

PROPIEDAD DE LA  
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

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



**XII Curso Superior de Seguridad Nacional y  
Desarrollo**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

**"ANALISIS CRITICO DE LA ACTUAL CONSTITUCION POLITICA"  
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**Dr. JAIME DE VEINTEMILLA FERNANDEZ DE CORDOVA**

**1984-1985**

## P R O L O G O

Hacer un análisis crítico de la Constitución Política del Estado, es tarea ardua y compleja.

Supone un conocimiento profundo de todos los aspectos que inciden en la Ley Suprema y de los alcances que ésta tiene en la vida del Estado Ecuatoriano.

Limitaciones obvias me impiden alcanzar tal objetivo.

Sin embargo, no he querido repetir el tradicional análisis jurídico, que se queda a veces en lo gramatical de la Norma.

De allí que este trabajo, si bien no llega a la aspiración de cubrir toda la magnitud del Tema, tampoco busca quedarse en el texto constitucional formal.

Es una suerte de identificación de la realidad, con aquello que el Legislador plasmó en el instrumento denominado Constitución Política del Estado.

## I N D I C E

Introducción .....	2
Análisis de la Constitución con respecto a las Elementos del Estado.....	11
El Espacio Físico .....	12
El Espacio Terrestre .....	14
El Espacio Marítimo .....	15
El Espacio Aéreo .....	18
El Individuo .....	19
La Autoridad .....	43
De la Función Legislativa .....	43
De la Función Ejecutiva .....	50
De la Función Jurisdiccional .....	67
Fines del Estado. ....	76
Conclusiones .....	80
Recomendaciones .....	81
Bibliografía .....	82

## I N T R O D U C C I O N

La Constitución Política vigente, la última de las diecisiete que la República del Ecuador ha tenido a lo largo de sus ciento cincuenta y cuatro años de vida, marca un hito muy particular, tanto por el procedimiento que se utilizó para dictarla, como por las características de la sociedad Ecuatoriana al momento de su nacimiento.

En efecto, la Constitución Política que nació el 10 de Agosto de 1979, fue producto del denominado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, propuesto por el Consejo Supremo de Gobierno, integrado por los Jefes de las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, que desde el 11 de enero de 1976, a nombre de las Fuerzas Armadas ejercía el Mando Supremo, en lugar del señor General Guillermo Rodríguez Lara, quien el 15 de Febrero de 1972,<sup>1/</sup> reemplazó en el Poder al señor Doctor José María Velasco Ibarra, el cual después de haber sido electo por quinta vez Presidente Constitucional de la República en 1968, desde el 22 de Junio de 1970, venía desempeñándose como Dictador Civil.

El Plan de Reestructuración Jurídica del Estado estaba encaminado a establecer el mecanismo mediante el cual, las Fuerzas Armadas entregarían el ejercicio del Poder a quienes fueren elegidos libremente por el pueblo ecuatoriano, para que gobernaran una República estructurada conforme una Constitución adoptada mediante Referéndum.

---

<sup>1/</sup> El Decreto Supremo No. 01, si bien consta en el Registro Oficial No. 1 del 15 de Febrero de 1972, lleva la fecha: 15 de Enero de 1972.

Se integraron sendas Comisiones Legislativas, compuestas por personalidades designadas por el Consejo Supremo de Gobierno,<sup>2/</sup> para que se encargaran de elaborar los siguientes proyectos: uno Constitucional en base a la Constitución Política del Estado dictada, el 6 de Marzo de 1945, con las reformas que se juzgaran pertinentes para adecuarla a las nuevas necesidades y exigencias del Ecuador; otro Constitucional, que fuera "nuevo"; un tercero de Ley - que contuviera preceptos conforme a los cuales se llevara a efecto, en el futuro, las elecciones; y, finalmente un proyecto de Ley de Partidos Políticos.

Previamente, el 2 de Abril de 1976, se había dictado la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Ley de íntima vinculación con el Derecho al sufragio, en lo que corresponde a determinar los requisitos para ejercerlo y los mecanismos para alcanzar del Estado el reconocimiento como sujetos de tal Derecho.

Concluídos y entregados los Proyectos, tanto de Constituciones como de las Leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, a mediados de 1977 se había completado lo establecido en el Decreto Supremo No. 1180 del 17 de Febrero de 1977, mediante el cual se dictó el Estatuto para la realización del Referéndum.

Sin embargo, recién el 14 de Diciembre de 1977, el Tribunal Supremo del Referéndum hace la convocatoria al mismo, para el 15 de Enero de 1978, fecha en la que una mayoría de ciudadanos concurren a depositar su voto, para escoger entre los dos proyectos de Constitución.

