitaciones para la administración y adecuada prestación de servicios públicos, se contempló por primera vez en la Constitución de 1967, en los mismo términos se reproduce en la ac

tual, que ha omitido las palabras finales del Artículo 237 de la Carta de 1967, que dice:

"Son simples referencias que circunscriben la jurisdicción político-administrativa, y podrán modificarse de acuerdo con la ley".

La Consagración del principio de unidad e indivisibilidad del territorio nacional responde a una realidad histórica y social que arranca desde la colonia, se reafirma a lo largo de la República, venciendo intentos federalistas, separatistas y regionalistas que surgieron en el siglo pasado. La división territorial obedece únicamente al sentido de organización para prestar a asistencia oportuna a las diferentes localidades, para señalar las competencias de los gobiernos seccionales y el ámbito para el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

El principio de unidad y centralización política, junto con la descentralización administrativa tiene absoluta razón en un país como el Ecuador, con unidad nacional y con una geografía que torna difícil las comunicaciones y que tiende a dividir. La necesidad de llegar con los servicios hasta los últimos confines de la Patria presupone una descentralización progresiva y prudente, porque los afanes precipitados en este intento pueden repercutir en un debilitamiento del poder político y afectar la unidad nacional. En la actualidad una gran cantidad de parroquias pugnan por ser erigidas a cantones, por el sólo hecho de que los Cantones tienen una participación de las regalías del petróleo equivalente a un monto aproximado a los diez millones de sucres anuales, y la

mayoría no cumplen con los requisitos de población exigidos por la Ley de Régimen Municipal, no obstante, la Cámara Nacional de Representantes, en varios casos ha decretado la erección, desatendiendo los informes negativos de la Comisión de Límites Internos de la República.

b) REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE

Artículo 119

"Dependientes de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un Gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Político, de conformidad con la ley".

La Constitución en vigencia reproduce el contenido de anteriores Cartas Fundamentales. Se trata de las autoridades que forman la jerarquía administrativa dependiente del poder político central y por lo tanto son de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo. Solamente las Constituciones de 1835 y 1861 contemplaron un sistema inconveniente y de muchas dificultades al prescribir que la nominación de estos funcionarios se haría mediante ternas elegidas por asambleas populares.

Anteriormente estas autoridades tenían funciones electorales y de Registro Civil, actualmente estas funciones han sido confiadas a los organismos

competentes autónomos. Además, se les ha confiado funciones de tipo judicial que paulativamente han pasado a los órganos competentes, pero todavía la Ley Orgánica de la Función Judicial asigna a los Jefes y Tenientes Políticos ciertas atribuciones Judiciales, lo que debería ser corregido cuanto antes.

c) REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO

Este tema está tratado en la Ley Suprema vigente, en los artículos 120 al 124, y se refiere en forma general al establecimiento y funcionamiento de los Consejos Provinciales y de los Municipios.

Los Consejos Provinciales fueron regulados jurídicamente por la Ley 5 de la Comisión Legislativa Permanente, publicada en el Registro Oficial Nº 209 de 11 de Septiembre de 1967, y posteriormente fue reemplazada por la Ley de Régimen Provincial publicada en el Registro Oficial de 4 de Febrero de 1969, que ha sufrido numerosas reformas hasta la actualidad. En esta Ley se norman las funciones, organización, responsabilidades, de los Consejos Provinciales y de sus integrantes. Esta ley deroga el Título VI de la Ley de Régimen Administrativo, que contenían disposiciones relativas a los Consejos Provinciales.

La Ley de Régimen Municipal, que en la actualidad está siendo objeto de reformas, regula todo lo concerniente a los Municipios y a ella se remite - la actual Constitución cuando dice "de acuerdo con la ley".

La Carta de 1967 contenía numerosas disposiciones sobre el régimen seccional, descendiendo a detalles minúsculos que más bien deben ser normados por las leyes secundarias en las correspondientes materias. Por ejemplo, prescribía que el 10 % del impuesto a la renta sería a favor de los Consejos Provinciales, el impuesto predial urbano para los Municipios, y el predial rústico para las correspondientes parroquias rurales, se trataba de asegurar la economía de las respectivas entidades, desatendiendo la norma de que sean los organismos de planificación y coordinación los que determinen la distribución de las rentas en obras y servicios de carácter nacional, provincial y local.

