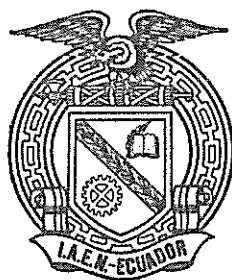


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



CUERPO DE CURSANTES
X Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

" LA FUNCION LEGISLATIVA "

DR. JUAN GENARO JARAMILLO

1.982

82

"LA FUNCION LEGISLATIVA.- ASPECTOS GENERALES"

CURSANTE: DR. JUAN GENARO JARAMILLO

ASESOR : DR. GUILLERMO JARAMILLO

INDICE

	<u>PAG.</u>
<u>CAPITULO I</u>	
A.- INTRODUCCION	1
1. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
2. EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDAD MEDIA	18
3. EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDAD MODERNA	20
B.- LA FUNCION LEGISLATIVA	23
<u>CAPITULO II : PRACTICA LEGISLATIVA EN EL ECUADOR</u>	31
A.- ANALISIS CRITICO	31
<u>CAPITULO III : DESENVOLVIMIENTO DE LA FUNCION <u>LEGISLATIVA EN EL ECUADOR</u></u>	98
A.- SISTEMA BICAMERAL	98
B.- SISTEMA UNICAMERAL	101
C.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CADA UNO	104
D.- CONSTITUCIONES QUE CONTEMPLAN EL SISTEMA UNICAMERAL Y EL SISTEMA BICAMERAL	108
E.- RESULTADO DE SUS APLICACION EN EL ECUADOR, ANALISIS DEL ACTUAL SISTEMA UNICAMERAL Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DEL PAIS	117

. . . / . . .

	<u>PAG.</u>
<u>CAPITULO IV</u> : CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
A.- CONCLUSIONES	127
B.- RECOMENDACIONES	132

CÁPITULO I

A.- INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En las ciencias físicas, el descubrimiento de un nuevo medio de operar es siempre la época de un nuevo progreso, y así es como la invención del telescopio aceleró el de la Astronomía; y, en general cuando el entendimiento humano se detiene mucho tiempo en un mismo punto sin adelantar, es porque ha agotado todo lo que puede hacer con los medios que posee, y espera que el genio o la casualidad descubra un nuevo instrumento que aumente su poder.

Pero ¿qué es un instrumento en las ciencias morales? Es un medio de aproximar y de comparar las ideas, en un nuevo método de razonamiento. Sócrates tenía uno suyo que era una especie de análisis, y Aristóteles le añadió clasificaciones e inventó el mecanismo del silogismo, tan ingenioso pero tan poco útil.

. . . / . . .

Estos métodos no por eso dejan de ser esos instrumentos para la razón como lo es, el compás para la mano o el microscopio para los ojos.

Toda ciencia es necesariamente obra del tiempo, se empieza por conjeturas vagas, se observan hechos sueltos; se hace un depósito de erudición, - en que están mezclados lo verdadero y lo falso; y cuando la serie de los acontecimientos han suministrado al observador un gran número de hechos, se observa en ellos analogías y se trabaja para reducirlos a sistemas. Este es el reinado de la imaginación y de la agudeza que precede al de la razón y de la ciencia. Todo este proceso era necesario para llegar hasta el Espíritu de las Leyes, el mismo que no es sino un intermedio hasta llegar al punto en que la Legislación llegará a ser un sistema completo y sencillo.

Así como en las matemáticas se trabaja sobre números que es preciso conocer, en la Legislación se opera sobre placeres y penas de que es necesario tener una enumeración exacta. Pero es indispensable indicar como debe procederse para medir el va-

. . . / . . .

lor de una cantidad de esos placeres y de esas penas a fin de compararlas con exactitud porque cualquier error sería de graves consecuencias.

El realizar una evaluación de las aplicaciones de sanciones o compensaciones, esta determinada por la falta de sensibilidad uniforme de los hombres ya que los mismos objetos les afecta más o menos y aún indiferentemente.

La edad, ^{la} de educación, la clase, la riqueza, la religión, el clima y muchas otras causas tienen una influencia palpable y constante sobre el ser humano y ha sido necesario hacer una tabla exacta de las circunstancias que hacen variar esta sensibilidad para proporcionar en cuanto es posible los medios de la Legislación.

Luego de esta corta introducción analicemos históricamente como se ha desarrollado la Legislación a través del tiempo, empesando por dar la definición que sobre Legislación nos entrega la Enciclopedia Jurídica Omeba en su tomo XVIII, en su página 41: "LEGISLACION: Se entiende por tal, según la

. . . / . . .

definición de la Academia de la Lengua, el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o una materia determinada, y también la ciencia de las Leyes. Con un sentido amplio debe entenderse por leyes todas las normas rectoras del Estado y de las personas a quienes afectan, dictadas por la Autoridad a quien está atribuída esa facultad. En consecuencia y dentro de ese sentido extensivo, la legislación de un País estaría constituída, dentro de un régimen constitucional, no sólo por las normas establecidas por el Organismo Legislativo, sino también por las disposiciones y resoluciones dictadas por el poder administrador en todos sus grados y dentro de sus atribuciones específicas. Pero en un sentido restringido y más científico, la Legislación sólo estaría representada por el conjunto o cuerpo de leyes propiamente dichas, o sea las que emanan del poder Legislativo. Claro que todo esto está referido a los países de Régimen Constitucional y a los Estados de Derecho en que sus poderes se encuentran separados y con funciones independientes y bien delimitadas. En los países de Régimen de Monarquía Absoluta, la Legislación estaría representada por las normas dictadas por el Monarca Absoluto. En los países que . . . / . . .

mantienen un sistema de Gobierno totalitario, todas las atribuciones Legislativas estarían representadas por las normas incontroladamente trazadas por el Dictador que detenta la gobernación del Estado. A veces, en los países de régimen Constitucional, se producen golpes de estado que suspenden, más o menos transitoriamente, la vigencia de la Constitución instituyendo Gobiernos de Facto que se atribuyen la facultad de Legislar mediante decretos-Leyes que, al restablecerse la normalidad estas constituciones, sólo tienen validez si el poder legislativo los ratifica.

Sin embargo, la Legislación debe entenderse en el sentido restringido al que me he referido; así lo demuestra el hecho de que con ese sentido se empleen las palabras Legislatura, Legislación, Legislativo, Legislar, etc.".

Desde los inicios de la Humanidad cuando los seres humanos se reunían en grupos que se denomina--ban Hordas, grupos de individuos congregados sin - tener reglas fijas, pero sometidos a una autoridad que ejercía el control única y exclusivamente con

. . . / . . .

su voluntad, este grupo de seres humanos debían - respetar y obedecer ciertos principios emanados de su jefe.

Con el desarrollo lento y paulatino del ser humano y bajo el imperativo de unirse con otros pueblos para poder sobrevivir, el hombre se organiza y evoluciona hacia un strato social más elevado de nominado Clan, el mismo que se afinca en un determinado lugar dejándo atrás su vida nómada para convertirse en sedentario y aprovechar los beneficios que le brinda la tierra.

La autoridad en el clan se va afirmando como una organización matriarcal, en donde todavía no existen reglas fijas, pero que de todas formas rigen - el desenvolvimiento de las actividades y la convivencia de los miembros del Clan.

Posteriormente, como forma un poco más perfecta de unión entre los humanos se unen estos clanes - formando las tribus gobernadas ya por un Consejo - integrado por los Jefes de cada Clan, de entre los cuales elegían a uno como su máximo representante, este grupo de personas que representaban a sus di-

. . . / . . .

ferentes organizaciones tenían la posibilidad de emitir sus opiniones conforme a las costumbres de sus pueblos. Estas opiniones más tarde vendrían a denominarse Leyes una vez que eran aprobadas por los componentes de los grupos sociales unidos.

La unión de varias tribus trajo como consecuencia la Confederación de Tribus que representaban y conformaban un grupo mucho más amplio y numeroso en lo referente a cantidad de miembros, pero que a pesar de ello continuaban manteniendo su estructura social y política y sus características de tribu. De todas maneras podemos observar que el hecho de que las personas sientan la imperiosa necesidad de unirse unos con otros para desarrollar en mejor forma su sistema de vida, constituye para el ser humano un paso hacia el progreso. Pero los miembros de estas reuniones de tribus sabían y tomaban plena conciencia que para poder mantenerse unidos deben tener leyes y preceptos que normen su vida y que regulen sus actividades. El gobierno en la confederación de tribus está ejercido por un Consejo Federal, conformado por los jefes de las tribus reunidas. Empieza a establecerse lo que se podría llamar división del trabajo de acuerdo a la

forma de vida, al sitio donde habitaban y a las ca racterísticas étnicas de los miembros de cada tri bu, y así por ejemplo podemos decir que los habi tan tes de la región cercana al mar desarrollaban acti vidades de pesca, de caza; los habitantes de la re gi ón montañosa realizaban actividades agrícolas, - dej án do para las mujeres el trabajo del hogar.

Poco a poco los miembros de las tribus realizan uniones monogámicas basadas en principios de respe to y consi deración, creando lasos consangineos que unidos con un territorio determinado, con un len gua je unificado, con costumbres parecidas, con Di os similares, y con leyes que los rigen en igual forma acceden al próximo estado dentro de la evolu ción de la Sociedad, esta nueva forma de sociedad es la denominada Nación.

Hasta este punto de la evolución de las socieda des si bien se mantienen normas, reglas y leyes - que rigen su vida y su convivir social, podría decir que no existe la normatividad proveniente de - un organismo especializado y dedicado única y exclusivamente a dictar dichas normas, existen casos, en que el Gobernante asesorado por un grupo de per per per / . . .

sonas dictan normas jurídicas y legales, normas de conducta etc., en otra palabra, se comienza a Legislar para que los componentes de esas sociedades puedan regir y normar sus caminos en beneficio de la colectividad y desarrollar sus actividades bajo un ordenamiento jurídico y bajo normas y preceptos legales.

/ Cuando se unifica lo jurídico y lo político, se forma el estado que es la mas alta expresión política y jurídica de los seres humanos, ya que estos, no solamente se hallan unidos por la religión, la consanguinidad, las costumbres, el territorio, sino que actúan bajo una estructura legal y organizada, con normas que significan el progreso y desarrollo de la colectividad y que faculta a sus miembros a tener obligaciones y a exigir derechos.

Se ha hablado en forma sintética de como han nacido y desarrollado a través del tiempo, desde que los seres humanos se vieron ante la necesidad de aunar esfuerzos y sujetarse a determinados preceptos, normas y reglas que les permita subsistir y fortalecerse, desde cuando formaban los Hordas hasta cuando formaban una estructura jurídico -

política nacionalista denominada Estado.

A continuación realizaré una síntesis del desenvolvimiento en la Historia del Poder y de la Función Legislativa, desde su aparecimiento en Grecia, en la Edad Media y en la Edad Moderna.

Para efectuar este recuento Histórico he tomado como libro de consulta el tomo número 29 de la Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, la misma que, en su página 1430 y siguientes manifiesta lo siguiente: "El Poder Legislativo en la Historia: EN GRECIA: Difícil en extremo es la labor de determinar en qué manos se encuentra el Poder Legislativo en este pueblo, por cuanto aparece confundido con los demás. En Atena por ejemplo hasta los tiempos de Codro, último Rey que dió la vida por su patria en la Guerra con el Peloponeso, el poder legislativo era una de tantas atribuciones de aquella monarquía. Cuando al lado de los herederos de Codro, se habían ubicado un Polemarco para los asuntos civiles y un Arconte para los militares, ambos vitalicios que compartían las elevadas funciones del Estado. Cuando en Atenas termina la monarquía acabando con lo hereditario y lo vitalicio, inspirándose únicamente en el principio electivo. Por . . . / . . .

elección se designaron Rey, Polemarco y Arconte. -
A continuación la elección decenal para estos cargos convirtiéndose en anual apareciendo el Arcontado como institución compuesta de nueve miembros, que comenzaron siendo auxiliares de los tres jerarcas y acabaron colocándose a su nivel, las funciones legislativas que confundidas con otras ejercían aquellos anteriormente. Así los denominados Tesmothetes juzgan según las leyes establecidas por ellos mismos, de suerte que el poder legislativo si tiene órgano propio, no es órgano exclusivo para la elevada función que le esta encomendada. Estos Legisladores eran elegidos por el Areópago, en el que primero figura la Aristocracia de la sangre y luego la Aristocracia del dinero.

No mejoró la situación cuando Solón realizó sus reformas en aquella sociedad y en aquél Estado, porque la creación de la Ecclesia en la que tenían intervención todos los ciudadanos, desde los más ricos hasta los más pobres y la del Consejo de los Quinientos en que se había transformado el de los Cuatrocientos de los tiempos de Dacrón nada significaron en lo relativo a encarnar en ellos únicamente el Poder Legislativo, ni ellos se circunscribieron a legislar tan solo, ya que la Ecclesia tenía

. . . / . . .

evidentes funciones Judiciales, y el Consejo aludido, que preparaba los proyectos de Ley en que - había de entender la primera, mostrábase ejerciendo además, funciones penales y administrativas, - subiendo de punto la confusión. Esto aparte de - que no habiendo suprimido Solón ni el Areópago ni el Arcontado que era su hechura, no pudo arrancar de este último aquella atribución legislativa que lo convertía en supremo Tutor de aquella Constitución, cuidando de mantener ésta y vigilando cuidadosamente las costumbres públicas.

En Esparta, aún con mayor motivo que en Atenas, puede decirse que no existe un Organo exclusivo para la Legislación que se dedique de lleno y únicamente a cumplir su cometido. Realmente, la soberanía estuvo en un principio confiada a la Diarquía y a la Gerucia. La primera implicaba la doble monarquía, y tenía, a su lado en el poder supremo la Gerucia o Consejo de Ancianos, en que figuraban - hasta 28 miembros. La Gerucia, en cuanto a funciones Legislativas, decretaban unas veces con fuerza de obligar, y otras preparaba los proyectos de Ley que habían de someterse al voto de la Asamblea, pero la Gerucia, además de toda esta labor, ejercía funciones judiciales, juzgando a los mismos Reyes,
... / ...

y ponían mano así mismo en materias administrativas; realmente no era posible confusión mayor.

Del mismo modo que en Atenas, el tiempo no mejoró la situación. Los éforos que estuvieron primero supeditados a los Reyes, y fueron auxiliares suyos en cuantas funciones les correspondía, constituyeron después la clave del arco constitucional, y juzgaron a los mismos reyes. La soberanía había cambiado de asiento, los éforos no fueron ya representantes de los reyes, eran sencillamente representantes del Estado, y la confusión de las funciones soberanas subsistió. Eran los éforos presidentes por derecho propio de las dos Asambleas Legislativas mencionadas, con más poder que los mismos reyes, acaso por su origen democrático, y agrupaban por aquél su carácter las mismas enormes atribuciones que aquellos tenían, sobre todo la Gerucia, ya que la Apella, se limitaba a votar sin discutir.

ROMA. En las tres grandes etapas de su vida política: Monarquía, República e Imperio, Roma muestra igual indeterminación para señalar el asiento del Poder Legislativo. Durante la Monarquía y hasta las trascendentales reformas de Servio Tulio -

los Organos soberanos fueron el rey y el senado, - representado el uno la acción y la deliberación el otro. Ellos puede decirse que asumen todos los po deres, siendo visible la absorción que hacen del - Legislativo. Aún cuando por entonces existen los comicios por Curias, sólo intervienen estos cuando los órganos verdaderamente soberanos los hacían in tervenir, y sólo para decir si o no a lo que con--cretamente constituía el motivo de su intervención. El voto de 16 Curias, mayoría de 30 que era el total, ahorra de que las 14 restantes fueran consultadas.

Las reformas de Servio Tulio, aunque dejaron en pié las Curias, basadas en las antiguas gentes, - crearon un nuevo aparato Legislativo, los comicios por Centurias. Los ciudadanos fueron distribuidos por el rey reformador en 5 clases, según el Censo o la riqueza. Estos comicios más democráticos in tervinieron con mayor fuerza que los anteriores en la composición del poder legislativo, a pesar de - lo cual tenían atribuciones judiciales y electorales.

A mayor abundamiento los Comicios Centurianos - anuncian el advenimiento de la República. Son -

. . . / . . .

ellos mismos quienes eligen anualmente la Diarquía Consular, del mismo modo que los Comicios Curiados intervenían en la designación de los Reyes. El Senado aumentó de poder, hasta representar la plenitud de la soberanía. La función Legislativa de tal suerte, aprobada o rechazaba las leyes, y elecciones en que intervenían las Asambleas populares. Los poderes seguían confundidos en su seno.

Los principios democráticos, por la fuerza que en aquella sociedad representaban los plebeyos, dieron el fruto que era de esperar. Apareció otro nuevo instrumento del poder Legislativo, los Concilium Plebis. Las decisiones de esta nueva Asamblea Popular no obligaron en un principio más que a los Plebeyos, pero después alcanzaron al Patriciado mismo. Fueron estos comicios, Asambleas Populares que, teniendo un origen revolucionario, llegaron a enquistarse en la Constitución de aquél Estado, y no sólo esto, sino que a medida que avanzaba el predominio democrático y los Tribunos de la Plebe ganaban terreno, en prestigio y consideración social, hecho este que caracteriza la aparición de tres leyes que satisfacen poco a poco las exigencias plebeyas: La ley Valeria, la ley Publilia y la famosa ley Ortencia, los comicios por tribus vi

nieron a ocupar el lugar que ocupaban los centurias del mismo modo que estos habían venido a substituir los antiguos comicios por Curias.

El poder Legislativo llegó, pues, a encarnar en los comicios por tribus, siendo este nuevo organismo, juntamente con los pretores, las más copiosas fuentes del Derecho de aquella época; los primeros, por que habían dejado relegadas las centurias a un papel administrativo y judicial y las Curias al aspecto religioso y familiar que ya ofrecían al inaugurarse la República; los segundos, porque la Pretura no tuvo únicamente carácter judicial, pues es sabido que cuando entraban en funciones los magistrados que las representaban publicaban un edicto en el cual se determinaban las reglas que habían de seguir en el ejercicio de su jurisdicción, esto aparte de que siendo los Pretores auxiliares de los Cónsules tenían como estos derechos que indudablemente confirmaba su participación en el poder legislativo. Al terminar la época de la república, el poder que estudiamos hallábase esparcido en varias magistraturas, si bien su mayor y positiva condensación la ofrecían los Comitia Tributa. En Roma la separación de poderes y sobre todo la independencia del Judicial era del todo desconocida. No

era posible conseguir que hubiera una sola Magistratura cuyo poseedor no se creyera autorizado para juzgar y publicar un edito. La publicación de editos repartía el organismo legislativo hasta la multiplicidad.

En la época Imperial cambió la soberanía y por ende el poder legislativo, pero esto no ocurrió de un solo golpe. Octavio Triunviro no se distinguía mucho de Octavio con el título de Augusto. Reunía en sí las Magistraturas todas, y sin embargo, el esqueleto de la antigua Constitución permanecía en pié. El tenía, de por vida, los poderes de los Tribunos, de los Precónsules y de los Cónsules y, sin embargo, todas estas instituciones seguían funcionando. Además, para no dar un salto en lo desconocido, el Imperio se apoyó en el pueblo; siempre los Césares han seguido igual línea de conducta. La soberanía del pueblo encarnado en los comicios legisladores servía para apoyar el Imperio y el Senado cuyos poderes son cada vez más extensos.

La fecha en el poder legislativo cambió de asiento es muy difícil precisarla; los que apoyándose en un texto de los anales de Tácito, creen que en tiempos de Tiberio el poder mencionado ha-

. . . / . . .

bía pasado al Senado desde los Comicios, han olvidado que en estos tiempos de Tiberio y aún posteriormente fueron dictadas las Leyes Junia, Norbana y Claudia, votadas por aquellas Asambleas Populares. Era ya entrado el siglo cuarto de la era Cristiana cuando estas habían desaparecido. El Emperador, asistido del Senado se subrogaba en los derechos del pueblo, pero ambas instituciones no supieron separarse entre el haz de sus atribuciones múltiples las que eran jurisdiccionales de las Legislativas, personificación del Estado, en cuya cúspide se destacaba tan solo la figura del César.

2. EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDAD MEDIA

El poder legislativo, después de la destrucción del Imperio Romano y de haberse formado por la fuerza de los nuevos pueblos Germanos, cambió de poseedor, según fueron las circunstancias de cada estado y de cada época. De todos modos, puede mostrarse una línea general común en el desenvolvimiento de aquél poder que aparece pulverizado por el feudalismo, con caracteres de unificación absoluta en la monarquía de este nombre, y con significación templada cuando la democracia se ingiere en la go-

. . . /

bernación de los pueblos en unión con los restantes elementos de composición del Estado.

Ahora bien, con la aparición de estas dos clases de monarquía está sintetizado el mismo proceso del poder legislativo en la Edad Media, que sirve de instrumento del absolutismo en unos países, mostrándose, en cambio, en otros como medio de agrupar las energías sociales, templando la acción de la soberanía con toda suerte de orgánicas moderaciones.

Así como en Grecia, la multiplicidad de Estados no sirvió para que el poder legislativo tuviera órgano propio así, en el feudalismo, la variedad de señoríos jurisdiccionales mostraba confundidos poderes de legislación, de justicia y de administración.

Pero semejante estado de atomización se determina porque los Reyes, apoyados en el pueblo, fueron suprimiendo poco a poco aquellos arrogantes valores Aristocráticos, surgió en unos Estados el Parlamento como instrumento del Poder Legislativo para ayudar al Rey en su labor por vía de consejo únicamente o para colaborar con él en la elaboración de la Ley. En España misma, no puede confundirse el papel de las Cortes Arangonesas con el que desempeñan las demás.

. . . / . . .

En las Cortes de León y Castilla la facultad de hacer Leyes sólo correspondió de derecho al Monarca, por más que de hecho compartiese la formación de las mismas con las Cortes, aceptando en mayor o menor grado las peticiones de estas, según fuese el poderío de los Consejos. La idea de petición, en cuanto está reñida con la de soberanía, muestra como, en Aragón las Cortes caracterizaron la Monarquía, y los fueros o leyes que de ellas emanan, se hacen de acuerdo entre los cuatro brazos del Reino que tienen en aquellas representaciones y el Rey mismo, sin que ello implique que ese Poder Legislativo, aparezca desligado de otro, pues intervienen en asuntos Judiciales, Económicos, etc.

3. EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDAD MODERNA

El Poder Legislativo, apareció con una mayor definición en los tiempos modernos, es decir, en la época Constitucional, en que es un Dogma, que las respectivas Constituciones se han encargado de poner en circulación, el de la división de los poderes. En la Declaración de Derechos, obra de la Asamblea Constituyente de Francia, se lee este apotecma: "Toda sociedad en la cual la garantía de de

. . . / . . .

rechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución". El principio había sido inspirado por la doctrina de Montesquieu, quien había procurado a su vez tomar como modelo de la organización del poder y de la libertades en Inglaterra. Más aún las primeras Constituciones de América del Norte sancionaron antes que Francia el principio, que llegó a adquirir Estado en tan antigua Constitución Federal de los Estados Unidos, de suerte que en ésta se inspiraron los Constituyentes Franceses para formular el Apotecma indicado, que si no pasó de ser una afirmación teórica en la Declaración de Derechos, se organizó en la Constitución de 1791, de donde pasó a los demás Estados de entonces, encarnando en sus respectivas leyes fundamentales.

Países como Inglaterra tenían hecha la organización de su Poder Legislativo, separado de los demás órganos gubernamentales, y esto hizo que mientras para pueblos como Francia y los que copiaron su obra política aquella Organización separada no tuvo realidad hasta la época Constitucional, los que supieron conservar las antiguas Instituciones y fueron amoldándolas a las necesidades de los tiempos hicieron la desintegración y la definición

. . . / . . .

mucho antes que aquellos otros, y lo que es más -
aún, pusieron de acuerdo a la Sociedad con el Est
do, que es en definitiva lo que puede dar mayor vi
gor a las instituciones.

Comparando la Constitución de Inglaterra con la
de Francia, los mismos elementos políticos han pro-
ducido resultado distinto en ambos países, pues -
mientras en el primero surgió la Monarquía Repré-
sentativa, en el segundo se fue a parar a la Monar
quía absoluta. Una de las causas que explica es-
ta evolución es la marcada diferencia entre el feu-
dalismo Inglés y el Francés. En Inglaterra se im-
portó el feudalismo en la época de la conquista -
Normanda y la Monarquía conservó todas las prerro-
gativas compatibles con la nueva forma de Estado.-
El punto de partida en su organización fue, un fuer-
te poder real. En cambio, formado el feudalismo -
en Francia espontáneamente y en medio de la anar-
quía, la monarquía quedó sin atribuciones frente a
los señores. Esta diferencia hizo que el pueblo -
de Inglaterra se uniera a la Aristocracia y el de
Francia en cambio a la Monarquía con lo cual, en -
Inglaterra pudo limitarse el absolutismo de los Re
yes apareciendo el Régimen Representativo y en -

. . . / . . .

Francia en cambio hubo que presenciar como las libertades iban desapareciendo aplastadas por el Absolutismo.

Tales diferencias en la organización política - refluieron en el Poder Legislativo, por lo cual si la Historia de la Constitución Inglesa es la misma del Parlamento, no ocurre lo mismo en Francia. En efecto el órgano Legislativo, en este País es incompleto en cuanto a la representación; en cambio el Parlamento Inglés es la Nación entera, y si en el primero aparece aquel órgano dividido en tres órdenes, en el segundo existe dos Cámaras.

En lo que se refiere a España, el constitucionalismo de principios del siglo 19 pudo haber seguido una evolución orgánica vigorizándose el Poder Legislativo mediante una representación completa, por existir sobrados elementos, pero sin embargo a pesar de las protestas en contrario de los Legisladores de Cadiz, la Cámara Unica entonces organizada fue una copia de la Francesa creada en 1791.

B.- LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL ECUADOR

Al hacer un poco de historia acerca de lo que fué
... / ...

en nuestro País la Función Legislativa, considero que es necesario así como se realizó en la parte primera de este capítulo analizar cuales han sido las bases o inicios para la creación de las leyes o normas que regularon la vida de los seres humanos desde cuando comprendieron que debían vivir juntos para poder subsistir.

Partiendo de este enunciado, recordaremos que los Estados han sufrido una lenta evolución hasta llegar a ser un ente político y jurídico perfectamente organizado en donde los componentes de este Estado se rigen por las Leyes y preceptos jurídicos emanados del pueblo o de sus representantes. En este caso resulta muy difícil establecer con exactitud cuales han sido los orígenes tanto del hombre Americano como de los primeros habitantes de lo que hoy se denomina Ecuador. Desde este punto de vista se puede enunciar que las primeras manifestaciones de Legislación las encontraríamos en los Caras o Shyris, tomándolos como que son los fundadores del Reyno de Quito y que posteriormente vendrían a ser la cuna de la Ecuatorianidad al reunir bajo un territorio determinado a un grupo de tribus regidas con leyes, principios y regulaciones propias, formando la Nación Quiteña, hasta la venida de los Incas que los dominaron e impusieron sus leyes y

. . . . /

normas.

El Estado Incásico era una Monarquía autocrática, su derecho respondía en conjunto a la concepción colectivista, en donde el pueblo estaba dividido en diferentes clases sociales rígidamente separadas. El Inca era considerado como hijo del Dios Sol, su gobierno era absoluto, que en ciertos casos evitaba el despotismo procurando observar reglas tradicionales y manteniendo ciertas líneas de conducta que tenían por objetivo principal evitar las sustituciones en el ejercicio del poder. Pero de todas formas del Inca dependían sus subditos para obtener el disfrute de los bienes regulados mediante una ferrea y bien distribuída jerarquía gubernativa, en la que se fundían lo Administrativo y lo Jurisdiccional. En lo referente a la Función Jurisdiccional, tomando en cuenta como principio Histórico de la Función Legislativa en el Ecuador, considero necesario hacer un pequeño recuento de como funcionaba dicha función en la época de dominación Incásica; y, así tenemos que, el Inca se limitaba a juzgar los litigios de gran envergadura esto es los que se producían entre provincias, además emitía justicia a los individuos de la nobleza, a los Virreyes y Gobernadores y a los Jefes de Grupo de diez mil familias. A su vez los jefes podían juzgar

. . . / . . .

a los de grado inmediatamente inferior y parece ser que los Centuriones conocían de la generalidad de las causas y que los Decuriones hacían las veces de Fiscales en las denuncias de los delitos.

Organizada en esta forma la aplicación de las Leyes, la justicia era rápida y simple, asegurándose la recta Administración de Justicia, con vistas periódicas por parte del propio Inca o por sus Ministros.

Con la llegada de los Españoles y su conquista de las tierras de América se cambia fundamentalmente los principios legales y jurídicos establecidos y conservados hasta esa época por los primeros habitantes de estas tierras, observándose un cambio violentísimo - en lo referente a costumbres, religión, clases, cultura, etc.

El indígena se acopló a las Instituciones y demás características del conquistador Español en una forma tan arraigada que pasaron a constituir parte primordial de su existencia y convivir, aún en la actualidad los indígenas de nuestra Patria mantienen las tradiciones, costumbres y forma de actuar introducida por los Españoles, a diferencia de los blancos o mestizos que han olvidado o dejado a un lado dichas costumbres y -

. . . / . . .

tradiciones. Por estas consideraciones, la organización indígena precolonial influye en una forma casi imperceptible en el desarrollo y evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano y por ende en la Función Legislativa siendo los factores del Derecho Español los que predominan hasta cuándo la Nación Quiteña se independiza de España.

Quito, antes que ninguna otra Colonia Española, es la primera en proclamar su libertad luego de varios intentos fallidos en donde sus habitantes sufren las consecuencias del poderio Español. La Segunda Junta Soberana dicta la Llamada Carta Quiteña de 1812, con la cual se puede decir que inicia el Derecho Legislativo en lo que posteriormente se denominaría República del Ecuador, como Estado Independiente y Soberano, si bien dicha Carta no puede ser considerada como una verdadera Constitución, ni como creadora o consagrante de ningún Estado, fue la precursora de la Legislación Ecuatoriana, toda vez que se asigna funciones al Poder Legislativo, confiando la representación nacional de este nuevo Estado en el Congreso Supremo de los Diputados, representantes de sus provincias libres y los cuerpos que este señala para el ejercicio del poder y de la autoridad soberana, no pudiendo ejerci-

. . . / . . .

tar dicho poder un mismo cuerpo o una misma persona, estableciendo por separado el ejercicio del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Varios de los Artículos de la Carta de Quito de 1812, se refieren al mantenimiento y vigencia de la Función Legislativa Ecuatoriana, la misma que se conformaba por un organismo denominado Senado conformado por tantos miembros cuantas provincias tenía el naciente Estado, teniendo como función primordial, vigilar la observancia de los preceptos legales contenidos en la dicha Carta, en defensa de los intereses y derechos del pueblo.

Luego de este intento emancipador en la cual falla el deseo de los Patriotas por dar libertad a esta Nación, el Gobierno Español se consolida nuevamente después - de 1812, hasta llegar al año de 1820, ^{cuando} en dondè la semilla de la libertad hecha raíces y el País logra su libertad luego del pronunciamiento de Guayaquil ocurrido el 9 de octubre y aprobado el mismo día por un Cabildo abierto, que acordó que ejerciera en forma interina la suprema autoridad sobre la provincia de Guayaquil José Joaquín y Olmedo, quien convoca poco tiempo después a una Asamblea de representantes también llamado Colegio Electoral cuya labor fundamental fue la de realizar el Reglamento llamado también Constitución de Guayaquil, la misma que tenía el carácter

. . . / . . .

de transitoria pues se refería a Guayaquil como Provincia sin formar parte de una entidad política superior. Luego de asegurada la Independencia de Guayaquil se conforma un ejército continental dirigido por Bolívar, que logra el 24 de mayo de 1822 liberar a todo el territorio ecuatoriano del colonialismo español, pasando inmediatamente este nuevo estado a formar parte de la Gran Colombia.

Con la anexión del Ecuador a la Gran Colombia, la naciente Nación se somete a la Constitución vigente en Colombia, que era la Constitución de Cúcuta dictada en 1821, la misma que se inspiraba en principios de la Revolución Francesa de 1789 y de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Pero si bien todas estas Constituciones o Cartas Fundamentales pueden servir como antecedente de la Función Legislativa en el Ecuador, no constituyen el principio del Derecho Constitucional Ecuatoriano, pues, la Legislación es el conjunto o cuerpo de leyes con las cuales se gobierna a un estado o una materia determinada. Es también la ciencia de las Leyes con un sentido amplio las mismas que son dictadas por las personas a quienes está atribuída esta facultad. Desde este punto de vista podemos comprender que la Legisla

. . . / . . .

ción es el conjunto de leyes dictadas por los representantes del pueblo que constituye un estado en este caso el Estado Ecuatoriano, si esas leyes fueron dictadas por otras personas que no fueron ecuatorianas entonces mal podría decirse que nuestra Función Legislativa tiene sus inicios en la Constitución dictada en Cúcuta para regir los destinos de nuestro vecino país del Norte, de tal manera que para poder hablar de inicios de derecho Constitucional Ecuatoriano debemos referirnos a la Constitución dictada por la Asamblea Constituyente de 1830 celebrada en Riobamba y presidida por el General Juan José Flores, dando nacimiento al Estado Ecuatoriano actual.

En esta forma queda enunciada en breves rasgos cuales se pueden considerar históricamente los hechos que dieron origen a la Legislación de nuestro País desde cuando se tiene conocimiento de la existencia de un grupo humano unido en un principio por lasos de sangre, creencias religiosas, cultura, lenguaje, asentados en un territorio definido, hasta cuando evolucionan y continúan unidos por estos nexos pero que además se rigen por leyes, principios y preceptos Jurídicos, hasta constituir el Estado Ecuatoriano.

C A P I T U L O I I

PRACTICA LEGISLATIVA EN EL ECUADOR

A.- ANALISIS CRITICO

En el capítulo anterior llegamos hasta la Constitución dictada en Cúcuta para regir los destinos de Colombia, en este capítulo - trataré de realizar un análisis del desenvolvimiento de la Función Legislativa en el Ecuador desde el año de 1830 en donde se dicta - por primera vez una Constitución Política, en la Asamblea Constitu - yente reunida en Riobamba.

Antes de efectuar este estudio enunciaré cuales han sido las - Constituciones que ha tenido el País empezaré por la de 1830 dic - tada en la Asambela Constituyente reunida en Riobamba siendo Presi - dente el General Juan José Flores; la Segunda Constitución fue dic - tada en Ambato estando de Presidente Vicente Rocafuerte en el año de 1835, la tercera Constitución fue dictada en Quito siendo Presi - dente el General Juan José Flores, en el año 1843, La cuarta Cons - titución se dicta en Cuenca en el año de 1845 y durante la Presi - dencia de Vicente Ramón Roca. La Quinta Constitución se dicta en la Ciudad de Quito en el 1851 y estuvo de Presidente Diego Noboa. La sexta Constitución se dicta en la Ciudad de Guayaquil en el año de 1852 siendo Presidente José María Urbina; La Séptima Constitu - ción se dicta en Quito en el año de 1861 estando de Presidente - García Moreno; La Octava Constitución se dicta en Quito, en el año de 1869 y la |preside| García Moreno; La novena Constitución se dic

Señalado por el autor

. . . / . . .

ta en Ambato en el año de 1878 y la presidió Ignacio de Veintimilla; La Décima Constitución se dicta en Quito, en el año de 1884 y estuvo ^{de presidente} presidida por Plácido Camaño; La Décima Primera Constitución se dicta en Quito, en el año de 1897 presidida por Eloy Alfaro; La Décima Segunda se dicta en Quito, en el año de 1906 y estuvo presidida por Eloy Alfaro; La Décima Tercera Constitución se dicta en Quito, en el año de 1929, y estuvo presidida por el Dr. Isidro Ayora; La Décima Cuarta Constitución se dicta también en la Ciudad de Quito y fue presidida por Aurelio Mosquera Narvéz en el año de 1938; La Décimo Quinta Constitución dictada en Quito, en el año de 1945, presidida por José María Velasco Ibarra; La Décimo Sexta Constitución dictada en Quito, en el año de 1946, presidida por José María Velasco Ibarra; La Décimo Septima Constitución fue dictada en Quito y estuvo presidida por el Dr. Otto Arosemena Gómez en el año de 1967; y, por último tenemos la Constitución número Décima Octava que es la que actualmente nos rige, que fue dictada en el año de 1978 y aprobada por el pueblo del Ecuador mediante el Referendum.

Como se puede apreciar el poder Legislativo en el Ecuador ha ido de tumbo en tumbo si tomamos en cuenta que la Carta Fundamental que es la Constitución, dá origen a la República del Ecuador, puedo afirmar que hemos nacido dieciocho veces Constitucionalmente hablando.

1. CONSTITUCION POLITICA DE 1830

El Estado Ecuatoriano tuvo un paso sumamente efímero como parte de la Gran Colombia, pues los mismos patriotas que propusieron la formación de un sólo y gran Estado Americano fueron poco a poco propiciando la formación de varios estados independientes.

En lo que se refiere al Ecuador y para poder según los hechos Históricos realizar un pequeño recuento de como se dictó la Primera Constitución que debía regir nuestro destino como Estado Independiente hecho ocurrido en la ciudad de Riobamba luego de el llamado realizado el 12 de mayo de 1830 por el Procurador General de Quito Dr. Ramón Miño, quien comisionó al Prefecto del Departamento una representación con el objeto de que convoque a los padres de familia de que expongan su opinión respecto de que en que forma - desearían que se constituya el Gobierno del Ecuador. El Prefecto del Departamento cuyo apellido era Saénz, rehusó cumplir la misión a él encomendada en tanto no sea el Ayuntamiento el que se dirigiese en el mismo sentido, aceptándose dicha sugerencia, tuvo lugar el 13 de mayo de 1830 la reunión en el Salón de la Universidad de Quito, donde se realizan las siguientes declaraciones: 1.- Que constituyen el Estado del Ecuador como Estado libre e independiente. 2.-Que hasta que se reúna el Congreso Constituyente del Sur, se encargaba el mando Supremo Civil y Militar al General - Juan José Flores. 3.-Se autorizaba al General Juan José Flores.

. . . / . . .

para que nombrase los empleados y ordenáse todo cuanto fuese necesario con el objeto de conseguir estabilizar y establecer las mejores condiciones para el correcto y eficaz Régimen del naciente Estado. 4.-Se daba el plazo de Quince días después de recibidas las comunicaciones conteniendo las actas de los demás pueblos que pertenecerían y formarían parte del Estado Ecuatoriano, para que se Convoque a un Congreso Constituyente el mismo que tenía como misión fundamental elaborar la Constitución que rija los destinos del país, conforme al Reglamento de Elecciones. 5.-La misma Junta disponía y fijaba el plazo de cuatro meses para que se reúna el Congreso, tiempo después del cual, caso de no reunirse, sería el pueblo que debía deliberar sobre la suerte del Estado.

Efectivamente el 19 de mayo de ese mismo año la Ciudad de Guayaquil se adhería a todo lo resuelto en Quito; el día 20 sucedía igual cosa en Cuenca y Loja, concedora de los pronunciamientos de las anteriores Ciudades emitía su consentimiento para la celebración de Congreso Constituyente el día 26 de mayo, incorporando se de esta forma los departamentos del Sur.