Es de vital importancia que la ley defina claramente las atribuciones del Gobierno Central y las de los organismos seccionales. Estas normas se hallan dispersas en varias leyes, como en la de Régimen Administrativo, de Régimen Provincial, de Régimen Municipal y otras. Se hace indispensable una precisión y delimitación de funciones, de modo que se eliminen los conflictos entre estos organismos.

d) ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO

Artículo 125.

"Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerarán como entidades del sector público, las siguientes:

- a) los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;
- b) las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional;
- c) Las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil y hacendaria por el manejo y administración de los fondos, aportes o recursos públicos, se aplican a todos los servidores de las entidades a las que se refieren las letras precedentes.

Las entidades indicadas en las letras b) y c) gozan para su organización y funcionamiento de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Juntas de Beneficiencia, Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y de las corporaciones de fomento económico regional y provincial.

Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a) y b) o de instituciones creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código de Trabajo. Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código de Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública".

Este artículo tiene íntima relación con el Artículo 91 de la actual Constitución que prescribe que los planes de desarrollo económico y social elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo, una vez aprobados por el Presidente

te de la República, serán ejecutados y cumplidos, en forma obligatoria, por los respectivos Ministros de Estado y por las entidades del sector público. El Artículo transcrito delimita el sector público para seguridad de la obligatoriedad de los planes de desarrollo del Estado.

Es menester tener muy presente la finalidad del Artículo 125 de la Constitución vigente para no darle mayor extensión de contenido, pues no hace una clasificación científica de las personas jurídicas que no es misión fundamental de la Ley Suprema sino más bien estatuye normas prácticas.

En forma general, el contenido de este Artículo encierra tres aspectos principales que son: la responsabilidad en el manejo de fondos públicos y de recursos de todo orden; la autonomía de ciertas entidades; y, las relaciones entre empleador y servidores.

Las responsabilidades de quienes manejan fondos públicos y recursos están reguladas de manera especial en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; y responsabiliza a la Contraloría General del Estado el establecimiento de estas responsabilidades tanto de carácter administrativo como de carácter civil, toda vez que las responsabilidades de orden penal corresponden establecer a los jueces y tribunales de la materia por pedido de la propia Contraloría.

La autonomía contemplada en este artículo, presupone regulaciones legales y específicas de estas entidades autónomas y excluyen la intervención de

otras autoridades del Estado para que puedan cumplir sus funciones con absoluta independencia evitando el que sean presionadas.

Lo relativo a las relaciones entre empleadores y servidores, se rigen por las leyes administrativas o por las leyes laborales, dependiendo de la propia naturaleza de la relación, resulta un tanto complicado diferenciar las dos clases de relación, pero en todo caso existe Jurisprudencia cuando se trata de relación laboral, o en su defecto cuando constituye empleo público de carácter administrativo.

C A P I T U L O X

DE LA FUERZA PUBLICA

a) CONFORMACION

De acuerdo a lo previsto en el Artículo 126 de la Constitución en vigencia, la Fuerza Pública está conformada o constituida por las Fuerzas Armadas y por la Policía Nacional. De conformidad con la disposición contenida en el Artículo 127, la máxima autoridad es el Presidente de la República y puede delegarla, en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley.

El Artículo 130 garantiza la estabilidad de los miembros de la Fuerza Pública y atribuye al Presidente de la República la concesión y reconocimiento de grados militares o policiales. La Constitución en vigencia contiene una innovación respecto de la concesión de grados militares, con anterioridad, correspondía al Congreso otorgar los altos grados militares, hoy es materia privativa del Presidente de la República.

b) DEBERES

De conformidad con el Artículo 128 corresponde a la Fuerza Pública la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión principal está obligada a colaborar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.

Particularmente, la Policía Nacional tiene por deber fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.