El General Juan José Flores, en virtud de las atribuciones que le fueron concedidas con fecha 21 de mayo los respectivos Decretos Supremos, ordenando la reunión de la Asamblea Constituyente en Riobamba y fijando la fecha de dicha reunión el 10 de Agosto de 1830; y un segundo Decreto conteniendo el Reglamento para poder

. . . / . . .

realizar la elección de los diputados que debían representar al pueblo ecuatoriano en la elaboración de su primera constitución. La fecha de iniciación de la Asamblea Constituyente fue el 14 de agosto de 1830 y conto con la asistencia de 16 Diputados de los 21 que de acuerdo con el reglamento expedido previamente eran los que debían concurrir. Una vez que entre los presentes se eligieron los dignatarios que dirigirían las sesiones de dicha Asamblea Constituyente, se procedió a juramentar al General Juan José Flores como encargado del poder del nuevo Estado.

La Asamblea Constituyente de Riobamba, duró cuarenta y cinco días, en los cuales se dictó la Constitución Política del Estado, quince leyes, veinte y dos decretos una resolución y dos declaratorias, quedando constituido el Estado Ecuatoriano conformado por tres departamentos denominados de Quito, Guayas y Azuay, fijándose como límites los que habían tenido en el antiguo Reino de Quito y practicando la Religión Católica. Se establecen en esta Constitución Organos estatales de diversas especies y el derecho popular de participar en su designación o realizarla, instituyendo la posibilidad de que los ciudadanos actúen como si fueran órganos del Estado. El Poder Legislativo debía ser ejercido por una sola Cámara, la misma que estaba compuesta de diez Diputados por cada Departamento quedando por resolverse si se mantenía igual el número de representantes por Distritos. En lo referente a la duración del Congreso, se manifestó que debía ser renovado en el 50%

. . . / . . .

cada dos años, debía instalarse sin necesidad de convocatoria y duraría 35 días pudiendo ser prorrogado por quince días más.

Entre las atribuciones que tenía el Congreso estaba la de poder declarar la guerra, tomando en cuenta los informes emitidos por el Ejecutivo, así como requerir de este, conseguir la paz y aprobar los tratados internacionales. Una de las facultades que más se destaca en la Cámara de Diputados estaba la de nombrar el Presidente y Vicepresidente del Ecuador, para lo cuál se requerían los dos tercios de los Diputados presentes. De todas maneras la Constitución Política del Ecuador dictada en el año de 1830 delimita mucho al Poder Legislativo dejándolo sin mayor fuerza de oposición y decisión ante un poder Ejecutivo fuerte.

En lo referente a sus enunciados generales la Constitución de 1830 manifiesta que Gobierno, es la organización del Estado para lograr sus objetivos y conseguir los fines propuestos. Además de encerrar garantías generales al regular el ejercicio de la Actividad estatal, se dictan normas en las cuales se establecen las garantías deberes y derechos de los ciudadanos, garantías como la de igualdad, domicilio, propiedad, seguridad, libertad de creencias, nacionalidad regulando a los ciudadanos extranjeros y dictando normas para su permanencia dentro del Estado Ecuatoriano, se fija los requisitos que se requieren para ser ciudadano. Establece dentro de la actividad del Estado las tres funciones: Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional.

. . . / . . .

Dentro de la Función Legislativa, se atribuye su funcionamiento a una Asamblea que es el Organó superior especializado dándole el nombre de Congreso, el mismo que como dijimos anteriormente es -- unicameral conformado por Diputados designados por las provincias como colegios electorales que designan sus representantes por cuatro años pudiendo ser elegidos únicamente y según los requisitos establecidos personas con una capacidad económica alta, en esta Constitución se establece además la inmunidad parlamentaria y la inviolabilidad de sus miembros. Se determina el trámite que deberá seguir el Congreso en la elaboración de normas generales, distinguiéndose varios momentos como son los de la iniciativa, discusión, votación, sanción y promulgación, dándose la posibilidad de legislar a todos y cada uno de los miembros del Congreso, facultándose al Presidente para que con sus Ministros, puedan enviar al Congreso leyes que ellos consideren convenientes para el desarrollo y bienestar de los Ecuatorianos, debiendo la Función Legislativa estudiarlas, reformarlas o negarlas.

Otros de los órganos administrativos que según esta Constitución participa en el ejercicio de la Función Legislativa es el Consejo de Estado, el mismo que interviene como órgano consultor del Jefe de Estado, pudiendo coadyuvar con éste, para la expedición de una norma general de carácter legislativo ampliando en esta forma el marco de las actividades presidenciales.

Al estudiar la Constitución de 1830 nos hemos referido únicamente a lo relacionado con las normas y preceptos dictados para normar la Función Legislativa que constituye el tema de este trabajo, sin tomar en cuenta las disposiciones referentes a las otras funciones del Estado.

Desde el punto de vista Doctrinario es necesario destacar la importancia que para los Ecuatorianos tiene la Constitución de 1830, nacida de la primera Asamblea Constituyente, de la cual nace el Estado Ecuatoriano al dictarse la primera Carta Fundamental.

2. CONSTITUCION DE 1835

Los excesos cometidos por el General Juan José Flores despertaron una violenta oposición, especialmente en el pueblo de Guayaquil, dirigida por Vicente Rocafuerte, luego de varias deliberaciones entre el General Juan José Flores y Vicente Rocafuerte, se llega a un acuerdo, por medio del cual el General Flores asume el mando de los ejércitos y Rocafuerte asume la Presidencia del Estado, una prueba más de como la política en nuestro País, ha sido manejada en base de componendas personalistas y no han sido tomados en cuenta los ideales de la Nación.

De esta forma se dá paso a la segunda Asamblea Constituyente dirigida por Vicente Rocafuerte, cuyas sesiones tuvieron lugar en la ciudad de Ambato, dictándose la Constitución de 1835, el 30 de

Alonso

. . . / . . .

julio.

En esta Constitución se puede observar una equilibrada división de los tres poderes constitutivos del Estado. En lo referente al Poder Legislativo, se manifiesta que será el Congreso quien lo forme, disponiéndose el sistema Bicameral con Senadores y Diputados, determinándose que las Sesiones serán cada dos años. En la Constitución de 1835, se concibe al Estado como la Sociedad Civil organizada, para declarar y hacer efectivo el Derecho. En esta Constitución se dá ya el nombre de República del Ecuador y se le dá la característica de Democrática. Otra de las características de la Constitución de 1835 radica en la determinación de la nacionalidad Ecuatoriana clasificandola en dos: originaria y derivativa. En lo referente al trámite que deberá seguir el Congreso Nacional, en la elaboración de normas generales y presentación de proyectos de Ley, por disponer esta Constitución que el Congreso Nacional será Bicameral, dichos proyectos, se presentan por separado en cada una de las Cámaras, esto es, sea en la de Senadores o sea en la de Diputados, para que en forma separada sean discutidas, posteriormente y para que un proyecto de Ley sea considerado como válido, deberá -- contar con la aprobación de las dos Cámaras, enviándose al Ejecutivo para que lo apruebe o lo objete. En esta Constitución se dá al Senado la facultad previa la acusación presentada por la otra Cámara, de juzgar a ciertos altos órganos estatales.

. . . / . . .

Como conclusiones y tomando en consideración los problemas por los que atravesaba el País en el momento en que fue promulgada la Constitución de 1835, se puede decir que tuvo una influencia decisiva en el desarrollo constitucional del País en formación, sirviendo de marco jurídico en el desenvolvimiento de la naciente República.

3: CONSTITUCION DE 1843

El deseo de ciertos grupos de presión, deseosos de captar el poder y efectivizar su dominio en el País, dió al traste con la Constitución de 1835, luego de la finalización del período de Vicente Rocafuerte en el año de 1839, correspondiendo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, elegir al Congreso Nacional al Presidente de la República, dicha elección recayó en la persona del General Juan José Flores, para un período que debía finalizar en el año de 1843, pero aquí surge nuevamente el deseo de poder del General Flores que deseaba perennizarse en la Presidencia de la República, valiéndose de cualquier artimaña política, la misma que se presentó bajo el pretexto de la falta de conformación del Congreso, permitiéndole en esta forma que Flores se proclame Dictador, rompiendo la Constitución vigente y convocando para que se reúna una nueva Asamblea Constituyente, esta vez en Quito lógicamente con una mayoría absoluta a favor del Dictador, que no perseguía otra cosa sino la de darle un viso de legalidad a su am-

. . . / . . .

bición desatada. Esta Asamblea Constituyente dicta la Constitución de 1843, llamada también la Carta de la Esclavitud que tenía por objeto mantener el caudillismo Floreano sin importar para nada los deseos y aspiraciones del pueblo Ecuatoriano.

En esta Constitución se da un fortalecimiento inucitado al Poder Ejecutivo, que no tenía otro objeto sino, el de proporcionar al Dictador, las facilidades necesarias para que gobierne al País en calidad de Presidente.

En lo referente al Poder Legislativo, se mantiene el sistema Bicameral, conformado por una Cámara de Senadores y otra Cámara de Representantes, los mismos que son elegidos por las denominadas Asambleas Electorales. Se cambia en esta Constitución el tiempo en el que deben sesionar estas Cámaras determinándose que sea cada cuatro años que se reúna el Congreso, con lo que es fácil de suponer que al no poder realizar regularmente sus sesiones ni emitir leyes en forma paulatina y sistemática, todas las decisiones estaban en manos del Ejecutivo. El Congreso Nacional estaba conformado por 27 Senadores o sea nueve por cada distrito, pues se concedía igualdad de números a cada uno de los distritos que conformaban la República del Ecuador. Para la conformación de la Cámara de Diputados o Representantes, esta estaba compuesta por 10 Diputados por Cada Distrito, lo que daba un total de 30 Diputados. Es necesario manifestar que según esta Constitución:

. . . / . . .

los Senadores son elegidos por un lapso de 12 años en cambio los Diputados o Representantes por un período de 8 años, lo que da la medida del tiempo que el General Juan José Flores deseaba permanecer en el ejercicio del poder. Se establece la denominada Comisión Permanente, la misma que estaba conformada por 5 Senadores, la misma venía a substituir al Congreso en lo referente a la elaboración de proyectos de Ley, ampliando de esta manera y en forma extraordinaria, el marco dentro del cuál podía actuar el Presidente de la República, pues tenía la facultad de otorgar a éste facultades extraordinarias de acuerdo a lo establecido en el artículo 62. En lo referente a la elección de Presidente de la República se puede ver claramente el deseo de dicha Constitución de favorecer los deseos de poder del General Juan José Flores, pues establece un período presidencial de 8, años reelegibles luego de un período. Es importante destacar que otras de las funciones que recaen en la denominada Comisión Permanente, esta la de poder intervenir en la Administración lo que nos da una idea de la autocracia que vivía nuestro país en esa época.

En conclusión la Constitución de 1843 denominada también Carta de la Esclavitud, es una Carta Fundamental, promulgada con dedicación hacia quien en esos momentos regía los destinos del país, que no era mas que un advenedizo Venezolano que creía que la República del Ecuador no era otra cosa que su fundo, eliminando

. . . / . . .

la posibilidad de manifestación de la democracia, pero dándole ciertos visos de Legalidad con la conformación de un Poder Legislativo prácticamente nulo, por lo esporádico de sus reuniones y la limitación para legislar.

4. CONSTITUCION DE 1845

Nunca los males que ha soportado nuestra Patria han tenido tiempo indefinido, el pueblo del Ecuador una y mil veces demostró a lo largo de su Historia su deseo de libertad y su amor por la Democracia, despreciando siempre al tirano y eliminando al Dictador. En este caso no podía ser de otra manera, el General Juan José Flores había colmado la paciencia del pueblo del Ecuador, el mismo que una vez más demostró su fé cívica y su deseo de libertad, reaccionando violentamente y con el deseo de erradicar para siempre el militarismo extranjero y es así como ese fervor patriótico culmina con la revolución del 6 de marzo de 1845. Es en Guayaquil donde nace un movimiento nacionalista y civilista empeñado en conquistar para el pueblo ecuatoriano los derechos y libertades que tanto ansiaba nuestro País. El movimiento del 6, de marzo de 1845 conocido también como marcismo por el mes en que se forjó, tenía como base filosófica fundamental, un acendrado espíritu nacionalista, un civilismo deseoso de erradicar para siempre al militarismo y además un anti-Floreanismo nacido del repudio de quien había traicionado los más caros ideales del pue

blo que lo eligió. La revolución del 6 de marzo, organiza sus fuerzas en contra del General Juan José Flores y como primera medida nombra un triunvirato integrado por José Joaquín y Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa. Triunfa la revolución en la batalla librada en la hacienda de propiedad de Flores denominada la Elvira pero tan astuto era el dictador que logra celebrar lo que se denominó los Tratados de Virginia, que le permitieron gozar de ciertas prerrogativas antes de abandonar definitivamente el País. La revolución Marcista reunió lo mejor del pensamiento político de la época y en su afán de solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales imperantes en el País, convoca a la cuarta Asamblea Nacional, en guarda de dictar la carta Fundamental, que vendría a ser la cuarta Constitución Política del Estado Ecuatoriano. La Asamblea Nacional se reúne en Cuenca y como primer paso, elige como Presidente Constitucional del Ecuador a Don Vicente Ramón Roca.

La Asamblea Nacional dicta la Constitución de la República -tomando como base a la Constitución de 1835 pero adaptándole los artículos necesarios tendientes a eliminar el caudillismo ya que en una de sus principales reformas, está la de manifestar que la soberanía radica en el pueblo quién delegará su ejercicio en las autoridades establecidas en la Constitución.

Entre los principios más predominantes que se enuncian en dicha Constitución, podemos citar los siguientes: Se mantiene la religión Católica como la Oficial, se eliminan las condiciones impuestas en las Constituciones de Flores, para poder ser elegido Presidente y además se reduce el tiempo que deberá durar el período presidencial, estableciéndose en cuatro años, en lo referente a la Función Legislativa, se mantiene el sistema Bicameral, pero se establece que el Congreso se reunirá cada año y por un período de 60 días. El número de Senadores se establece en 18, esto es 6 por cada uno de los tres departamentos que constituían la República del Ecuador, en cambio la Cámara de Diputados o Representantes debía conformarse por 30 Representantes. Se establece que es el Congreso quien debe elegir al Presidente y Vicepresidente de la República. Se confiere por primera vez en el Derecho Constitucional Ecuatoriano, al Jefe de Estado, la misión de velar por la Constitucionalidad de los proyectos de Ley, facultando al Presidente de la República la capacidad de calificar los proyectos de Ley y si a su manera de ver, un proyecto no se sujetó al ser elaborado, a los requisitos constitucionales de forma, podrá ser devuelto en un tiempo determinado, para que enmendada la equivocación o la falta prosiga con el trámite Constitucional.

Otro de los aspectos importantes constantes en la Constitución Política de 1845, radicaba en la posibilidad de proponer reformas a la Constitución, pasados cuatro años de haber sido dictada.

. . . / . . .

En esta Constitución se dicta por primera vez con el objeto de independizar a la fuerza pública de la ingerencia que ésta pueda tener en las resoluciones del Ejecutivo, ya que la fuerza pública en muchas veces había intervenido y había actuado en favor del Dictador de turno, las atribuciones del ejército indicando específicamente que la Fuerza Armada es esencialmente obediente y su objetivo era el de defender la integridad y seguridad de la República, mantener el orden y defender el Régimen Constitucional, observando las leyes vigentes y permaneciendo sometida a las Autoridades constituidas, siempre dependiendo del poder Ejecutivo.

La Constitución de 1845, otorga a la Cámara de Representantes la facultad de requerir de las autoridades la efectiva responsabilidad en lo referente a funcionarios o empleados que hayan abusado de sus atribuciones.

Del estudio realizado de la Constitución Política de 1845 - podemos observar claramente que el objetivo principal de dicha carta Fundamental era el erradicar en forma definitiva el influjo del militarismo, que hasta entonces había tenido tanta ingerencia en el devenir político Ecuatoriano ocasionando tanto daño en el eficaz desarrollo del País.

Una vez finalizado el mandato de Vicente Ramón Roca se presenta nuevamente y como en casi toda la vida republicana del Ecuador el problema de la sucesión presidencial, si recordamos lo referente a la designación de Presidente y Vicepresidente, enunciado en la Constitución de 1845, tenemos que es al Congreso a quien corresponde designar a quienes deberán regir los destinos del País.

Se presentan como candidatos los representantes de las dos tendencias más fuertes que existían en esos momentos en el País, los Militaristas, representados por el General Antonio Elizalde y los Civilistas representados por Don Diego Noboa. Por disposición expresa de la Constitución para poder ser elegido Presidente de la República era necesario reunir los dos tercios de la votación de los representantes, en estas circunstancias día - tras día se reunieron los legisladores durante el lapso de doce días hasta que sin poder llegar un acuerdo se dispersan, tocándole asumir la Presidencia al señor Manuel de Azcázubi, quien no pudo sostener al Gobierno, siendo destituido por el General José María Urbina, quien mediante el uso de las armas defenestró al Presidente, poniendo en su lugar y como Jefe Supremo a Diego Noboa, que si bien representaba al grupo Civilista, llegaba al poder por la fuerza de las armas, cambiándose de esta manera - la influencia del militarismo extranjero por la del militarismo nacional.

La Quinta Carta Fundamental o Constitución Política del Estado Ecuatoriano se dicta en la Ciudad de Quito y entre las reformas y características más importantes tenemos las siguientes:

Se incorpora al territorio Ecuatoriano las Islas Galápagos, se delimita las funciones de los tres poderes del Estado y en lo referente a la Función Legislativa se regresa al sistema Unicameral ya que en su Capítulo VII referente al Poder Legislativo, manifiesta en su art. 19 lo siguiente: "El Poder Legislativo se ejerce por la Asamblea Nacional, que constará de una sola Cámara compuesta de 42 Diputados, a razón de 14 por cada antiguo Departamento. La Ley distribuirá entre las Provincias, el número de Diputados que a cada una corresponda." Como observaremos a lo largo de este estudio histórico del desenvolvimiento Legislativo en el Ecuador, una y otra vez se cambia la forma como debe constituirse el Poder Legislativo, pero estos cambios ocurren única y exclusivamente por el deseo o arbitrio de los Gobernantes de turno, sin que exista una base jurídica no una razón valedera para que tal cambio ocurra. Según esta Constitución el Congreso deberá reunirse cada dos años. Se introduce una reforma en lo referente a quienes pueden ser las autoridades que presenten al Poder Legislativo, los proyectos de Ley, estableciéndose que a más del Jefe del Estado y los Miembros de la Asamblea Nacional, la Corte Suprema también está en capacidad de enviar o formular dichos proyectos. Se mantiene en -

la Constitución de 1851 la Capacidad que tiene la Cámara de Representantes para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República o sea que se mantiene la elección indirecta. Es facultad de la Asamblea Nacional, la de juzgar a ciertos Organos estatales. Se aumenta en forma considerable las facultades extraordinarias del Presidente de la República. Se establece que en caso de falta del Presidente de la República, será reemplazado por el Jefe del Consejo de Estado, el mismo que será elegido por la Asamblea Nacional por espacio de cuatro años.

Luego del análisis realizado a la Constitución Política de 1851, me permito transcribir lo que el Dr. Ramiro Borja y Borja en su libro Derecho Constitucional Ecuatoriano, página 615 del tomo II, manifiesta: "La Constitución de 1851 es confusa originando graves dudas en materias importantes. Restringe la Autoridad Presidencial comparada con Constituciones anteriores, excepto en lo concerniente a Facultades Extraordinarias y a intervención en la Función Legislativa de la Asamblea Nacional. En algunos puntos se aproxima a la Constitución de 1830 y 1843, y en otros sobre todo en los concernientes a las relaciones del Ecuador y la Iglesia y a nacionalidad, sigue en conjunto a la de 1845. Lo que da Importancia a la Constitución de 1851, dentro del desarrollo constitucional Ecuatoriano, es la que ella concede al Consejo de Estado: Este Consejo, es considerable--

mente enaltecido y sobre todo por su papel de vigilante de la regularidad del proceso de producción del Orden estatal, de que carece en las anteriores constituciones.