Las anteriores Constituciones han asignado como deberes a las Fuerzas Armadas la defensa exterior del país, y a la Policía Nacional el mantenimiento del orden interno. Cuando la Constitución atribuye como deber de la fuerza pública el garantizar el ordenamiento jurídico, se refiere al respeto a la Constitución y a la pureza del sufragio.

c) LIMITACIONES

Artículo 129

"La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo las autoridades emanantes son responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y a la ley".

El Artículo 33 en el inciso tercero, contiene otra limitación en el sentido de que los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no tienen

el derecho al voto.

Estas limitaciones, son consecuencia lógica de la obligación que tienen los miembros de la Fuerza Pública de garantizar el ordenamiento legalmente constituido y la pureza de las elecciones.

C A P I T U L O X I

DE LA JERARQUIA Y CONTROL DEL ORDEN PUBLICO

a) SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

Este importante tema se halla contenido en la Constitución vigente en los artículos 137, 138 y 139.

Nuestro sistema constitucional ha seguido la teoría de Kelsen de la estructura piramidal del orden jurídico, declarando a la Constitución como la Ley Suprema que sustenta y da valor a las demás leyes.

La Carta de 1830 en su Artículo 69, prescribe: "Todo funcionario prestará juramento de fidelidad a la Constitución y a las leyes, y de cumplir los deberes de su ministerio. No se admitirá juramento con modificaciones. La persona que no jurase libremente a la Constitución, no será reputada como miembro de esta sociedad ". Esta disposición se conservó en la Carta de 1835 expuesta en el Artículo 109 y en su Artículo 112 prescribió: "Se declara en su fuerza y vigor todas las leyes y decretos que rigen al presente, en cuanto no se opongan a esta Constitución". Este enunciado plantea en forma técnica la supremacía de la Constitución , y así en las Cartas sucesivas se mantiene este criterio, a exce

cepción de las de 1852, 1861, 1869, 1878 y 1884. La de 1897, declara categóricamente la superioridad de la Constitución, cuando en su Artículo 132 dispone:

"La Constitución es la Ley Suprema de la República, y cualesquier leyes secundarias, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones o tratados públicos que estuvieren en contradicción, o se apartaren de su texto, no surtirán efecto alguno".

Esta fórmula se repite en las Cartas posteriores hasta llegar a la actual, que la expresa en el Artículo 137.

Tanto los actos gubernamentales como las normas legales deben ajustarse a la Constitución en vigencia, por constituir ésta la Ley Suprema del Estado, en consecuencia todo acto o norma que contraríe las disposiciones constitucionales son nulos y sin ningún valor.

La Corte Suprema de Justicia, por ser la máxima autoridad en lo Jurisdiccional y por tener independencia política, juega un papel muy importante en el resguardo de la Constitución, fue la Carta de 1967 la que estableció varias formas de intervención de la Corte Suprema para asegurar la supremacía y acatamiento de la Ley Fundamental. La actual Constitución recoge adecuadamente lo establecido en la de 1967 y confiere amplias facultades a la Corte Suprema de Justicia para intervenir en salvaguarda de la Constitución. Puede suspender total o parcialmente los efectos de leyes, ordenanzas o decretos que fueren inconstitucionales, en el fondo o en la forma. Pero hay que aclarar que la suspensión no significa la derogación, sino que consiste en dejar sin efecto o aplicación hasta cuando la Cámara Nacional de Representantes resuelva si la ley es o no inconstitucional.

En lo referente a que ni las resoluciones de la Corte Suprema ni de la Cámara Nacional de Representantes, tienen efecto retroactivo, cabe indicar que guarda estrecha armonía con el principio de irretroactividad de la ley aplicado a toda norma en defensa del derecho.

Aparte de la suspensión, con carácter general, la Corte Suprema puede declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución, en los casos particulares en los que avocare conocimiento, y sólo en estos casos tendrá fuerza obligatoria la inaplicabilidad.