6. CONSTITUCION DE 1852

No podía ser de buena voluntad el apoyo de un militar como José María Urbina a un candidato Civil, sino el deseo de apaciguar los exaltados ánimos reinantes en el año de 1851 cuando se trataba de elegir entre un candidato Militarista y un candidato Civilista. Es así como un año más tarde de posesionado el presidente Diego Noboa, es derrocado mediante golpe de Estado, comandado por el General José María Urbina, quien convoca a nueva Asamblea Nacional para que dicte una nueva Constitución Política que rijan los destinos del Ecuador. Esta Asamblea Nacional se reúne en Guayaquil y el 30 de Agosto de 1852 expide la Sexta Carta Política del Estado Ecuatoriano, la misma que presentaba los siguientes puntos principales: En lo que se refiere a la Función Legislativa, se retorna nuevamente al sistema Bicameral, es necesario hacer notar que la Asamblea Nacional formula esta Sexta Constitución, basándose en la Constitución de 1845. En esta Constitución se determina la facultad del Poder Legislativo para elegir Presidente y Vicepresidente, limitándole únicamente a la toma de posesión y el juramento de dichas autoridades. Se declara que la so

beranía reside en el pueblo y será éste quien delega su ejercicio a las autoridades establecidas en el Constitución. Uno de los preceptos más importantes de tomar en cuenta es esta Constitución, es el que determina que el territorio Nacional se halla conformado por las provincias que integraron la antigua Presidencia de Quito. Se establecen como requisitos indispensables para ser elector, el de tener 21 años y percibir una renta anual de 200 pesos.) En esta Constitución se establece el servicio Militar Obligatorio y se abolió la pena de muerte entratándose de delitos políticos. Es necesario manifestar que en lo referente a las funciones del Ejecutivo este Poder se preocupó de dar importancia en cuanto se refiere a las garantías de los ciudadanos y dictó el decreto de manumisión de esclavos, determinando un paso muy importante y positivo en el desenvolvimiento de la sociedad Ecuatoriana.

7. CONSTITUCIÓN DE 1861

El período presidencial que se impuso el General José María Urbina transcurrió como él lo había previsto, y entregó la Primera Magistratura del País, para que se nombre al nuevo Presidente que debería regir los destinos del Ecuador, esta recayó en la persona del General Francisco Robles, continuando de esta manera el Militarismo en el poder. En esta época el Ecuador se deba

. . . / . . .

tía en una grave crisis interna agravándose aún más por la conflictiva situación internacional al conocerse de las intenciones de nuestro tradicional enemigo el Perú de bloquear el puerto de Guayaquil. Es en estos años donde se suscitan una serie de hechos que ponen en peligro la integridad nacional, dando paso a quizás la más grave crisis del Ecuador en lo que a la vida República se refiere. Se dan una serie de Gobiernos en varias regiones de la Patria, mientras el Perú ataca las costas Ecuatorianas, Franco se alza en armas y en forma antipatriótica y vergonzosa pacta con el Perú, lo que por suerte determina un renacer patriótico del pueblo, surgiendo el movimiento nacionalista que mediante las armas depone al Presidente Robles que tan poco don de mando y falta de capacidad para Gobernar había demostrado. Esto determina la formación de un Triunvirato que estaba presidido por Gabriel García Moreno, quien se encarga provisionalmente del Poder Ejecutivo. Como todo era caos y el Orden Constituído se había roto, es necesario dictar una nueva Constitución mediante el llamamiento a una nueva Asamblea Constituyente, la misma ,que reunida en la ciudad de Quito y dirigida por García Moreno ,dicta la Constitución el 10 de marzo de 1861. Esta Constitución en su primer Artículo manifiesta que la República del Ecuador se compone por todos los Ecuatorianos reunidos bajo un mismo pacto de asociación política. Se otorga facultades

. . . / . . .

especiales para conseguir un gran desarrollo del Régimen Municipal. Dada la tremenda crisis por la que había pasado la República y deseando crear conciencia en el pueblo y despertar aún más su espíritu Patrio, la Constitución de 1861 manifiesta la indivisibilidad del Ecuador, su calidad de libre e independiente de toda pretensión extranjera. En lo que se refiere al poder Legislativo, esta Constitución mantiene el sistema Bicameral, dando las normas acerca del número de representantes que deberá tener cada provincia y así establece que deberá haber dos Senadores por cada provincia y un Diputado por cada 30.000 habitantes, estableciéndose que en caso de haber residuo de 15.000, habitantes más dicha provincia tenía opción a un Diputado más.

Esta es la Primera Constitución en establecer el sufragio popular directo. Se establecen como condiciones para ser ciudadano, el de ser casado, mayor de 21 años y que sepa leer y escribir, como podemos observar en esta Constitución se suprime la condición de carácter económico que hasta ese entonces regía, dando se por tanto igualdad y similar capacidad a todos los Ecuatorianos sea cual fuere su condición social. Se establece que las Cámaras deberán ser renovadas cada dos años. Se dá a la Corte Suprema la facultad de intervenir en la discusión de los proyectos de Ley por ella presentados. En cuanto se refiere a las garantías de los ciudadanos establece que el Presidente o el en-

cargado del Poder no podrá privar de su libertad a ningún Ecuatoriano, no podrá coartar la libertad de los Jueces en la emisión de sus dictámenes, no podrá impedir que se lleve a efecto los actos electorales, se le prohíbe la disolución de las Cámaras o la suspensión de las sesiones de dicho Organismo, se exige libertad de imprenta, estableciéndose como sanción en caso de atentar contra estas disposiciones, la obligación de ser Juzgado en el Congreso. Al igual que la Constitución de 1852, la Función Legislativa no puede elegir al Presidente de la República, siendo únicamente el camino para perfeccionar a dicha autoridad elegida por el pueblo. En esta Constitución se determina que será el Congreso quien realice el escrutinio de los votos que en forma secreta y directa han emitido los ciudadanos. De la misma manera como restringe las facultades del Presidente de la República, en la Constitución de 1861, se establece la posibilidad que tiene el Congreso de conceder al Presidente de la República Facultades extraordinarias en caso que las circunstancias así lo requieran, tanto en el orden interno como en el externo.

8. CONSTITUCION DE 1869

Llamada también la Carta Negra principalmente debido a las siguientes causas determinadas por el Dr. Guillermo Bossano en

. . . / . . .

su libro Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano, editado por la Casa de la Cultura de Quito, en el año 1975; "PRIMERA Por la manera de concebir el problema religioso; SEGUNDA. La concentración de fuerzas para el Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes del Estado y de la seguridad y libertad de los asociados, dada la psicopatología del hombre que iba a gobernar amparado en tales preceptos Constitucionales; y, TERCERA. El debilitamiento de la garantías y de la libertad, en definitiva."

Como antecedentes históricos para la promulgación de la Constitución de 1869 podemos anotar los siguientes: Luego del mandato presidido por Gabriel García Moreno, se suceden en el poder Gerónimo Carrión y Javier Espinoza, éste último permanece como Presidente hasta el año de 1869, fecha en la cual es depuesto por García Moreno, quien asume el mando en calidad de Presidente Interino. Con el objeto de darle legalidad a su Dictadura, García Moreno convoca a una nueva Asamblea Constituyente, pero como no podía ser de otra manera se hallaba conformada por Representantes totalmente adictos a su voluntad y deseos. Se dicta la Constitución la misma que trata de fortalecer el principio de Autoridad, creando un Poder Ejecutivo fuerte, para lo cual se exagera ciertos preceptos y ciertas disposiciones, entre las cuales podemos manifestar las siguientes: Se establece en lo referente a la Religión

. . . / . . .

que la única imperante en el Ecuador y a la cual se la debe proteger y defender, es la religión católica, inclusive para ser ciudadano se establece que además de ser casado, mayor de 21 años y saber leer y escribir, debe profesar la religión católica, determinándose además que los sospechosos en materia de religión quedan excluidos de formar parte del Congreso y de los demás Cuerpos de Representación Nacional. En esta Constitución se mantiene el sistema Bicameral en lo referente a la Función Legislativa, determinándose que el Congreso deberá reunirse cada dos años. Los Senadores elegidos por el pueblo durarán en sus funciones nueve años mientras que los Diputados deberán ser elegidos cada seis años. Esto está dando una idea acerca del tiempo que pretendía estar García Moreno al frente de los destinos del País. Como se halla establecido en el Sistema Bicameral, en lo referente a la forma como deben ser aprobadas las leyes emanadas de dicho Cuerpo Legislador, los Proyectos de Ley pueden ser emitidos por cualquiera de las Cámaras y una vez aprobada por la Cámara que lo dictó, deberá pasar a la otra Cámara para su estudio y aprobación antes de enviarla al Ejecutivo para que sea promulgada una vez que dicho poder la haya aceptado. En esta forma se da cumplimiento a un control eficaz que es el principal fundamento para que tenga vigencia y existencia el sistema Bicameral. Se establece nuevamente la condición de poseer bienes por un -

valor determinado para poder ser elegido Senador. Como era de esperarse las atribuciones dadas en esta Constitución al Presidente de la República fueron exageradamente favorables para que se imponga en el Régimen un Poder Ejecutivo fuerte, entre las principales podemos citar las siguientes: Tenía la facultad de convocar al Congreso pero con la condición que solamente podía tratar para lo que fue convocado; El Ejecutivo estaba en capacidad de concurrir a la formulación de las leyes, pudiendo además sancionaras y promulgarlas; Proponía al Congreso los candidatos para ocupar las Magistraturas del Poder Judicial. Se establece el denominado Tribunal de Cuentas, con un Juez especial de Hacienda Pública, este Tribunal estaba conformado por Ministros designados por el Congreso pero designados por el Ejecutivo. En lo referente a la elección y tiempo que debía durar en el poder el Presidente de la República, la Constitución de 1969 establece el período Presidencial por seis años y además no prohíbe la elección inmediata del Presidente sino únicamente la reelección inmediata para quien haya sido Presidente por dos períodos seguidos. Se establece el denominado Consejo de Estado, el mismo que estaba formado por el Presidente, quien lo preside y por los miembros a quienes nombra y puede remover a voluntad, lo que constituye un caso único en lo que ha derecho Constitucional Ecuatoriano se refiere. Se disminuye la facultad del Congreso para solicitar al Presidente que rin

da cuenta de sus actos. A pesar de todas las limitaciones y exageraciones respecto del poder que podía ejercer el Presidente de la República, no debemos dejar pasar el hecho de que es en esta Constitución, en donde se acentúa en forma notable la característica de democracia en la que desea vivir el Ecuador, pues establece el referendum.

9. CONSTITUCION DE 1878

Dentro del devenir político Ecuatoriano, la Constitución anterior sirvió para concretar y regularizar el sentido de autoridad que tanta falta hacía en nuestro País. Luego del asesinato del Presidente Gabriel García Moreno, sube al poder Antonio Borrero, quien continúa gobernando basándose en la Constitución de 1869. Sin embargo en el País empiezan a sentar raíces las ideas liberales que tan duramente atacaron las ideas del Presidente García Moreno, encontrando en el General José Ignacio de Veintimilla la persona que quitaría del poder a Borrero. El General Veintimilla desempeñaba las funciones de Comandante de -- Guayaquil, plaza en donde se proclama Dictador y convoca en forma inmediata a la Asamblea Constituyente que tendría a su cargo elaborar la nueva Constitución de la República. Es necesario -- destacar que esta Asamblea Constituyente estaba conformada en -- su gran mayoría por Congresistas total y absolutamente anti-Garcianos, cuya finalidad no era otra sino la de prácticamente ha-

cer desaparecer del panorama político Ecuatoriano la Constitución dictada por García Moreno. Es así como la Constitución de 1878, tiene un profundo arraigo liberal, lo que indudablemente venía a constituir una transformación en lo que se refiere a la ideología constitucional. Entre las principales disposiciones enunciadas en la Constitución de 1878, esta la de vigorizar el régimen Municipal. Se dá un equilibrio en cuanto se refiere a los poderes y se conceden amplias garantías a los ciudadanos entre las que podríamos contar: La inviolabilidad de la vida, eliminación de la pena de muerte por delitos políticos y también para delitos comunes, exceptuándose al parricidio y matricidio. En cuanto a la terminología que se utilizó en el enunciado de la Constitución se advierte la eliminación de "En Nombre de Dios," utilizándose la frase de "La Asamblea Nacional, en nombre y por autoridad del Pueblo Ecuatoriano, decreta la siguiente Constitución Política de la República del Ecuador". En lo referente a las condiciones o requisitos necesarios para ser ciudadano, se mantiene lo que enuncia la anterior constitución pero cambiando o más bien dicho suprimiendo la condición de ser católico. En esta Constitución se concede la facultad de crear establecimientos de enseñanza privada, pero siempre y cuando se sujeten a las normas establecidas para los establecimientos de enseñanza pública. Como aspecto fundamental en cuanto se refiere a la Educación podemos anotar que se establece la obligatoriedad de la

enseñanza primaria y de las artes y oficios, los mismos que deberán ser satisfechos con fondos públicos. Se estableció el sufragio directo y secreto en cuanto se refiere a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, cuyo mandato se establece en cuatro años y sin posibilidad de reelección. En cuanto a la función Legislativa, se mantiene el sistema Bicameral, y además se mantiene la forma como deben o pueden ser formuladas, estudiadas y promulgadas las leyes. Es necesario también anotar, que es en la Constitución de 1878 que se dicta por primera vez en el Derecho Constitucional Ecuatoriano la garantía absoluta del trabajo. Se aumentan en esta Constitución las facultades de fiscalización por parte del Congreso de las labores Ministeriales. Como se puede observar la Carta Fundamental dictada en el año 1878, tiene características y condiciones dogmáticas de gran trascendencia para el desenvolvimiento y desarrollo político, económico y sicosocial del pueblo Ecuatoriano.

10. CONSTITUCION DE 1884

Esta Constitución no es otra cosa que una repetición inclusive casi textual de la anterior y no podía ser de otra manera, - pues históricamente es conocido que Veintimilla luego de cometer gravísimos errores que condujeron al País por tortuosos caminos, con una increíblemente mala administración, seguida por una brutal represión, no tuvo otro camino sino el de proclamarse Jefe

Supremo, para poder en algo dominar la tremenda oposición que surgía en contra del Gobierno. Ante este hecho surge en el país un gigantesco movimiento contra-revolucionario que agrupa a las más diversas tendencias e ideologías políticas, que en ese momento no tenían otro objetivo sino el de sacar del poder Ejecutivo al usurpador. En este momento de la vida Republicana, surgen prácticamente tres Gobiernos: Uno provisional asentado en Quito, otro en Manabí y Esmeraldas y por último un tercero en Guayaquil que tuvo como representante a Pedro Carbo. Luego de varias reuniones y tomando en cuenta el bien de la República, se logra unificar -- criterios y se crea el concenso nacional acerca de la necesidad de Convocar a una Nueva Asamblea Constituyente, la cual se reúne en Quito el 11 de Octubre de 1883, terminando su labor el 26 de abril de 1884, surgiendo de ella la Décima Constitución Política del País. Es en esta Constitución en donde por primera vez, se prescinde de requisitos de orden económico para poder ejercer funciones públicas. Se limita en parte de las facultades entregadas al Presidente de la República. En lo referente al Poder Judicial, se crea el Jurado y algo muy digno de tomarse en cuenta y es lo relacionado con la falta total de diferenciación entre nacionales y extranjeros, en cuanto se refiere al goce de las garantías generales. En cuanto a la facultad de promulgar las Leyes, esta Constitución, asigna al Presidente de la República dicha facultad y en caso de no efectuar dicha promulgación

podrá hacerlo otro órgano. Se crea nuevamente la Vicepresidencia de la República y se le asigna funciones específicas además de las de reemplazar al Presidente, entre estas funciones está la de dirigir el Consejo de Estado. En cuanto se refiere a la Función Legislativa, se establece el sistema Bicameral manteniéndose en los demás lineamientos tan similares a la anterior que no considero necesario analizarlos.

11. CONSTITUCION DE 1897

El Presidente José María Placido Caamaño dejó el solio Presidencial prácticamente sin pena ni gloria, muchos historiadores no tienen empacho en manifestar que lo único bueno que existió en su Gobierno fue el hecho de que terminó el mandato Presidencial para el cual fue elegido. Le sucede en el Gobierno Antonio Flores Jijón hijo del General Juan José Flores, con quien se puede decir logra su apogeo el Progresismo, que no era otra cosa que una tendencia moderada de la extrema derecha, tan reclacitrante proclamada por García Moreno. Posteriormente, asciende al Poder el Doctor Luis Cordero, ilustre por sus cualidades literarias pero sin muchos dotes de Mandatario, lo cual permitió que funcionarios del Régimen cometan abusos y arbitrariedades. A tal punto que es en esta época que se produce el incidente de la venta de la bandera, lo que ocasionó la renuncia del Dr. Cordero, produciéndose en estas circunstancias el golpe del 5 de junio de 1895 en donde los

Ecuatorianos recién nos incorporamos a los principios proclamados por la Revolución Francesa del 14 de julio de 1789. El General Eloy Alfaro, es proclamado Jefe Supremo en Guayaquil el 5 de junio de 1895 y llega de Panamá para hacerse cargo de tan difícil tarea. Lo primero que desea hacer el General Alfaro, fue llegar a un acuerdo con el Gobierno de Quito, y al no conseguirlo inicia una campaña armada de la que sale victorioso el 4 de septiembre de 1895. Con el deseo de que en el menor tiempo posible se olviden los rencores y solo se piense en garantizar la vivencia del Estado Ecuatoriano, el General Eloy Alfaro pensó en convocar en forma inmediata a una Nueva Asamblea Constituyente que dictase la Constitución Política del Estado y es así como en Guayaquil como sede, se inician las sesiones de la Asamblea y el 9 de octubre, designa al General Eloy Alfaro como Presidente de la República, y posteriormente se enfrasca en la dura tarea de dictar la nueva Constitución la cual sale a la luz el 18 de enero de 1897, la misma que por tratarse de la primera Constitución Liberal tiene principios y preceptos propios de esa Doctrina, empezando por determinar que es el pueblo Ecuatoriano que tiene la autoridad y es asu nombre que se dictan las leyes que lo regirán. En cuanto se refiere a la Religión del País, manifiesta que será la Católica la religión que imperará en la República, pero manifiesta lo siguiente: "Con exclusión de todo culto contrario a la moral" lo que lógicamente abría el camino para introducir otro -

tipo de culto que no atente a la moral. Se establece por primera vez la libertad de cultos al manifestar que "El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquellas. Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles". Otro de los preceptos enunciados en esta Constitución es aquel relacionado con la igualdad ante la Ley, sin reconocerse fuero alguno para el juzgamiento de las infracciones comunes. Se establece la prohibición de conceder privilegios o de imponer obligaciones, que lleven a determinar que un ciudadano es mejor o peor que otro. En lo referente a las garantías constitucionales hacia los Ecuatorianos, podemos anotar la abolición de la pena de muerte por infracciones comunes, se establece y garantiza la libertad de palabra pudiendo escribirse lo que se desee pero guardando ciertos principios de responsabilidad establecidos en las leyes. Se establece la libertad de enseñanza, así como la obligatoriedad y gratuidad de la instrucción primaria. Se elimina la igualdad entre los nacionales y extranjeros, limitándose las garantías de los extranjeros. Se asigna al Consejo de Estado, el conocimiento y resolución de las cuestiones Contencioso Administrativo. En lo referente a la Función Legislativa, se instituyó el Sistema Bicameral disponiéndose que será el 10 de Agosto de cada año que debía reunirse el Congreso.

En general podemos decir que se implantaron reformas en varios

campos especialmente en lo relacionado con las garantías constitucionales y con las garantías de las personas facilitando el desarrollo de instituciones y organismos, así como la expresión y el comportamiento libre de los Ecuatorianos.