Por último el Artículo 139 prescribe que en caso de duda sobre el alcance de las normas constitucionales, sólo la Cámara Nacional de Representantes en pleno las interpretará de un modo generalmente obligatorio, esto no es nada nuevo, pero es preciso que conste en la Ley Suprema, al igual que ha constado en las Cartas anteriores y en el Código Civil, toda vez que no se puede dejar al libre arbitrio de jueces y tribunales inferiores la interpretación obligatoria de las dudas constitucionales, porque muy bien puede prestarse para el quebrantamiento del derecho.

b) TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Lo relativo al Tribunal de Garantías Constitucionales, está normado

en los artículos 140, 141, y 142 de la Carta en vigencia que determinan su conformación y funcionamiento.

La Constitución de 1945, estableció por vez primera el Tribunal de Garantías Constitucionales, anteriormente el Consejo de Estado tenía atribuciones parecidas, pero la diferencia sustancial está en que este Tribunal se conforma como un Organismo con mayor independencia de las otras Funciones del Estado, - sobre todo del Ejecutivo, a diferencia del Consejo de Estado que estaba integrado con una mayoría de funcionarios pertenecientes al Gobierno, lo que no aseguraba su debida imparcialidad.

La actual Carta, transcribe casi en su totalidad las disposiciones - contenidas en la Constitución de 1967, con ligeras variantes respecto de la conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales, pero con iguales funciones. La conformación del Tribunal parece adecuada, pero no se justifica la representación de los trabajadores y de las Cámaras de la producción, en un organismo de esta naturaleza, posiblemente se ha querido suplir la falta de representación en la Legislatura, trasladándola al Tribunal de Garantías, pero la tutela de la Constitución no guarda relación directa con los intereses contrapuestos de empleadores y trabajadores que es materia propia del Congreso en el cual se generan las leyes.

Refiriéndome a las atribuciones contenidas en el Artículo 141 de la actual Constitución, es preciso indicar que el proyecto de Constitución de 1945 reformada le otorgaba al Tribunal de Garantías Constitucionales la facultad de

decidir sobre la inconstitucionalidad de un proyecto de ley e impedir su aprobación, o suspender la ley que ya hubiere sido aprobada de considerarla contraria a las disposiciones de la Carta Fundamental; a diferencia de la actual que sólo le permite observar sobre las leyes ya dictadas y deja a la Cámara Nacional de Representantes la facultad decisoria sobre tan importante materia.

C A P I T U L O X I I

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) ASPECTOS POSITIVOS

La Constitución en vigencia tiende a robustecer la vida democrática del Estado dando mayor importancia y vitalidad a los partidos políticos.

Al describir como fin del Estado al bien común, y al destacar la unidad del Estado, la vigencia de los derechos humanos, el desarrollo económico social y cultural, condenar al colonialismo, el neocolonialismo, la discriminación y segregación racial, la Constitución ha entrado en un proceso de reconocimiento de absoluta Justicia, indispensable para la consecución del bien común.

Reafirma la igualdad del hombre y de la mujer, que fue contemplada en la Carta de 1967 y efectivizada por la Ley 256 de 4 de Junio de 1970, que reformó el Código Civil, en su parte pertinente, y posteriores decretos que perfeccionaron este sistema de igualdad.

Condena el enriquecimiento injusto, anteriormente este asunto era materia únicamente de las leyes secundarias, pero fue preciso y acertado que se lo -

eleve a la categoría de disposición constitucional, dada la gravedad que reviste.

Proclama el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los demás servicios sociales necesarios para el conglomerado. A estos preceptos tienen que ajustarse las leyes secundarias para que sea una absoluta realidad.

Perfecciona la Institución del habeas corpus, al exigir la libertad del detenido como acto previo a la apelación del funcionario destituido.

Por primera vez se preceptúa lo referente a la paternidad responsable y se garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener y educar, esta disposición constitucional es muy saludable ya que tiende a desaparecer la irresponsabilidad de ciertos padres que procrean un sinnúmero de hijos sin que les puedan dar la asistencia moral y económica que requieren para llegar a ser útiles para la sociedad, generando contrariamente un cúmulo de taras y complejos que constituyen el caldo de cultivo para el apareamiento de la delincuencia.