12. CONSTITUCION DE 1906

Es necesario anotar que esta Constitución es la que más tiempo ha regido los destinos del país durante su vida Republicana, ya que la Carta Fundamental dictada en el año de 1906 gobierna al Ecuador con sus normas jurídicas por el lapso de veinte y tres años. Es necesario hacer un recuento de los hechos históricos desarrollados antes de que se dicte esta Constitución; y así tenemos que, luego de terminado el período Constitucional para el cual fue elegido el General Eloy Alfaro, esto es el 31 de Agosto de 1901, se elige para que rija los destinos del Ecuador a otro de los prominentes liberales de esa época, el General Leonidas Plaza Gutiérrez el mismo que tenía como propósito fundamental, mantener en vigencia la Constitución dictada en 1897, lo cual lo consiguió en buena parte.

Luego de finalizado el período para el cual fue elegido el General Leonidas Plaza, le sucede en el poder Don Lizardo García, el mismo que permaneció en el cargo durante pocos meses, ya que nuevamente en la Ciudad de Guayaquil se gestaba una revolución desconociendo el Gobierno instaurado en Quito, y proclamaba como Presidente al General Eloy Alfaro. Esta revolución, fue acogida favo-

rablemente en Riobamba y Guaranda y el 17 de enero de 1906, el General Eloy Alfaro entra una vez más triunfante a la Ciudad de Quito para hacerse cargo del Poder, en el cual permanece como dictador hasta el mes de Octubre de ese año, mes el cual se reúne la Asamblea Nacional Constituyente que dictaría finalmente la Décima Segunda Constitución Política del País, la misma que como primera disposición legalizó la permanencia del General Eloy Alfaro al frente del Poder Ejecutivo, en su calidad de Presidente Constitucional de la República.

Entre los cambios introducidos en esta Constitución podemos anotar principalmente los siguientes: Es la primera Constitución en la cual, se prescinde por completo de todo cuanto tiene relación con el orden religioso, que hasta la fecha a pesar de la permanencia en el poder del partido Liberal, no había sido eliminado de las anteriores Cartas Políticas. Se establece así mismo por primera vez, que el Ecuador adopta como forma de Gobierno el Republicano, representativo y democrático y en consecuencia este es popular, electivo, alternativo y responsable, distribuyéndose los poderes en tres: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como podemos observar, es en esta Constitución en donde se introduce por primera vez la palabra democrático. En esta Constitución se establece que la Constitución Política del Estado es la Ley Suprema de la República y por tanto no tendrán ningún valor las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos, o tratados que de una u otra manera se opongan a su vigencia y

disposiciones, estableciéndose que, solamente al Poder Legislativo representado por el Congreso Nacional, es el encargado de calificar la constitucionalidad o no de una ley o Decreto. Con esta definición podemos ver claramente como la Constitución de 1906 fija la competencia del Poder Legislativo, radicándolo en el Congreso Nacional, el mismo que deberá estar conformado por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, dicho Congreso se reunirá anualmente y tendrá una duración de Sesenta días, los mismos que podrán ser prorrogados por treinta días más. En lo referente a las garantías de los Ecuatorianos, se consagran la libertad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, fiscal y municipal, las mismas que deberán ser laicas, seculares y gratuitas. En lo referente a la enseñanza particular, la Constitución establece que no recibirán apoyo por parte del Estado. Se establece la libertad del trabajo y se dictan normas incipientes que luego con el transcurso del tiempo serán normadas y reguladas en el Código de Trabajo. En lo referente al Poder Ejecutivo, se estableció que el Presidente durará por cuatro años, estableciéndose una prohibición al Presidente de la República, la misma que consistía en que no podía abandonar el País sin permiso del Congreso, esta prohibición duraba mientras ejercía el poder y un año después de haber abandonado el cargo. Esta disposición se la dictó con el objeto de precautelar los intereses de la Patria y hacer efectivas las responsabilidades emanadas del cargo para el cual fue elegido. Se limitó lo que tiene relación con atribu --

ción del Ejecutivo, de establecer las garantías extraordinarias, regulando esta facultad y especificando cuando, como, porque y por que tiempo podrían ser utilizadas. Es esta Constitución no existe el cargo de Vicepresidente de la República, estableciéndose que quien deba subrogar al primer mandatario en caso de falta deberán ser en su orden, el presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados. El Vicepresidente del Senado, o el Vicepresidente de la Cámara de Diputados. Se conserva el Consejo de Estado, el mismo que estaba presidido por el Presidente de la Corte Suprema, los Ministros únicamente tienen voz pero no voto, manteniéndose las funciones de velar por el correcto desenvolvimiento de las diferentes Instituciones del Estado.

De esta manera con normas y preceptos claros y sencillos la Constitución Política de 1906 regula el comportamiento y ordenamiento jurídico del Ecuador por muchos años dando la estabilidad y desarrollo que tanta falta hacía en esos años de nuestra República.

13. CONSTITUCION DE 1929

Luego de varios años de dominio liberal, los mismos que se sucedieron en el poder durante cuatro períodos, el País desemboca en una serie de hechos bochornosos y trágicos dentro del convivir nacional, tal el caso del arrastre de Alfaro y sus lugartenientes, el Ecuador continúa con su devenir histórico llegando al Gobierno

. . . / . . .

del Presidente Gonzalo S. Córdova, quien realizó un Gobierno -
cuajado de errores e irregularidades, lo que trajo como conse-
cuencia el descontento popular que estaba cansado de tanta ino-
perancia de sus mandatarios. Este hecho motivó que la oficia-
lidad j6ven del ej6rcito fragu6 un golpe de estado, el mismo -
que tuvo lugar en la ciudad de Guayaquil y estaba dirigido por
el Comandante Idelfonso Mendoza. Se establece en el Pa6s una
Junta de Gobierno, la misma que estaba integrada por siete ciu-
dadanos y contaba con el asesoramiento de dos Juntas Militares
de Zona una con residencia en Quito y otra con residencia en
Guayaquil. Este ensayo de Gobierno m6ltiple como podr6a lla-
marse, no gener6 los resultados que se esperaban, primero por
lo complejo del sistema, segundo por la idiosincracia del Ecu-
toriano toda vez que inclusive se acentu6 el regionalismo y
como era de esperarse, fracas6 la aventura iniciada pocos meses
atr6s. En estos momentos el Ej6rcito ofrece el poder al Dr. -
Isidro Ayora, quien gobierna el Pa6s en forma interina para -
posteriormente convocar a una nueva Asamblea Nacional Constitu-
yente que dicte la nueva Constituci6n del Pa6s, siendo esta -
la D6cima Tercera Constituci6n Pol6tica del Estado Ecuatoriano,
la misma que se dict6 en la ciudad de Quito y estuvo presidida
por el Dr. Isidro Ayora. En lo referente a la concepci6n pol6-
tica de esta nueva Constituci6n, se puede decir que estaba m6s
acorde con los principios del Derecho Constitucional, ya que
se preocupa de un modo m6s pr6ctico y efectivo de los problemas

que presentan las comodidades tanto en el aspecto económico y social, dictando normas no contempladas en las constituciones anteriores. Se enuncia de manera categórica que la soberanía radica en el pueblo, el mismo que lo ejerce por medio de los tres poderes del Estado claramente determinado por la propia Constitución. En lo referente a nuestro territorio manifiesta que nuestra República está formada por todas las provincias con que se erigió la Presidencia de Quito y la zona insular. Debiendo las fronteras que aún no se hallaban demarcadas ser fijadas por tratados u otros medios previstos en el Derecho Internacional. Se establece que la Soberanía radica en el pueblo y se reconoce como idioma oficial del Ecuador al Castellano.

Otro de los principios establecidos por primera vez dentro de nuestra legislación consiste en la obligatoriedad de todos los Ecuatorianos de cumplir las Leyes vigentes y defender la independencia del País, su territorio su honor, sus derechos e intereses.

Una de las conquistas dentro del campo de las garantías de las personas, radica en la facultad por parte de la mujer de ser reconocida como ciudadana, estableciéndose que debe ser mayor de 21 años y saber leer y escribir.

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso Nacional, el mismo que estará formado por Dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, se establece como fecha de iniciación de las sesio-

nes del parlamento el 10 de Agosto de cada año aún cuando no fuera convocado. Se dispone así mismo que el Congreso puede reunirse en forma extraordinaria a petición del Ejecutivo o del Presidente del Senado. En esta Constitución además, se establece la prohibición para los Legisladores de aceptar cualquier nombramiento y se estructura la Cámara del Senado con los denominados Senadores Funcionales. En cuanto se refiere a las garantías contempladas en dicha Constitución en favor del pueblo Ecuatoriano podemos manifestar, que es en esta Carta Fundamental en donde se los dá con más amplitud creando el verdadero vínculo entre el pueblo y la autoridad para poder convivir más unidos y poder desarrollarnos en mejor forma. Entre las principales garantías manifestadas en esta Constitución tenemos: La inviolabilidad de la vida y su defensa; Igualdad ante la Ley Libertad y seguridad personales; derecho de no ser detenido o preso; Derecho de no ser puesto fuera de la protección de las leyes; Ninguna persona puede ser penado sin juicio previo; Derecho de Habeas Corpus; Libertad de opinión; Derecho de propiedad; Derecho de Comercio, prohibiendo los monopolios; protección del trabajo; protección del matrimonio; pago de impuesto de acuerdo a los ingresos de los contribuyentes. Como podemos ver todas estas Garantías constituyen realmente reformas en el campo económico-social. En cuanto se refiere al poder Ejecutivo en la Constitución de 1929, se establece que el Presidente de la Re-

pública durará en el poder cuatro años y no podrá ser reelegido y en lo referente a quien debe hacerse cargo del poder en caso de falta del titular, indica que será el Ministro del Interior y así a los demás Ministros según el orden cronológico de nombramiento.

En lo relacionado con la conformación de las dos Cámaras - del Congreso, la de Senadores y la de Diputados, encontramos las siguientes reformas: Se elige un Senador por cada provincia del interior y del litoral, un Senador elegido por las provincias orientales, quince Senadores con la categoría de funcionales y un Senador en representación y defensa de los indígenas.

En cuanto se refiere a los Senadores Funcionales estos no gozan de la renta que tenían derecho los demás Senadores y estaban clasificados en la siguiente forma: Uno por las Universidades; uno del profesorado secundario y especial; dos del profesorado primario y normal; uno del periodismo, academias y sociedades científicas; dos por la Agricultura; dos por el comercio; uno por la industria; dos por el obrerismo dos por los campesinos y uno por la Institución Militar.

La Cámara de Diputados para su conformación estará integrada por los Diputados elegidos por voto popular directo haciendo efectiva la representación de las minorías y es así como --

las provincias cuya población exceda de 100.000 habitantes elegirán un Diputado por cada 50.000, pero si quedase un exceso de 25.000 más, tendrán derecho a elegir otro Diputado más. Las provincias que tengan menos de 100.000 habitantes elegirán dos Diputados sin importar cual sea su población. En el caso de los Diputados por las Provincias Orientales, se elegirán uno por cada una de ellas. Cabe especial atención la disposición que manifestaba que para ser Diputado del Oriente, no era necesario ser nativo ni haber siquiera residido en la Provincia a la que representaba, disposición que perjudicaba enormemente los intereses y deseos de los pueblos orientales pues quien defiende a su tierra es aquel que ha nacido en ella o la ha trabajado. Los Senadores y Diputados duraban en sus funciones el tiempo de cuatro años y podían ser reelegidos indefinidamente, provocado así mismo una desigualdad ya que existieron Senadores y Diputados casi vitalicios, lo que en cierta forma impidió el desenvolvimiento y adelanto de la Legislación en el País.

Como podemos observar si bien en la Constitución dictada en el año de 1929 se introducen fundamentales reformas y se establecen significativas garantías en bien del pueblo Ecuatoriano, en lo referente al Poder Legislativo, se da la oportunidad para que grupos que detentan el poder cualquiera que este sea, en el campo económico, político, religioso, se perpetúen en sus funciones y en muchos casos no sean los verdaderos portavoces del

pueblo que si bien los elige lo hacen por las presiones enunciadas anteriormente.

14. CONSTITUCION DE 1938

Esta Constitución la Décima Cuarta que se dicta en el País, se la dicta en Quito, estuvo presidida por Aurelio Mosquera Narváez, pero no se realizará un estudio de lo que dicha Carta Fundamental manifestaba pues según lo manifiesta el Dr. Guillermo Bossano en su libro Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Editado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana en el año 1975, en su página 100, "No mencionaremos, desde luego, la de 1938, puesto que, si bien es cierto que se la elaboró, discutió y aprobó, en la esfera legislativa, jamás llegó ni ha promulgarse, peor a cumplirse y lo que preocupa al Derecho Constitucional Ecuatoriano es pulsar las realidades y establecer el efecto que cada una de ellas produjo en la vida del pueblo; lo que no se opone a que se la estudie y considere como el valioso antecedente para la de 1945".

15. CONSTITUCION DE 1945

Como en las Constituciones anteriores antes de analizar jurídicamente los efectos y contenido de ellas, realizaré un pequeño recuento de los hechos históricos que determinaron o fueron

. . . / . . .

el antecedente para que se dicte esta nueva Constitución Política del Estado Ecuatoriano.

Luego de la renuncia ante el Congreso del Presidente Dr. - Isidro Ayora, correspondía llenar esa vacante según las normas establecidas en la Constitución vigente al Ministro del Interior que no era otro que el General Luis Larrea Alba, a quien le sucede el Dr. Alfredo Baquerizo Moreno, luego del fallido golpe de Estado forjado por el General Larrea. Se convoca a elecciones presentándose como candidatos el Comandante Idelfonso Mendoza y el señor Neptalí Bonifáz, quien logra captar el Poder, produciéndose posteriormente el problema de su calificación - por parte del Congreso Nacional, lo cual a la postre origina su renuncia y es [elegido]^{*} como presidente de la República el - Doctor Alberto Guerrero Martínez que convoca a elecciones.

A pesar de las graves inculpaciones acerca de la pulcritud con que se efectúan las elecciones, accede al poder Don Juan de Dios Martínez Mera, Mandatario que sufre un implacable asedio por parte del Congreso oposición que estaba dirigida por quien durante 40 años sería una de las personalidades más controvertidas de la Política Ecuatoriana, me refiero al Dr. José María Velasco Ibarra. Se asedió al Gobierno de Martínez Mera, se censuró a todos los Ministros y se terminó por declarar la

vacante del cargo de Presidente de la República, asumiendo el poder en el año 1933 el Dr. Abelardo Montalvo, quien nuevamente convoca a elecciones, triunfando el Dr. José María Velasco Ibarra, quien pretendió constituirse en Dictador a los pocos meses de acceder al Poder. Este intento fracasa por la oposición del Ejército y el Dr. Velasco Ibarra renuncia al cargo en el año de 1936, declarándose Dictador el Ingeniero Federico Páez quien permanece en el Palacio Presidencial por muy poco tiempo, hasta que el Ejército decide encargar la Presidencia de la República al General Enrique Gallo, quien convoca a Asamblea Constituyente para legitimar su permanencia en el Poder.

Contrario a lo que se suponía, esto es que la Asamblea ratificaría en el Poder al General Enrique Gallo, se designa como Presidente al Dr. Manuel María Borrero, quien luego de poco tiempo renuncia ante la propia Asamblea que lo eligió y es elegido el entonces Director del Partido Liberal Ecuatoriano, Dr, Aurelio Mosquera Narváez.

El Dr, Aurelio Mosquera Naváez, disuelve la Asamblea Nacional y convoca a Congreso extraordinario, en estas circunstancias se produce la muerte del Dr. Mosquera Narváez siendo reemplazado por el Presidente de la Cámara de Diputados Dr. Andrés F. Córdova.

Convocada a elecciones triunfa el Dr. Carlos Arroyo del Río,

. . . /

a quien le toca afrontar los hechos históricos provenientes de la invasión Peruana en el año de 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en el año de 1942.

A raíz de la Revolución del 28 de mayo que prácticamente había colocado como Primer Magistrado de la Nación al Dr. José - María Velasco Ibarra en su calidad de Dictador, se convoca a la elección de los Asambleistas con el objeto de dictar la nueva Carta Fundamental de la República. Se reúne en Quito el 10. de Agosto de 1944, la Décima Quinta Asamblea Nacional Constituyente de la cual emana una de las mejores constituciones que han regido los destinos de este País, en el año de 1.945.

Entre las disposiciones emanadas en esta Constitución tenemos por ejemplo: Se crea el denominado Tribunal Superior Electoral, La Comisión Legislativa Permanente que era un Organismo que tenía como objeto el de prestar la ayuda que sea necesaria tanto a la Función Ejecutiva como Legislativa. Es necesario - hacer notar que en esta Carta Fundamental se cambia la denominación de Poderes por la de Funciones a las que correspondían al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En lo referente a las garantías civiles en esta Constitución se proclama la protección familiar, del matrimonio, de la maternidad, algo fundamental y de gran trascendencia en el campo social es la unificación en lo relacionado con la condición de

igualdad entre los denominados hijos ilegítimos y los legítimos, en cuanto se refiere a la educación, mantenimiento y derecho a la herencia de sus progenitores, esta unificación venía a llenar un tremendo vacío, tanto legal como humano ya que en Constituciones anteriores los hijos denominados ilegítimos ninguna garantía tenía frente a una sociedad hipócrita, ocasionando graves trastornos sico-sociales, que en muchos casos eran difíciles de solucionar. Con esta disposición se hacía y dictaba una de las principales garantías del hombre como es la de igualdad ante la Ley.

En el campo educacional se dictamina que la educación de los Ecuatorianos es función del Estado caracterizándola por su primordialidad, se establece y se reconoce al Quechua y las demás lenguas aborígenes como elementos constitutivos de la cultura nacional, ordenándose que en las escuelas que funcionen en los lugares donde asisten mayoría de niños indígenas, los profesores dicten los respectivos programas educacionales en el idioma Quechua.

En lo relacionado con gobiernos seccionales la Constitución de 1945 se preocupa en forma detenida de la conformación de la Ley de Régimen Municipal, determinando la formación de cuerpos autónomos en las provincias cantones y parroquias.

En el campo laboral, se concede a los trabajadores amplias garantías y derechos como el de la atención y ampliación del

Seguro Social en todos los campos.

En lo referente a la Función Legislativa, la Constitución de 1945, dispone que dicha Función estará ejercida por el Congreso, el mismo que estará compuesto de una sola Cámara, esto es que se retorna al sistema Unicameral, integrada por representantes provinciales y funcionales, los primeros elegidos por sufragio popular, disponiéndose que en las provincias que cuenten hasta con 150.000 habitantes, podrán designar tres Diputados por cada una de ellas. En el caso de las provincias que tengan mayor número de habitantes se elegirá uno por cada 75.000 de exceso, en el caso de haber un sobrante de 50.000 habitantes podrán elegir un Diputado más. En lo referente a las representaciones Funcionales, observamos que estas se incrementan y así tenemos que las Universidades pueden designar cuatro Diputados, dos por los Profesores y dos por los estudiantes; Existe la Representación Funcional de un Diputado por el profesorado de la Educación Secundaria Oficial, Uno por el profesorado de la Educación Primaria Particular, Uno por el Periodismo, instituciones Culturales, académicas y sociedades Científicas; Dos Diputados Funcionales en representación de los industriales, tres por los agricultores, dos por los comerciantes, cuatro por los trabajadores, dos por los campesinos, uno por las organizaciones de indios y uno -

por las Fuerzas Armadas. Se estableció además que los Diputados Funcionales deberán ser en número más o menos igual en lo referente a representaciones de la Sierra y de la Costa.

En lo referente al cargo de Vicepresidente de la República, este queda eliminado disponiéndose que el Congreso elija de entre sus miembros a dos Vicepresidentes que serán los encargados de dirigir la Función Legislativa.

En cuanto a la elaboración de proyectos de Ley, no solo competen al Presidente de la República, al Congreso o a la Corte Suprema, la capacidad de formularlos, sino también a la Comisión Legislativa Permanente.