Garantiza, por primera vez, la formación de una sociedad de bienes para la unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho. Esta disposición se encuadra en un marco de estricta justicia, si consideramos que los efectos de esta situación, frente a los del matrimonio son iguales, y por lo tanto hay necesidad de garantizar a las personas, tal como se lo hizo anteriormente al igualar -

los derechos de los hijos legítimos e ilegítimos.

Declara la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, y de termina la responsabilidad solidaria del obligado directo y de la persona en cu yo beneficio se realice la obra o se presta al servicio, del cumplimiento de las leyes sociales en favor del trabajador.

Hace efectiva una mayor celeridad en el desenvolvimiento de las fun- ciones estatales, al transferir al Ejecutivo la facultad de aprobar los planes - de desarrollo que con anterioridad a la expedición de la vigente Carta era priva tivo del Congreso.

b) ASPECTOS NEGATIVOS

La Constitución en vigencia no enuncia el carácter representativo del Gobierno. La delegación de autoridad es propia del sistema democrático y provie ne de la propia soberanía nacional, no sería dable el que un magistrado se sien- ta dueño del poder, pero este no es el sentido constitucional, se trata de una o misión involuntaria que debe rectificarse.

Dentro de los principios de carácter internacional se enuncian algu- nos, pero se omiten otros de invalorable importancia, como el que condena las - conquistas territoriales con el empleo de la fuerza y el derecho de no interven

ción en la política interna del Estado.

Al pretender favorecer la inmigración, limita a los inmigrantes la libertad de trabajo, el cambio de labores lo que en cierta forma es atentatorio - contra los derechos humanos.

No contiene una disposición importante referente a la prohibición del uso de drogas psicotrópicas en la investigación penal, disposición esta que sí contenía la Carta de 1967, no se justifica motivo alguno para esta omisión.

Contiene un largo lapso de inmunidad parlamentaria que puede dar origen a la impunidad, tiene una duración de siete años, cinco que corresponde al período legislativo y dos posteriores al cese de funciones.

Otra omisión notoria de la actual Constitución, es la de prohibir los paros de ciudades y provincias que son tan perjudiciales para el libre desenvolvimiento de las funciones gubernamentales, esta disposición estaba contemplada en la Carta de 1967, en la actual se la omite y puede dar lugar a funestas consecuencias, ya que esta clase de paros lo único que hacen es desvirtuar el derecho de petición y atentar contra el principio de autoridad; y se presta para una imposición arbitraria de intereses personales o de grupo.

Falta en la Carta, entre las atribuciones de la Cámara, o del Presidente de la República la de rehabilitar a los condenados injustamente, aunque hayan fallecido. El hecho de declarar patrimonio familiar a las utilidades que

perciben los trabajadores en la empresa, está desvirtuando el concepto de patrimonio familiar que es aplicable a los inmuebles, bastaba con declarar que son inembargables.

La Constitución en vigencia no habla nada respecto de la responsabilidad de los legisladores, ni de las prohibiciones a éstos, lo que ha sido tradicional en nuestro derecho Constitucional, hoy adolece de gráve omisión.

Hubiera sido conveniente que en lugar de entrar a la clasificación de los sectores de la economía, que es propia de la ciencia económica, se enuncie principios prácticos sobre esta materia, tales como el fomento del ahorro, la formación y constitución de empresas, tal como lo hacía la Carta de 1967.

El derecho a extender testamento y a heredar, constituye otra omisión injustificada de la Carta en vigencia. La ciudadanía concedida a los analfabetos puede prestarse para abusos y para el florecimiento del caciquismo, y para acrecentar el influjo electoral de quienes pueden engañar con facilidad a personas sin ninguna preparación para el ejercicio del sufragio.

c) RECOMENDACION

La Constitución en vigencia requiere de una profunda meditación y de un exhaustivo estudio, a fin de emprender en adecuadas reformas para conseguir -

que la Ley Suprema contenga todo lo que le es propio, sin omisión alguna, así por ejemplo:

En la conformación del parlamento es necesario incluir las representaciones funcionales a fin de que estén adecuadamente protegidos los sectores campesinos, obreros, industriales, comerciales, la educación, la cultura y las Fuerzas Armadas, procedimiento este que ha sido tradicional en nuestro sistema constitucional y que por adoptar la unicameralidad se ha omitido este importante asunto.