Se crea por primera vez el denominado Tribunal de Garantías Constitucionales, que es el Organismo encargado de atender los reclamos de los Ecuatorianos en caso de que sus garantías hayan sido violadas.

Por las consideraciones realizadas en las páginas anteriores y tomando en consideración la serie de cambios, los enunciados, disposiciones y transformaciones emanadas de la Constitución Política de 1945, considero acertada la definición que de ella hace el Dr. Guillermo Bossano en su libro Evolución de Derecho Constitucional Ecuatoriano editado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana en el año de 1975, cuando en su página 177,

. . . / . . .

manifiesta entre otras cosas: "No sin razón tratadistas de esta importante rama del Derecho han tomado a la Carta Fundamental Ecuatoriana de 1945 como modelo; la han estudiado y reproducido en varias Universidades, sometiéndola a un verdadero análisis espectral, para encontrar su substancia y el alcance formidable que encierra la reivindicación de las -- clases desamparadas y a las cuales no siempre llega el -- aliento estatal, tan ocupado a veces de los nimio, epidérmico e intracendente y olvidado por completo de los dolores, de las necesidades y de la agonía lenta y permanente en que se debate el auténtico pueblo".

16. CONSTITUCION DE 1946

La inconsistencia política, la falta de cultura Política, las trabas que ponía a los autócratas y demagogos trajeron como consecuencia que la Constitución de 1945, probablemente la mejor que se haya dictado a lo largo de esta azarosa vida de nuestro Derecho Constitucional y de nuestra Función Legislativa, tenga apenas un año de vigencia ya que el 30 de Marzo de 1946, el Presidente Dr. José María Velasco Ibarra, expide un decreto tomando medidas extraordinarias derivadas de la pugna existente entre el Mandatario y las Instituciones creadas en la Constitución de 1945, como el Tribunal de

Garantías Constitucionales y la Comisión Legislativa Permanente. Es así como el 10 de Agosto de 1946 se reúne una vez más y con esta ya son Dieciseis, la Asamblea Nacional Constituyente que dictará una vez más una nueva Carta Fundamental. La Asamblea Nacional se integra casi en su totalidad por hombres de derecha, quienes designan como Presidente del Ecuador hasta el año 48 al Dr. Velasco Ibarra, la misma que pese a los vacíos contradicciones y deficiencias, ha sido una de las que más ha regido la vida del País y es así como rige de 1946 a 1963.

Esta Constitución reúne varios puntos, disposiciones y enunciados de otras Constituciones dictadas anteriormente en el País, tales como la de 1906, recoge muchos principios de su antecesora de 1945 y tiene también algo de la dictada en el año de 1929.

Se vuelve a invocar el nombre de Dios al reconocer el origen Divino de la Soberanía, sin embargo tiene muchos principios esencialmente liberales consignando garantías constitucionales realmente de avanzada especialmente en lo relacionado con el trabajo y derecho de propiedad, en lo referente a las garantías absolutas es una copia casi textual de la Constitución de 1945, garantizando en forma específica la integridad física.

. . . / . . .

En lo referente al Estado establece igual que la anterior que el Estado Ecuatoriano tiene tres Funciones y no Poderes que son la Función Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

El mayor cambio lo tenemos en la Función Legislativa, ya que por la Constitución de 1946, se regresa nuevamente al Sistema Bicameral, de tal manera que el Congreso esta formado por dos Cámaras una de Senadores y una de Diputados, quienes se reunirán en forma ordinaria en períodos anuales de 60 días pudiendo ser prorrogados por 30 días más. Además el Congreso puede reunirse extraordinariamente por convocatoria del Presidente de la República o del Presidente del Congreso, siempre y cuando exista la solicitud escrita de por lo menos los dos tercios de los miembros del Parlamento.

La inmunidad parlamentaria de que gozan los Legisladores es ampliamente respetada ampliándose dicha inmunidad a 30 días antes y 30 días después de terminadas las sesiones del Congreso. Las diferentes Cámaras estaban conformadas de la siguiente manera: La Cámara del Senado se atiende a la División Política del Ecuador estableciéndose dos Senadores por cada una de las Provincias y un Senador representando el Archipiélago de Colón. A estos Senadores elegidos por el pueblo, se suman los Senadores Funcionales, que en comparación con la Constitución Política de 1945 rebajan -

notablemente y así se establecen los siguientes: 1 Senador Funcional por la Educación Pública elegido por las Universidades; 1 por la Enseñanza Particular; 1 por el Periodismo y las academias y sociedades científicas y Literarias que tengan personería jurídica establecida, por lo menos con -- cinco años de anticipación a la fecha de las elecciones; 1 por la agricultura; 1 por el comercio; 1 por los trabajadores; 1 por la Industria de la Sierra y 1 por la Fuerza Pública. Como podemos observar son varias las clases marginadas en esta Constitución para ser representadas por parte de su Senador Funcional por ejemplo, la raza indígena, la clase campesina, estudiantil, etc.

La Cámara de Diputados estaba conformada de la siguiente manera, especialmente reguladas por la cantidad de habitantes existentes en cada una de las provincias de la Patria. Se elegía un Diputado por cada 50.000 habitantes con excepción hecha del Archipiélago de Colón que tendría un Diputado mientras que las demás tendrán por lo menos dos representantes.

En cuanto se refiere al tiempo de duración de los Senadores se establece en 4 años mientras que el de los Diputados es de dos años, pudiendo tanto los Senadores como los Diputados ser reelegidos en forma indefinida creando en esta for

ma Senadurías y Diputaciones casi vitalicias que trajeron como consecuencia un estancamiento en lo referente a la emisión de Leyes y en general al desenvolvimiento de la Función Legislativa, manejada durante mucho tiempo de acuerdo a intereses personales, antes que en beneficio del País.

Entre las Atribuciones de los Senadores estaba la de elegir los miembros que conformaban la Comisión Legislativa Permanente, Institución que como observamos es creada por la Constitución de 1946, dando por lo menos en este aspecto, posibilidad para elaborar Leyes y posteriormente se le otorgó la Función de Codificar las Leyes incorporándose además como miembro de dicha Comisión al Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central.

Se crea además el Consejo Nacional de Economía, se restablece el cargo de Vicepresidente de la República que fuera suprimido en la Constitución de 1945 y se establece el llamado Consejo de Estado, el mismo que tenía como función primordial, recibir y tramitar las acusaciones que se presenten contra los Altos Organos, cuyo juzgamiento por el ejercicio del cargo verifica el Senado previa acusación de la Cámara de Diputados. Se conoce como altos órganos, al Presidente de la República, el Vicepresidente, el Encargado del Poder,

Los Ministros y Consejeros de Estado, los Ministros de la -
Corte Suprema, los Ministros del Tribunal Supremo Electoral
y los Senadores y Diputados.

17. CONSTITUCION DE 1967

Luego de un período de tranquilidad política en cuanto se refiere a estabilidad democrática, en donde varios Gobiernos terminan los períodos para los cuales fueron elegidos y entre los que tenemos el Gobierno de Carlos Julio Arosemena Tola, Galo Plaza Lasso, Dr. José María Velasco Ibarra y Dr. Camilo Ponce Enríquez, accede al poder por cuarta vez en el año de 1960 el controvertido político Ecuatoriano Dr. José María Velasco Ibarra, quien poco tiempo después es reemplazado por - el Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy que desempeñaba las funciones de Vicepresidente de la República, Mandatario que en corto tiempo pese a haber sido reconocido con simpatía por el pueblo para que dirija sus destinos, desfiguró el verdadero sentido que debe tener quien ostenta la primera dignidad del país, ocasionando un deterioro en su Gobierno, provocando el advenimiento de la Junta Militar de Gobierno, la cual entrega el Poder en manos de el destacado hombre público Guayaquileño, Clemente Yerovi Indaburo, quien consiente de su responsabilidad convoca a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la misma que dicta el 25 de mayo de 1967, la Décima Sép-

tima Constitución Política del Estado Ecuatoriano, que según la califica el Dr. Guillermo Bossano, se la puede llamar "La Carta de las Garantías".

En esta Constitución se establece que el territorio del Ecuador está formado por aquellos que comprendía la Real Audiencia de Quito, con las modificaciones constantes en los tratados legítimamente celebrados, además del Archipiélago de Colón.

Se dispone que el Estado reconoce, garantiza y promueve los derechos del hombre como individuo y viviendo en familia y sociedad, protegiéndolo de los abusos provenientes del Poder Público, eliminándose la discriminación por concepto de raza, sexo, religión, idioma, filiación política o posición económica. Debiendo el Estado indemnizar por los años o perjuicios que ocasionare en sus bienes y servicios o en el desempeño de sus funciones.

Se establece como idioma oficial al Castellano, pero disponiéndose que en lo referente a la educación indígena esta sea expresada en idioma Quechua. Establece la gratuidad de la Educación primaria así como su obligatoriedad, y además reconoce la autonomía Universitaria.

La Función Legislativa estaba dirigida por el Congreso Na

. . . /

cional, el mismo que se conformaba de dos Cámaras, continuándose con el Sistema Bicameral. Las Cámaras como en las otras Constituciones estaban formadas por Senadores y Diputados.

La Primera integrada por Senadores elegidos por pueblo y Senadores elegidos por las diferentes organizaciones existentes en el País o sea los llamados Senadores Funcionales. En lo referente a los senadores elegidos por el pueblo estos eran en número de dos por cada una de las provincias y uno en representación del Archipiélago de Colón. Constaba además la Cámara de Senadores de Quince representantes Funcionales, distribuidos de la siguiente manera: 1 por la Educación Pública; 1 por la Educación Particular; 1 por los medios de comunicación colectiva y las Academias y Sociedades Científicas y Culturales; 2 por la agricultura; 2 por el Comercio; 4 por los trabajadores; 2 por la Industria; 1 por las Fuerzas Armadas y 1 por la Policía Nacional.

La Cámara de Diputados estaba integrada por los representantes elegidos por el voto popular en cada una de las Provincias del País y del Archipiélago de Colón, de acuerdo con los siguientes índices electorales: Un Diputado por cada 80.000 habitantes y uno más en caso de existir un exceso de 40.000 o más en cualquier caso se estipulaba que ninguna Provincia es

. . . / . . .

taría representada por menos de dos Diputados, a excepción del Archipiélago de Colón que ha esa fecha todavía no tenía la condición de Provincia y que por lo tanto solo tenía de recho a elegir o estar representada por un solo Diputado.

El Congreso Nacional se reunirá de manera ordinaria y sin necesidad de convocatoria dos veces al año, con una duración de 60 días cada una de ellas sin que exista la posibilidad de prórroga. Se establece que la inmunidad parlamentaria de que goza el Legislador tendrá sus límites especialmente cuando se trate de emitir disposiciones anticonstitucionales además dicha inmunidad solamente durará el tiempo que duren las sesiones.

Además del Congreso, existen otros Organos constitutivos especializados en la Función Legislativa como son: La Comisión Legislativa Permanente, la misma que estaba compuesta por cuatro Senadores y Cinco Diputados, los mismos que eran elegidos por la respectiva Cámara. Se establecen además - las denominadas Comisiones Auxiliares; y, Organos no Especializados en la Función Legislativa, como por ejemplo la Corte Suprema.

En lo referente a las Instituciones que ayudan en mejor forma al control y desenvolvimiento de las actividades pro-

. . . / . . .

...pías del Estado, tenemos que en la Constitución de 1967, se establece el Tribunal de Garantías Constitucionales, La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, La Junta Monetaria, La Superintendencia de Compañías.

18. CONSTITUCION DE 1978

Una vez finalizado el período para el cual fue elegido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1967, el Dr. Otto Arosemena Gómez, se convoca a elecciones para elegir en la forma prescrita por la Constitución a quien deberá regir los Destinos del País. Esta elección recae nuevamente en manos del Dr. José María Velasco Ibarra, el mismo que luego de dos años de vida Constitucional, apoyado por el Ejército, se proclama Jefe Supremo no para otra cosa sino para terminar destituido por el General Guillermo Rodríguez Lara, quien asciende al Poder en calidad de Dictador, siendo a su vez destituido por el Alto Mando Militar, entregándose el poder a la Junta Militar de Gobierno, presidida por los tres Jefes de las Fuerzas Armadas, a quienes les toca resolver la manera más eficaz de retornar al pueblo del Ecuador al camino de la democracia.

Es así como se nombran dos comisiones que tenían como ob-

. . . / . . .

jeto fundamental redactar los Proyectos de Constitución Política que dirija los destinos del País en la nueva era Democrática que comenzaría poco tiempo después. Estos dos proyectos debían ser aprobados por el pueblo del Ecuador mediante un referendum. Realizado este triunfa el proyecto de Constitución que ha continuación analizaré brevemente.

La Constitución vigente para los Ecuatorianos, consta de 144 artículos divididos en los siguientes títulos: Título Preliminar que trata sobre la clase de estado, el idioma oficial, el territorio. Título Primero con tres secciones que tratan sobre la nacionalidad, la ciudadanía y la condición jurídica de los extranjeros en lo referente a la condición indispensable para ser ciudadano observamos que se limita únicamente a manifestar que el requisito es ser mayor de 18 años. Título Segundo con siete secciones que tratan de: Los derechos de las personas, donde se puede observar la gran cantidad de derechos que confiere esta Constitución a los Ecuatorianos en todos los campos y en todos los órdenes; De la Familia, a la cual la protege como célula fundamental de la sociedad; de la educación y cultura promulgando la gratuidad de la Universidad en to-

. . . / . . .

dos los niveles y garantizando la educación particular; sección sobre la seguridad social y la promoción popular, en esta sección se protege ampliamente a todos los Ecuatorianos que deben estar amparados por la previsión social en base al Seguro Social como derecho irrenunciable de los trabajadores y estimulando los programas de vivienda higiénica y barata; sección sobre el trabajo considerando como un derecho y un deber social, protegido por el Estado. Sección -- Sexta sobre los derechos políticos, facultando a los Ecuatorianos a poder elegir y ser elegido y algo importante, concediendo a los ciudadanos la facultad de presentar proyectos de Ley a la Cámara Nacional de Representantes, de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público, además dispone la obligatoriedad del voto para los Ecuatorianos que sepan leer y escribir y para los analfabetos el voto es facultativo y por último la sección Séptima en la cual se establece que el Estado garantiza a todos los Ecuatorianos el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en los convenios internacionales. Título Tres.- En cinco secciones las cuales tratan sobre la Economía. En la primera se dicta -- una disposición General; Segunda sección habla de los secto

. . . . /

res de la Economía; Tercera Sección acerca de la propiedad garantizando todo tipo de propiedad; Sección cuarta versa sobre el sistema tributario y sección quinta sobre el sistema monetario, recayendo sobre la Junta Monetaria la responsabilidad acerca del sistema monetario. En la Segunda Parte de la Constitución tenemos el título primero con tres secciones que trata acerca de la Función Legislativa, la misma que la ejerce la Cámara Nacional de Representantes - retornándose nuevamente al sistema Unicameral. Dichos representantes están formados de la siguiente forma: doce Representantes elegidos por votación nacional, dos representantes elegidos por cada provincia a excepción de las de menos de 100.000 habitantes que eligen uno y además por un representante elegido por cada trecientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil. Los Representantes duran en sus funciones cinco años y pueden ser reelegidos - después de un período completo. Es necesario hacer notar - que se dispone la obligatoriedad de pertenecer a un partido político para poder ser elegido. Las reuniones de la Cámara serán el 10 de Agosto sin necesidad de convocatoria y dura sesenta días improrrogables. En la Cámara de Representantes se constituirán cuatro Comisiones Legislativas integradas - por cinco Representantes cada una y estas comisiones Legis-

. . . / . . .

lativas integradas por cinco Representantes cada una y estas comisiones son: De lo Civil y Penal; de lo laboral y social; de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; y de lo económico, agrario, industrial y comercial, dichas Comisiones laboran todo el año y a tiempo completo. Como podemos observar se eliminan las Senadurías Funcionales. Sección dos que trata sobre la formación y sanción de las leyes, en donde la principal reforma e introducción es aquella que reconoce la iniciativa popular. Sección tres que trata sobre el presupuesto del Estado. Título Dos con cuatro secciones que tratan acerca de: Sección uno sobre el Presidente de la República disponiéndose que dure en el cargo cinco años y no puede ser reelegido. Se establece el cargo de Vicepresidente que reemplaza al Presidente y es el Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo que reemplaza a la Junta Nacional de Planificación. En esta Constitución se dá al Presidente de la República amplias facultades para que pueda regir los destinos del País. Sección dos que trata sobre el Vicepresidente de la República y sus funciones durando en el cargo también cinco años y no pudiendo ser reelegido. Sección tres de los Ministros Secretarios de Estado, quienes deben presentar ante el Presidente

. . . / . . .

anualmente informes sobre las funciones desarrolladas.

Sección Cuarta, del Consejo Nacional de Desarrollo, institución creada por esta Constitución y como dije anteriormente reemplaza a la Junta Nacional de Planificación. Título

lo Tercero. De la Función Jurisdiccional, tiene tres secciones Sección primera, determina los principios básicos de dicha Función. Sección Segunda establece los órganos de la Función. Sección Tercera determina la organización

y su funcionamiento. Título Cuarto. Tiene tres secciones:

la Primera y versa sobre los organismos del Estado. La Sección uno regula al Tribunal Supremo Electoral, la sección

Procuraduría General del Estado y Sección Tres los Organismos de Control. Título Quinto. Del Régimen Administrativo

y Seccional. Tiene cuatro secciones que tratan de lo siguiente: Uno Reglas Generales; Dos Régimen seccional dependiente; Tres Régimen Seccional autónomo y Cuarta, Enti-

dades del sector Público. Título Sexto. Que trata sobre la Fuerza Pública. La tercera parte de la Constitución en

su Título Primero establece la Jerarquía y control del orden jurídico. Consta de dos secciones en la primera se re-

fiere a la supremacía de la Constitución y en la Sección Dos ordena el funcionamiento del Tribunal de Garantías Cons-

. . . / . . .

titucionales, el mismo que está integrado por Tres miembros elegidos por la Cámara Nacional de Representantes, El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, El Procurador General, el Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Un representante del Presidente de la República, Un Representante de los trabajadores, un representante de las Cámaras de la Producción y dos Representantes por la ciudadanía, elegidos por sendos colegios electorales, uno integrado por los Alcaldes Cantonales y otro por los prefectos provinciales.

Este ha sido un breve análisis acerca del desarrollo - seguido por la Función Legislativa en el Ecuador a travez de sus órganos y en base al Derecho Constitucional Ecuatoriano. Como se puede observar la Función Legislativa ha atravezado por diferentes Cartas Fundamentales que le han regido y reglamentado por un largo y tortuoso camino desde cuando el país logró su Independencia de la Monarquía Española hasta nuestros días. Camino tortuoso que dá la medida de la falta de madurez política por parte del pueblo Ecuatoriano y también de la ambición en determinados políticos que en diferentes momentos han regido los destinos del País para anteponer sus intereses personales a los sagrados deberes para con el Ecuador.

C A P I T U L O I I I

DESENVOLVIMIENTO DE LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL ECUADOR

A.- SISTEMA BICAMERAL

Al efecto anotaré lo que al respecto de este sistema, se manifiesta en la enciclopedia Universal Ilustrada en su tomo 29, página 1441.

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

La Cámara doble cuando se organiza huyendo de ciertos principios peligrosos y deficientes, puede representar la sociedad política de un modo perfecto. Es indudable que esa perfección existirá cuando el Parlamento sea espejo de la Nación, y no puede serlo, más que en el caso de que los representantes del País lleven a las Cámaras una representación individual en la una y colectiva en la otra. Se puede decir que esta dualidad representativa a la misma vida nacional, en que no aparecen individuos aislados por una parte y colectividades por otra, sino que los primeros forman parte del Estado por la mediación de organismos colectivos y las segundas llevan en su seno individuos, y . . . / . . .

sus aspiraciones son las propias aspiraciones individuales.

Muchos teóricos del Derecho Constitucional manifiestan que es más prudente que la Función Legislativa - sea o esté compuesta por dos Cámaras, las mismas que sirven o tienen por objeto la una que analice la actuación de la otra Cámara, para que las decisiones y resoluciones emanadas por los Legisladores sean revisadas más prolijamente.

La doble Cámara, no solamente sirve para que la representación sea completa en cuanto al fondo sino que además es completa en cuanto a la forma, pues en el momento que existe doble Cámara, se produce una moderación mecánica y al mismo tiempo puede producir leyes más perfectas que la Cámara Unica.

Es evidente que al existir el sistema Bicameral según Moreau, La Asamblea Unica aparece sin contrapeso sin freno y aún sin responsabilidad, porque cuando ésta se departe entre centenares de personas, se atenúa hasta el extremo de no percibirse, siendo por tanto indispensable el sistema de la división de la Función Legislativa en dos Organos distintos podríamos decir, que vendrían a ser la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

Debemos tener en cuenta que la elaboración de las Leyes que se encuentran a cargo de la Función Legislativa, la misma que a través de su Organó que es el Congreso, debe ser el reflejo fiel de las necesidades y deseos del pueblo, el mismo que por intermedio de sus representantes, tratan de conseguir leyes beneficiosas y justas. Estas representaciones deben reunir a las distintas clases sociales y a las diferentes manifestaciones tanto culturales, económicas, obreras, etc., lo cual no se puede lograr al momento de conformar una sola Cámara, y, en cambio al tener posibilidad de que exista otra Cámara, que en parte pueda vigilar y ayudar en la elaboración de las leyes es indudable que el sistema Bicameral ofrece mayor garantía.

Tenemos en el transcurso de la Historia grandes ejemplos del beneficio de tener el sistema Bicameral para legislar un País, así por ejemplo, cuando Inglaterra ensayó el sistema Unicameral, en un momento de desorden en su vida, viendo la necesidad de retornar al sistema bicámeral. Otro ejemplo podemos encontrar en Francia, la misma que cuando optó por el sistema Unicameral, desapareció la República.

La teoría Bicameral modera los excesos y atribucio

. . . / . . .

nes que pueden tomarse los Legisladores y se puede decir que la Tiranía o el Despotismo muy difícilmente - por no decir imposible se podrá dar en un Parlamento que tiene dos Cámaras, tiranía en beneficio de un hombre que fácilmente puede adueñarse de la Función Legislativa cuando existe una sola Cámara.

B.- SISTEMA UNICAMERAL

En igual forma que el literal anterior, servirá de base para el desarrollo de este tema, lo que manifestado por la Enciclopedia Universal Ilustrada, la misma que en su página 1440, al referirse al sistema Unicameral manifiesta lo siguiente:

"No ha dejado de tener ardientes defensores, especialmente en la época de la Revolución, en que se trataron de contrastar, todos los valores de las Instituciones Políticas, no escapando la Parlamentaria de esta revisión".

En el caso de la Revolución Francesa, los oradores de ese entonces se mostraban partidarios de la existencia de una sola Asamblea General, pues consideraban, que al existir la denominada Cámara Alta, de una u otra forma la Aristocracia volvería a enquistarse en dicha Cámara y continuaría Gobernando al País, manifestando además, que la existencia de un solo cuerpo Legislativo, sería instrumento eficaz para plantear y

. . . / . . .

acordar cuantas reformas entrañaba el espíritu de la Revolución.

Otro de los argumentos para la existencia de una sola Cámara es aquél que: En todo Estado donde haya desaparecido la Aristocracia, y donde la soberanía, corresponda sin distinción de clases, a la Nación entera, no puede haber sino una Cámara que represente la unidad de aquella soberanía nacional.

Rousseau, manifestaba: "Que si habría dos o más Cámaras del Poder Legislativo, podría en una misma cuestión fundamental, el País, pronunciarse, afectivamente en una Cámara y Negativamente en la otra, lo cual es un absurdo".

Los partidarios de la Cámara Unica, tenían como punto de apoyo uno de carácter práctico, pues manifestaban que: "Si hay dos Cámaras, no hay facilidad Legislativa, exigiéndose muchas legislaturas para la aprobación de las Leyes".

Creo conveniente enunciar un concepto emitido por Franklin, quien manifestaba: "Un cuerpo Legislativo que tuviera dos brazos, sería como una carreta tirada por un caballo por delante y un caballo por detrás y en sentido opuesto".

. . . / . . .

En la misma Enciclopedia Universal se manifiesta - un enunciado de Sieyes, que dice:

"La Ley, es la voluntad de un pueblo. Un pueblo, - no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo punto, luego el cuerpo Legislativo que representa al pueblo, debe ser esencialmente uno. ¿Para qué establecer dos Cámaras?. Si están de acuerdo una será inútil; si discordes, una habra que no represente la voluntad del pueblo, impidiendo en cambio que prevalezca, lo cual equivaldrá a una confiscación de la soberanía".

Entre otra de las argumentaciones emitidas para - que exista una sola Cámara o sea que un Estado adopte el Sistema Unicameral, se encuentra la siguiente: "La existencia de una sola Asamblea logrará en mejor forma incorporar dentro de este cuerpo especializado, a personas con nivel intelectual y cultural más superior, seleccionados de los diferentes campos culturales y políticos de un país, reduciendo en forma apreciable, el número de componentes de este Organo del Estado, - trayendo como consecuencia que las discusiones y proyectos que se traten en su seno, sean más concretos y tengan mayor rapidez en su elaboración".

El sistema Unicameral se encuentra representado como su nombre lo indica por una única Asamblea Constituyente, sin que tenga ningún otro opositor ni vigía de sus actuaciones y de su comportamiento, encontrándose por consiguiente por sobre los demás Organos del

. . . / . . .

Estado, por ser este Organismo el encargado de dictar las Leyes que regirán los destinos del País.

C.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CADA UNO

A lo largo del análisis realizado de los diferentes sistemas, esto es del Sistema Unicameral y del Sistema Bicameral, emití ciertos criterios que a mi juicio hablaban de las ventajas y desventajas de la aplicación de cualquiera de estos Sistemas, a continuación y en forma resumida manifestaré cuales son las ventajas y las desventajas que pueden tener tanto el sistema Unicameral como el Bicameral.

1. VENTAJAS DEL SISTEMA UNICAMERAL

Considero que el Sistema Unicameral es beneficioso dependiendo del estado en el que se encuentre la situación política, económica de un País, puesto que el momento en que un pueblo se debate en una situación angustiosa por salir adelante en un Proceso Revolucionario, en donde se hace necesario la emisión de leyes, reglamentos, disposiciones, de una manera rápida para acentar el proceso revolucionario, el Sistema Unicameral, es aconsejado, por cuanto un pequeño grupo de Legisladores correc

. . . / . . .

tamente escogidos y con conocimiento de sus obligaciones, podrán emitir esas leyes que necesita su País en una forma más rápida y eficaz, contribuyendo de esa manera en forma rápida en la consecución de los objetivos propuestos.

2. DESVENTAJAS DEL SISTEMA UNICAMERAL

Es indiscutible que dos cabezas piensan mejor que una. Luego de esta premisa se puede concluir que la existencia de una sola Cámara es perjudicial en cuanto se refiere al fondo y perfección que puedan tener las Leyes dictadas por esa Cámara, sin tener otro cuerpo también especializado y lo que es más, elegido por la voluntad del pueblo, que lo revise nuevamente y discuta en caso de ser necesario.

Otra de las desventajas que se dá con el sistema Unicameral, es que los representantes de una sola Cámara no siempre son la expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, generalmente los componentes de Una Asamblea General son personas que tienen influencia en todos los campos, sin dar oportunidad a gente joven que con ideas renovadoras participen en la elaboración y consecución de Leyes que vayan

. . . / . . .

en beneficio de las clases desposeídas, ha sucedido con regularidad, que los miembros de una sola Cámara piensen únicamente en beneficio propio o en intereses políticos y de Partido, olvidándose del verdadero motivo para el cual fueron elegidos.

Al existir un sistema Unicameral que rija los destinos de la Función Legislativa, facilita al Ejecutivo el dominio que puede llegar a tener en un momento dado sobre los Legisladores, los mismos que de formar un bloque mayoritario a favor del Presidente, prácticamente estarían a disposición de éste, sin importar mayormente el objetivo para el que fueron elegidos.

3. VENTAJAS DEL SISTEMA BICAMERAL

Lo contrario de lo manifestado en las ventajas y desventajas del sistema Unicameral, vendrían a constituir las ventajas y desventajas del sistema Bicameral. De todas maneras enunciaré cuales son las ventajas del sistema Bicameral.

- * a. Mayor representación del pueblo en una Función tan importante para el desarrollo del País.
- b. Posibilidad de vigilar impidiendo que sea un solo grupo de personas las que estén en capacidad

. . . /

de dictar las normas que rigen al Estado y sus habitantes.

- c. Impedir que el Ejecutivo en un momento determinado absorva a la Función Legislativa, y la convierta en un Organó sujeto a sus deseos y voluntad.
- d. Lograr una mayor y mejor representación del pueblo, al tener la facultad y capacidad de elegir a mayor número de gente representativa, de las diferentes actividades del Estado.
- e. Permitir que gente joven, con ideas nuevas y sin mucho compromiso político, accedan a tan elevadas funciones en beneficio de las clases desposeídas y marginadas.

* 4. DESVENTAJAS DEL SISTEMA BICAMERAL

- a. En el momento en que existan pugnas de poder entre las dos Cámaras, el único perjudicado será el pueblo que los eligió, pues se caerá en un intrascendente juego de palabras, y de proyectos que no serán debidamente estudiados, conservando lo bueno y desechando lo malo, sino que se buscará únicamente los defectos para calificar de ineptitud a la Cámara proponente y de esta manera demorar y entorpecer la promulgación de

. . . / . . .

Leyes.

- b. En caso de existir pugna de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, o sí el Ejecutivo tiene mayoría en cualquiera de las dos Cámaras, se entorpece el normal desenvolvimiento de las funciones del Legislativo y del Ejecutivo en perjuicio del pueblo que los eligió y de las funciones para las que fueron elegidos.
- c. Puede existir rivalidad entre los miembros de las dos Cámaras, por el deseo de conseguir objetivos políticos que en un determinado momento ocasionaría ineficacia en el trabajo y divagaciones perjudiciales para el País.

D.- CONSTITUCIONES QUE CONTEMPLAN EL SISTEMA UNICAMERAL Y EL SISTEMA BICAMERAL

Entre las diferentes Constituciones Políticas dictadas en nuestro País, a través de su agitada vida Republicana, han existido Constituciones que han adoptado el sistema Unicameral y otras Constituciones que han preferido adoptar el sistema Bicameral. De una manera rápida, pues al hacer el estudio de las diferentes constituciones dictadas desde el año de 1830, enunciaré cuales han sido las Constituciones que han

. . . / . . .

adoptado cada uno de estos diferentes sistemas.

1. CONSTITUCION DE 1830

Atribuye en sus enunciados generales toda la Función Legislativa a una Asamblea que constituye el Organo Superior especializado, de tal manera que en esta Constitución, la Función Legislativa la ejercía el Congreso adoptando el Sistema Unicameral, compuesto por 10 Diputados, que representaban los diferentes Departamentos. Duraban en sus funciones cuatro años.

2. CONSTITUCION DE 1835

Esta Constitución adopta el Sistema Bicameral para las funciones referentes al Poder Legislativo. El Congreso estaba formado por Senadores y Diputados, estableciéndose que el Congreso deberá reunirse cada dos años. Los Representantes y los Diputados son elegidos por cuatro años.

3. CONSTITUCION DE 1843

El Poder Legislativo lo ejercía el Congreso, el mismo que estaba compuesto de dos Cámaras una denominada Cámara de Senadores y otra Cámara de Representantes, los mismos que eran elegidos por las

llamadas Asambleas Electorales. Se establece que dichas Cámaras deberán reunirse cada cuatro años.- El Congreso estaba conformado por 27 Senadores o sea 9 por cada Distrito y en cuanto a la Cámara de Representantes estaba compuesta de 10 Representantes por cada uno de los Distritos lo que dá un número de 30 Diputados o Representantes. Es necesario hacer notar que en esta Constitución, los Senadores eran elegidos por un período de 12 años mientras que los Representantes lo eran por 8 años. En esta Constitución se establece la denominada Comisión Permanente formada por 5 Senadores.

4. CONSTITUCION DE 1845

Se mantiene el Sistema Bicameral cuyo máximo Organismo es el Congreso, el mismo que se reunirá cada año y por un período de 60 días. El número de Senadores se establece en 18 lo que quiere decir 6 por cada uno de los Departamentos. La Cámara de Diputados debía conformarse por 30 Representantes o sea 10 por cada Departamento.

5. CONSTITUCION DE 1851

En el Capítulo VII en lo referente al Poder Le-

. . . / . . .

gislativo, esta Constitución expresa lo siguiente:
"El Poder Legislativo se ejerce por la Asamblea Nacional, que constará de una sola Cámara, compuesta de 42 Diputados a razón de 14 por cada uno de los antiguos Departamentos. La ley distribuirá, entre las Provincias, el número de Diputados que le corresponda. Esta Asamblea Nacional debía reunirse - cada dos años.

6. CONSTITUCION DE 1852

En esta Constitución se retorna al Sistema Bicameral y su conformación es similar a la anterior - Constitución esto es la de 1845.

7. CONSTITUCION DE 1861

Se mantiene el Sistema Bicameral, el ejercicio del Poder Legislativo radica en el Congreso formado por dos Cámaras denominadas Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, los mismos que eran elegidos por sufragio popular directo. En cuanto al número de componentes de cada una de las Cámaras, se establece que serán elegidos dos por cada una de las Provincias y un Diputado por cada 30 mil habitantes, estableciéndose que en caso de existir un re-

. . . / . . .

siduo de 15 mil habitantes o más, dicha provincia podrá elegir un Diputado más.

8. CONSTITUCION DE 1869

Denominada también la Carta Negra, se mantiene el Sistema Bicameral, determinándose que el Congreso deberá reunirse cada dos años. Los Senadores - elegidos por el pueblo durarán en sus funciones 9 años y los Diputados deberán ser elegidos cada 6 años.

9. CONSTITUCION de 1878

En lo referente a la Función Legislativa, en esta Constitución se mantiene el Sistema Bicameral formado por un Congreso de dos Cámaras denominadas una de Senadores y otra de Diputados o Representantes. En lo referente a forma y cantidad de miembros así como la forma de elegirlos, esta Constitución adopta el mismo formato que la Constitución Política de 1861.

10. CONSTITUCION DE 1884

La Función Legislativa estaba ejercida por el Congreso el mismo que estaba conformado por dos Cá

maras de Senadores y Diputados, los mismos que -
eran elegidos y duraban en sus funciones, así como
tenían las mismas atribuciones que aquellas mani--
festadas en las últimas Constituciones.

11. CONSTITUCION DE 1897

Continúa manteniéndose el Sistema Bicameral, esta-
bleciéndose que el Congreso deberá reunirse cada -
año el 10 de agosto sin necesidad de Convocatoria.

12. CONSTITUCION DE 1906

La competencia del Poder Legislativo radica en
el Congreso, el mismo que deberá estar conformado
por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados,
el Congreso deberá reunirse anualmente y tendrá -
una duración de sesenta días los mismos que podrán
ser prorrogados por treinta días más.

13. CONSTITUCION DE 1929

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso Nacio-
nal, el mismo que estará formado por dos Cámaras -
una de Senadores y otra de Diputados, la fecha de
iniciación de las sesiones del Congreso, se deter-

. . . / . . .

mina que será el 10 de agosto de cada año, aún - cuando no fuera convocado, pudiendo reunirse extraordinariamente a petición del Ejecutivo o del Presidente del Senado. En lo referente a la formación de cada una de las Cámaras esta Constitución establece que el Senado se compone de un Senador por - cada Provincia del Litoral y del Interior designado por el respectivo Consejo Provincial, uno elegido según la Ley conjuntamente por las Provincias - Orientales, 15 Senadores Funcionales y un Senador por representación y defensa de los Indígenas. En cuanto se refiere a la Cámara de Diputados ésta estará conformada de la siguiente manera: Los Diputados son elegidos por voto popular directo haciendo efectiva la representación de la minorías.

14. CONSTITUCION DE 1945

La Función Legislativa como se denomina en esta Constitución en lugar de poderes que era el común denominador en las Constituciones anteriores, radica en el Congreso, el mismo que estaba formado por una sola Cámara, lo que significa, que se regresa al sistema Unicameral. La Cámara estaría conformada por Representantes Provinciales y Funcionales, los primeros elegidos por sufragio popular y los -

segundos por las clases más representativas del País, notándose un considerable aumento en la designación de estos denominados Senadores Funcionales.

15. CONSTITUCION DE 1946

En esta Constitución se retorna al sistema Bicameral. La Función Legislativa, la ejerce el Congreso conformado por dos Cámaras una de Senadores y otra de Diputados, quienes se reunirán en forma ordinaria en períodos anuales de 60 días pudiendo ser prorrogados por 30 días más. Además el Congreso podrá reunirse extraordinariamente por convocatoria del Presidente de la República o por el Presidente del Congreso y cuando exista la solicitud escrita de por lo menos dos tercios de los miembros del Parlamento.

16. CONSTITUCION DE 1967

La Función Legislativa la ejerce el Congreso Nacional conformado por dos Cámaras denominadas Cámar del Senado y Cámara de Diputados, continuándose con el Sistema Bicameral. La Cámara de Senadores estaba conformada por dos clases de Senadores: los

. . . / . . .

elegidos por el pueblo y los denominados Funcionales que eran elegidos por las diferentes organizaciones existentes en el País. La Cámara de Senadores estaba formada por dos por cada una de las Provincias y uno por el Archipiélago de Galápagos, además tenía 15 Senadores Funcionales. La Cámara de Diputados se formaban por aquellos elegidos por voto popular y de acuerdo al número de habitantes. El Congreso deberá reunirse dos veces por año por un período de 60 días sin prórroga.

En esta forma queda enunciada cuales han sido las Constituciones que a través del tiempo Republicano han adoptado los diferentes sistemas de funcionamiento del Congreso Nacional, faltando únicamente analizar la actual Constitución que merece un punto aparte en este capítulo.

De lo enunciado anteriormente podemos llegar a las siguientes conclusiones: Sin tomar en cuenta la Constitución vigente que contempla el Sistema Unicameral para el funcionamiento de la Función Legislativa, en nuestro País las siguientes han sido las Constituciones que han adoptado el sistema Unicameral: 1830, 1851, 1945, las siguientes Constituciones han adoptado el sistema Bicameral: 1835, -

. . . / . . .

1843, 1845, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, -
1906, 1929, 1946 y 1967.

E.- RESULTADO DE SU APLICACION EN EL ECUADOR, ANALISIS DEL
ACTUAL SISTEMA UNICAMERAL Y SU INFLUENCIA EN EL DESA-
RROLLO DEL PAIS

Antes de realizar el análisis del actual sistema -
Unicameral y su influencia en el desarrollo del país,
me permitiré transcribir lo que en la Constitución vi-
gente se dice de la Función Legislativa:

"Segunda Parte. Título I, De la Función Legislativa,-
Sección I. De la Cámara Nacional de Representantes:
Art. 56.- La Función Legislativa es ejercida por la -
Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito
e integrada por doce Representantes elegidos por vota-
ción nacional; dos representantes elegidos por cada -
Provincia, a excepción de las de menos 100.000 habitan-
tes que eligen uno; y, además por un representante ele-
gido por cada 300.000 habitantes o fracción de 200.000
mil".

Los representantes son elegidos de entre los candi-
datos presentados por los Partidos Políticos reconoci-
dos legalmente, en listas que son calificadas por la
Función Electoral, de acuerdo a la Ley.