Dentro de las características que definen al Gobierno, es preciso hacer constar que es representativo, toda vez que la autoridad es delegada, proviene de la misma soberanía nacional y ninguna persona puede sentirse dueña del poder, esta omisión podría generar consecuencias jurídicas.

Al hablar de los principios internacionales debe incluirse la condena de las conquistas territoriales por la fuerza, el uso indebido de la fuerza o la amenaza y la intervención en la política interna de otros países.

Debe considerarse la prohibición de drogas psicotrópicas en la investigación penal, tal como lo prescribía la Constitución de 1967.

Para ser compatibles con el fomento de la inmigración, debería eliminarse de la Carta en vigencia, la prohibición a los inmigrantes del cambio de trabajo.

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
Prólogo	2.
<u>C A P I T U L O I</u>	
Antecedentes inmediatos a la expedición de la Constitución en vigencia.	3.
<u>C A P I T U L O II</u>	
De los Ecuatorianos y de los extranjeros	
a) De la nacionalidad	33.
b) De la ciudadanía	49.
c) De la condición Jurídica de los Extranjeros	41.
<u>C A P I T U L O III</u>	
De los Derechos, Deberes y Garantías	
a) De los derechos de la persona	46.
b) De la familia	53.
c) De la educación y cultura	56.
d) De la seguridad social y la promoción popular	61.
e) Del trabajo	65.
f) de los derechos políticos	67.
<u>C A P I T U L O IV</u>	
De la Economía	
a) De los sectores de la economía	71.
b) De la propiedad	72.
c) Sistema Tributario	74.

	<u>Pág.</u>
d) Sistema monetario	76.

C A P I T U L O V

De la Función Legislativa

a) De la Cámara Nacional de Representantes	78.
b) De la formación y sanción de leyes	81.
c) Del presupuesto del Estado	82.

C A P I T U L O VI

De la Función Ejecutiva

a) Del Presidente de la República	84.
1.- Requisitos para ser Presidente de la República	84.
2.- Causas para la cesación en funciones	86.
3.- Autorización para ausentarse del país	87.
4.- Atribuciones y Deberes	88.
b) Del Vicepresidente de la República	91.
1.- Requisitos para ser Vicepresidente de la República	91.
2.- Funciones	92.
3.- Incompatibilidades	93.
c) De los Ministros de Estado	95.
1.- Requisitos para ser Ministro de Estado	95.
2.- Causas para cesación en funciones	96.
d) Del Consejo Nacional de Desarrollo	96.
1.- Conformación	97.
2.- Funciones	98.

Pág.

C A P I T U L O VII

De la Función Jurisdiccional

- a) Principios Básicos 100.
- b) Organos de la Función 102.
- c) Organización y Funcionamiento 103.

C A P I T U L O VIII

De los Organismos del Estado

- a) Del Tribunal Supremo Electoral 105.
- b) De la Procuraduría General del Estado 106.
- c) De la Contraloría General del Estado 108.
- d) De la Superintendencia de Bancos 109.
- e) De la Superintendencia de Compañías 110.

C A P I T U L O IX

Del Régimen Administrativo y Seccional

- a) Reglas Generales 112.
- b) Régimen Seccional dependiente 114.
- c) Régimen Seccional autónomo 115.
- d) Entidades del sector público 116.

C A P I T U L O X

De la Fuerza Pública

- a) Conformación 120.
- b) Deberes 120.
- c) Limitaciones 121.

Pág.

C A P I T U L O X I

De la Jerarquía y Control del Orden Público

- | | |
|---|------|
| a) Supremacia de la Constitución | 123. |
| b) Tribunal de Garantías Constitucionales | 125. |

C A P I T U L O X I I

Conclusiones y Recomendaciones

- | | |
|-----------------------|------|
| a) Aspectos Positivos | 128. |
| b) Aspectos Negativos | 130. |
| c) Recomendación | 132. |

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 artículo para la lectura recomendada.

Quito, 26 de Septiembre de 1982

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Franco Balda', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

DR. CARLOS FRANCO BALDA.