La base de elección de 300.000 mil fracción de -
200.000 mil se aumenta en la misma proporción en que
se incrementa la población nacional de acuerdo con -

. . . / . . .

los Censos.

Excepcionalmente, la Cámara Nacional de Representantes se reunirá en cualquier otra ciudad.

Art. 57.- Los miembros de la Cámara Nacional de Representantes, duran en funciones cinco años y pueden ser reelegidos después de un período completo.- 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 las elecciones. Para ser elegidos representantes provinciales, además de ser oriundos de la respectiva provincia o haber residido en ella ininterrumpidamente por tres años por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección.

Art. 58.- No pueden ser miembros de la Cámara Nacional de Representantes: a) El Presidente y Vicepresidente de la República; los Ministros de Estado, el Contralor General de la Nación, el Procurador General, los Superintendentes de Bancos y de Compañías, el Presidente del Consejo Superior y el Director General del IESS; b) Los empleados públicos y en general los que perciban sueldo del erario nacional o los que hubieren percibido seis meses antes de la elección; c) Los que ejerzan mando o jurisdicción o lo hubieran ejercido dentro de los seis meses anteriores a la elección; d) Los presidentes, gerentes y representantes legales de los Bancos y demás instituciones de crédito establecidas en el Ecuador, así como los de sucursales y agencias; e) Los que personalmente o como representante de personas jurídicas tengan contratos con el Estado; f) Los militares en servicio activo; y, g) Los que se encuentran impedidos por otras disposiciones legales.

Art. 59.- La Cámara Nacional de Representantes se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de agosto de cada año, y sesiona durante 60 días improrrogables, para conocer, exclusivamente, de los siguientes asuntos: a) Nombrar de entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente de la Cámara, quienes duran en sus funciones un año; b) Pose-

. . . / . . .

sionar al Presidente y Vicepresidente de la República, proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral; c) Interpretar la Constitución; d) Expedir modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes, establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos; e) Fiscalizar los órganos de la Función Ejecutiva y conocer el informe que le sea presentado por el Presidente de la República; f) Proceder al enjuiciamiento político del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración culpabilidad; g) Conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Ministros y miembros de los tribunales y organismos a que se refiere la letra anterior; h) Aprobar o desaprobar los tratados públicos y demás convenios internacionales; i) Conceder o negar al Presidente o Vicepresidente de la República los permisos que sean necesarios; j) Nombrar al Contralor General y a los Superintendentes de Bancos y de Compañías a base de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República; k) Conceder amnistía general por los delitos políticos e indultos colectivos por los delitos comunes cuando lo justifique algún motivo trascendental; y, l) Las demás indicadas en la Constitución y las Leyes.

Art. 60.- La Cámara Nacional de Representantes constituirá cuatro Comisiones Legislativas integradas por cinco Representantes cada una. Estas Comisiones se ocuparán respectivamente: a) de lo Civil y penal; b) de lo laboral y social; c) de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; d) de lo económico, agrario, industrial y comercial.

Las comisiones conocerán de materias afines y laborarán todo el año y a tiempo completo.

Es facultad privativa del pleno de las Comisiones Legislativas la codificación de las leyes.

Art. 61.- Para el cumplimiento de sus labores y de las Comisiones Legislativas, la Cámara dictará la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

. . . / . . .

Art. 62.- Los Miembros de la Cámara actúan con sentido nacional y no pueden desempeñar ningún cargo público, a excepción de la docencia universitaria ni ejercer su profesión durante el período de sesiones de la Cámara y de las Comisiones en su caso. - durante el desempeño de sus funciones gozan de inmunidad parlamentaria, salvo en el caso de delito flagrante.

Art. 63.- Las Comisiones Legislativas serán renovadas parcialmente en los períodos y la forma que señale la Ley. Sus miembros pueden ser reelegidos.

Art. 64.- La Cámara puede sesionar extraordinariamente, convocada por su Presidente, por el Presidente de la República o por las dos terceras partes de sus miembros, para conocer exclusivamente de los asuntos materia de la convocatoria.

Sección II.- De la Formación y la Sanción de las Leyes

Art. 65.- La iniciativa para la expedición de las Leyes corresponde a los legisladores, a la Cámara Nacional de Representantes, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de las Leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la Ley.

Si un proyecto de ley fuere presentado por el Presidente de la República, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se le convoca expresamente.

Art. 66.- La Cámara conoce, aprueba o niega proyectos de ley.

En su receso, esta atribución corresponde al Plenario de las Comisiones Legislativas.

Art. 67.- La aprobación de una Ley exige su discusión en dos debates, en distintos días.

Art. 68.- La Cámara, o en receso de esta, el Plenario de las Comisiones Legislativas, luego de aprobar una Ley, la someten a conocimiento del Presidente de la República para las sancione u objete. -

. . . / . . .

Sancionada la Ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días de recibida por el Presidente, es promulgada.

Art. 69.- Las Leyes aprobadas por la Cámara o por el Plenario de las Comisiones Legislativas que fueren objetadas por el Presidente, sólo pueden ser consideradas por aquellas, después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, la Cámara puede pedir al Presidente que la someta a consulta popular.

Si la objeción recayere en una parte de la Ley, la Cámara rectifica, aceptando la objeción o la retifica en dos debates y con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y se procede a su promulgación.

Sección III.- Del Presupuesto del Estado

Art. 70.- La formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva. La respectiva Comisión Legislativa, con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo conoce y discute la proforma presentada por éste y, caso de discrepancias, informa a la Cámara, la que, en un solo debate, las resuelve.

Si no hubieren discrepancias o si estas hubiesen sido resueltas por la Cámara, el presupuesto del Estado queda aprobado definitivamente y no puede ser objetado por el Ejecutivo.

Art. 71.- El presupuesto se dicta anualmente y contiene todos los ingresos y egresos del Estado, destinados a la atención de los servicios públicos y la ejecución de programas de desarrollo económico y social. En este caso se destina no menos del treinta por ciento de los ingresos para la educación y la erradicación del analfabetismo.

Art. 72.- La Cámara no expide leyes que se derogen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que, al mismo tiempo establezcan nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del presupuesto se sujetará a los dispuestos en esta Constitución y en la Ley.

. . . / . . .

Si analizamos la Función Legislativa dentro del contenido de la Constitución Política vigente nos daremos cuenta que es uno de los puntos que mayores divergencias guarda en relación con el otro proyecto de Constitución que fuera sometido a plebisito y tenemos que la Constitución aprobada por el pueblo se asemeja en mucho a la Constitución del año 1945.

* Al realizar el estudio de las Constituciones que ha regido los destinos de nuestro país en casi 150 años de vida republicana, es fácil observar que únicamente en tres de ellas se ha adoptado el sistema Unicameral como Organo de la Función Legislativa, además es necesario hacer notar que justamente en las tres Constituciones en que se adopta este sistema son las que menor vigencia han tenido, inclusive en la Constitución de 1945 que tantos beneficios y reformas introdujo.

A mi manera de ver considero que dada la falta de cultura política y de madurez en este campo, no es conveniente que se adopte el Sistema Unicameral como órgano de la Función Legislativa, ya que considero que el Sistema Bicameral por el hecho de tener la capacidad de vigilarse mutuamente, es más equilibrado y más serio en lo referente a las funciones para las

cuales fueron elegidos los Representantes, esto es, - dictar las leyes y normas que regulen la vida y desenvolvimiento de las actividades de los Ecuatorianos - dentro del Estado.

Existen personas que como argumentos para defender el Sistema Unicameral manifiestan que este sistema facilita y da mayor agilidad a la Función Legislativa - en lo referente al desarrollo y desenvolvimiento de - sus funciones, ya que se evitan muchas discusiones - que entorpecen la efectividad de este alto organismo, pero yo me pregunto, de que agilidad hablamos al referirnos a la Actual Cámara de Representantes que trabaja bajo el régimen unicameral, cuando hasta la presente fecha no ha sabido dictar siquiera la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esto es su propia Ley, la Ley con la cual debe funcionar y debe trabajar. Considero que esto no es precisamente un ejemplo de agilidad.

Otro de los argumentos enunciados a favor de este sistema, es aquél que manifiesta que se evite los rencores y rencillas políticas que pueden originar cuando se trabaja bajo el sistema Bicameral, personalmente considero que si existiera conciencia política y - primara fundamentalmente el deseo de beneficio y el -

. . . / . . .

trabajo por el engrandecimiento y desenvolvimiento armónico y progresista del pueblo ecuatoriano, dejando a un lado las pasiones políticas, los deseos de venganza y las componendas para dedicarse a trabajar con esmero y desinterés, no habrían problemas entre las dos Cámaras dentro del Congreso, sino que más bien trabajarían ordenadamente ayudándose mutuamente y colaborando en todo cuanto sea posible para lograr el desarrollo del País.

Es necesario considerar además que el actual Sistema Unicameral recoge como sus miembros a un reducido grupo de ecuatorianos en comparación con el volumen de habitantes de nuestro País, lo que lógicamente tarea como consecuencia la concentración de muchos poderes, en un número reducido de personas, lo que podría dar como resultado la generación de grandes conflictos tomando en cuenta que los legisladores duran en sus funciones 5 años.

Podemos observar como en el transcurso de estos años de régimen democrático pocas han sido las Leyes dictadas por la Cámara de Representantes, se ha dedicado más tiempo a solucionar problemas de carácter personal tratando de conseguir beneficios para la ciudad donde los eligieron, con el único propósito -

. . . /

de sobresalir políticamente, dejándolo a un lado su la
bor de Legislador.

Considero que constituye otro obstáculo para con-
seguir un efectivo trabajo y una eficiente labor por
parte de la Cámara de Representantes, el hecho de -
que los legisladores no sean renovados en forma pe-
ródica, lo que no permite la intervención de nuevas
personas con mejores ideas y mejores bríos de traba-
jo y dedicación, pues, considero que si los Legisla-
dores saben que durarán en sus funciones cinco años,
poco se dedican a sus labores específicas ya que tie-
nen asegurado su puesto, y más se dedican a organizar
sus partidos políticos, a organizarse económicamente
gracias a las influencias que poseen, antes que a tra-
bajar por el bien de la Patria. Esto es lógico de su-
poner pues no existe el órgano que vigile y controle
la labor del Congreso, como sucede cuando existen dos
Cámaras.

Cabe destacar el hecho de que se hayan formado Co-
misiones Legislativas Permanentes, que tienen diferen-
tes funciones y que están trabajando todo el tiempo.
Lastimosamente estas Comisiones Legislativas Permanen-
tes no han dado los resultados previstos, para su es-
tructuración, han existido grandes polémicas y repar-

. . . / . . .

tos políticos, como consecuencia de las divergencias - existentes entre los diferentes partidos que apoyan o están en contra del Ejecutivo. La conformación de es tas Comisiones no ha sido sino, el precio, por la colaboración de determinados partidos políticos a favor del Ejecutivo.

Con todos estos antecedentes, considero que nuestro País dada la idiosincrasia de su pueblo, que todavía necesita de alguien que le controle para trabajar en forma eficiente, la falta de cultura política, la carencia de un verdadero misticismo político en beneficio del País, la ambición desmedida de los dirigentes de los partidos políticos existentes en el Ecuador, la falta de verdaderos legisladores, con amplios conocimientos en esta difícil tarea, dado el sentimiento de oportunismo de pseudo dirigentes políticos, - que únicamente tratan de conseguir beneficio propio, - la concentración del Poder Legislativo en un sistema Unicameral, en nada a beneficiado en su desenvolvimiento y en su desarrollo, sino que más bien ha, significado un estancamiento en la evolución del País que ne cesita Leyes ágiles, dinámicas para poder tratar de - salir del tremendo subdesarrollo en que se halla sumi do.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al llegar al final del estudio de lo que ha sido - la Función Legislativa en nuestro País, a lo largo de su vida Republicana, considero necesario enunciar conclusiones y recomendaciones, con el propósito de enmendar los errores pasados, y encontrar mejores caminos para que nuestro País desarrolle y se ponga a la altura de los demás países del mundo.

A.- CONCLUSIONES

1. Es penoso adentrarse en la Historia Legislativa - del País y observar como un pueblo dotado de inmensos recursos naturales, que puede conseguir un desarrollo armónico y efectivo, no haya podido cumplir con esos objetivos, por la falta de seriedad y conciencia política para regir sus destinos, de los diferentes mandatarios que a su turno gobernaron el Ecuador.

2. A lo largo de nuestra vida Republicana, en el Ecuador se han producido constantemente alteraciones - del orden constituido, en muchas ocasiones estas - alteraciones han sido producto de las ambiciones -
... / ...

personalistas o de grupos dominantes dentro del País, con el único propósito, de satisfacer el ansia de poder existente en estas personas o grupos, sin tomar en cuenta, el mal ocasionado al Ecuador y su retraso en el desarrollo y consecución de sus metas y objetivos.

3. Si observamos, lo que ha sido nuestro País, desde que obtiene su Independencia y se dicta la Primera Carta Política en Riobamba, con lo cual se dá nacimiento al actual Estado Ecuatoriano, hasta la actual Constitución Política del Estado, se puede ver claramente, que el Ecuador ha sido víctima de quienes se autodenominaron los Padres de la Patria, que lastimosamente han sido padres irresponsables, que no supieron criar, educar, brindar su cariño con desinterés y su sabiduría con amor, para que ese hijo llamado Ecuador, crezca fuerte y sano, si no, que primó la codicia, el ansia de poder, la mezquindad e irresponsabilidad así como el deseo de satisfacer sus deseos y caprichos, dando como resultado que el País naciera 18 veces, en muchas ocasiones, se viera ^{embuelto} en el caos total y en la anarquía más absoluta, sin que hasta la fecha encontremos el verdadero camino para su reivindicación y adelante.

4. Esta proliferación de Constituciones han traído - como consecuencia que su elaboración esté enmarcada en un ámbito de presiones de toda índole, que lo único que pretendían, era facilitar la gestión del Gobierno de Turno.

5. Después de los pasos iniciales de nuestro País, - desde 1830, en donde realmente existe la creación del nuevo Estado, las demás Cartas Fundamentales, han surgido de lo que comunmente se ha dado en denominar una "revolución", que no ha sido sino un golpe de Estado o un desconocimiento de un orden constituido, sin que con esta "revolución" y emisión de nuevas Constituciones, se hayan apartado prácticamente de nuevas ideas y nuevas concepciones, exceptuando a la única revolución que ha existido en el País, como fue la Revolución Liberal no concluída.

6. Del estudio realizado, se puede deducir que, la - evolución de el derecho constitucional ha sido limitada, y en cuanto se refiere a la Función Legislativa, no ha estado acorde con el progreso y evolución de los demás pueblos del mundo, manteniéndose se preceptos caducos y principios anticuados.

. . . / . . .

7. Es necesario indicar que, pese a las múltiples fallas existentes en el desenvolvimiento de la Función Legislativa, sin la existencia de ésta, que mal o bien ha normado la conducta, el desarrollo y ha dictado los diferentes preceptos y principios que rigen los destinos del País, no contaríamos en la actualidad con una serie de organismos e instituciones, que vigilen el progreso y adelanto del Ecuador.

8. Si bien es cierto en el Ecuador existen una serie de Organismos y mecanismos creados a través de su vida Republicana, los mismos que se rigen por leyes emanadas de la Función Legislativa, es necesario hacer incapié en la falta de coordinación que existe en estos diferentes organismos, lo que trae como resultado, en muchas ocasiones la superposición de leyes y el entorpecimiento en la ejecución de las mismas.

9. Todas las Constituciones del País han distinguido como parte fundamental, la estructuración del Estado y sus funciones, así como la parte relativa a los derechos y garantías de los ciudadanos, lo que dá la medida de que al momento de elaborar las

. . . / . . .

Constituciones, el pueblo estaba presente en la mente de quienes las redactaban.

10. Conforme se ha avanzado políticamente, nuestros legisladores han visto la necesidad de contar con elementos capacitados y conocedores de los problemas existentes, razón por la cual, en muchas de las Constituciones dictadas, vemos la formación de Comisiones Legislativas permanentes, que tenían como misión tratar sobre aspectos específicos y determinados, lo que significa un positivo adelanto en bien de una Función tan importante como es la Función Legislativa.

11. No debemos olvidarnos los Ecuatorianos que, si bien nuestra Función Legislativa no ha sido un dechado de virtud y perfección, por lo menos ha sabido normar y dictar Leyes que sirvan para conducir bien o mal los destinos del País, y que en un pueblo sin Leyes estaría a merced de todos aquellos que quieren crear el caos y la desorganización. /

En síntesis, me permite concluir manifestando que, nuestro pueblo y quienes lo dirigen, no han llegado a una madurez política que permita encaminar al Ecuador, hacia la consecución de objetivos y metas . . . / . . .

para lograr su reivindicación y adelanto en el Cam
po Legislativo.

B.- RECOMENDACIONES

1. El ordenamiento jurídico logra un proceso político racional, que permite se pongan de manifiesto, las iniciativas, talentos, medios, disponibilidades y recursos, de quienes conforman un Estado que desea vivir en Democracia, pero que esta palabra no sea sólo eso, sino que realmente el gobierno del pueblo, para y con el pueblo. Es por esto que los Ecuatorianos debemos defender a la Función Legislativa, fortalecerla, para que en un futuro cercano, cumpla con su cometido.
2. Considero que el nuevo Derecho Constitucional Ecuatoriano, a través de la Función Legislativa, debe sintetizar los problemas sociológicos reales existentes en el País, con el objeto de llegar a una comprensión de su problemática y de esta manera dictar normas y leyes claras, que permitan el desarrollo uniforme de los Ecuatorianos en los campos: Político, Económico, Cultural y Social.

. . . / . . .

3. Es necesario definir cual es la estructura jurídica del Estado, cuales son sus fines y de que medios dispone para conseguirlos. Por lo tanto considero que la Constitución debe contener determinados principios y preceptos claros y definidos, dejando a otras leyes especiales la reglamentación normativa de cada sistema e institución.

4. Es necesario dictar una Carta Política inspirada en los Derechos Humanos tendiente a conseguir la paz y el desarrollo armónico de los Ecuatorianos, satisfaciendo sus necesidades y contando siempre con el apoyo de sus gobernantes.

5. Una vez más tenemos los Ecuatorianos, la oportunidad de vivir en democracia, podemos gobernarnos bajo normas y principios constitucionales tendientes a conseguir el proceso y bienestar del País. Lastimosamente y como se están desarrollando las tres Funciones del Estado, principalmente la Ejecutiva y Legislativa, las mismas que se hallan en permanente pugna, interesando únicamente el deseo de imponer cada una de ellas su voluntad, esta oportunidad se está escapando de nuestras manos y estamos abonando para que surjan las ansias de poder que -

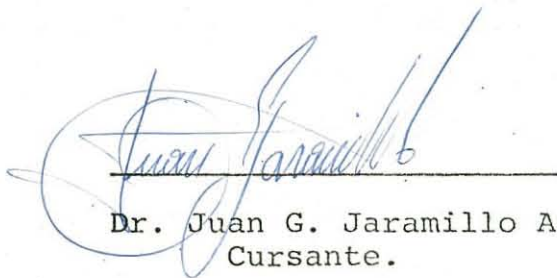
traerán como consecuencia la pérdida de esta democracia tan duramente ganada.

6. La proliferación de partidos políticos inconsistentes, el encargo de representaciones y de funciones en legisladores oportunistas, quienes sin un conocimiento real de las necesidades del País traen como consecuencia el debilitamiento de la Democracia y de sus Instituciones.

Por lo expuesto, considero fundamental, la creación y fortalecimiento de una verdadera conciencia cívica, así como el afianzamiento de una cultura política que se encuentre por sobre las ambiciones, teniendo siempre como principal meta, la de conseguir el desarrollo, el bienestar y el engrandecimiento del Ecuador.

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 lectura recomendada.

Quito, septiembre de 1982.



Dr. Juan G. Jaramillo A.
Cursante.