Cabe mencionar que desde el anuncio del Consejo Supremo de Gobierno del Plan de Reestructuración Jurídica y aún más en el lapso - que medió entre la entrega de los proyectos de Constitución y de Leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, hasta la realización del Referéndum, en el país surgieron tres corrientes políticas, - que se podrían resumir en la siguiente forma: la corriente ex -

---

<sup>2/</sup> Decreto Supremo No. 995 del 17 de Diciembre de 1976.

puesta por dirigentes de orientación marxista que planteaban a las Fuerzas Armadas su continuación en el ejercicio del Poder, hasta que cumpla con las transformaciones ofrecidas en su Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas, expuesto en los primeros días de iniciado el indicado régimen, allá por 1972; la de los dirigentes de partidos políticos tradicionales que pensaban que la forma de llegar a un Régimen de Derecho, era la tradicional, esto es, la entrega del Mando a un civil, quien convocaría de inmediato a una Asamblea Constituyente, la cual dictaría el Estatuto Jurídico Supremo y, dirigentes de partidos políticos que habían surgido en los últimos años, en su mayoría como desmembraciones de los partidos políticos tradicionales y que consideraban que la única forma viable de llegar a un Estado de Derecho, era atendiendo al Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

Estas posiciones políticas, se dejaron ver tanto en la participación en las Comisiones Jurídicas, como en los resultados del Referéndum y posteriormente en los de las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Representantes Nacionales y Provinciales, y demás dignidades.

Los resultados del Referéndum, determinaron que el proyecto de Nueva Constitución sea el escogido. Este proyecto obtuvo 807.574 votos y el de la Constitución de 1945 con reformas alcanzó la cifra de 582.556 votos.<sup>3/</sup>

El Consejo Supremo de Gobierno, desde la entrega de los proyectos de Constitución en Mayo 23 de 1977, hasta el 10 de Agosto de 1979 en que se realizó la Transmisión del Mando y la entrada en vigencia de la Constitución aprobada en el Referéndum, realizó varias modificaciones al indicado proyecto, fundamentalmente por consideraciones de orden político coyuntural, conforme se verá en los correspondientes apartados.

---

<sup>3/</sup> Decreto No. 2400 del 31 de Marzo de 1978.

El mecanismo del Referéndum para aprobar el texto Constitucional fue criticado por considerarse que el pueblo ecuatoriano en razón de su alto grado de analfabetismo, por no tener la información suficiente, por ser un procedimiento sui géneris en la vida republicana, habría de concurrir a ciegas a depositar su voto.

Igualmente, se consideraba que un Régimen de Facto no podía ser el origen de un Régimen de Derecho y que la Constitución que fuera aprobada en tal situación, carecería del soporte que dá el que la misma sea dictada por representantes del Pueblo.

Al respecto el señor Doctor Ramiro Borja y Borja, miembro de la Comisión Jurídica que se encargó de redactar el proyecto de Constitución de 1945 con Reformas, dice lo siguiente:

2.901.- Se impugnó el encargo de aquellas (Las Comisiones Jurídicas) aduciendo provenir de acto cuyo autor es un Gobierno carente de la cualidad constitucional ecuatoriana, la cual exige que la Carta Política se dicte por Diputados a quienes elija el Pueblo.

¿De qué, sino de un acto de la misma clase, hubierase originado la convocatoria de las elecciones mediante las cuales se habrían designado los componentes de una Asamblea Nacional? ¿En virtud de qué hubiera sido eficaz para conferir el Poder, la voluntad expresada en el sufragio elector de Diputados?

Si se atiende a que desde 1830, cuando la Nación quiteña, o ecuatoriana formó por sí sola definitivamente Estado, han regido en él 16 Constituciones, surgen serias dudas respecto de si existe tradición constitucional ecuatoriana.

Imaginar un pasado distinto del real obsta para preparar con eficacia un futuro mejor. Encubrir los males impide remediarlos.<sup>4/</sup>

Sobre el desconocimiento del pueblo acerca de lo que iba a votar, el Doctor Borja dice lo que sigue:

---

<sup>4/</sup> Ramiro Borja y Borja, Derecho Constitucional Ecuatoriano, Tomo III, Pag. 592. Impr. Instituto Geográfico Militar, Quito, 1980.

2.902.- Se opuso al Referéndum como procedimiento de que el pueblo se pronuncie por uno de los dos proyectos sometidos a su consideración, la complejidad de ellos confrontada con la simplicidad que caracteriza al acto de sufragar. ¿Es acaso algo simple la personalidad de los ciudadanos cuyos nombres se presentan como candidatos para ser sus representantes? La complejidad de ella es, en mucho, mayor que la de un proyecto de Constitución, el cual es obra humana de contenido cierto, cuyas cualidades buenas o malas preséntase tales como son; mientras quienes aspiran a concentrar en si la votación popular, esmeránse por lo general, en presentar abultadas sus dotes intelectuales y morales y en ocultar sus defectos y a menudo no presentan en verdad sino su habilidad para aprovechar del arte de la propaganda. No cabe desadvertir la realidad de que el pueblo carece de iniciativa en la selección de candidatos: escoge entre los que presentan Partidos o grupos que, sin contar con la voluntad general los han seleccionado.

Mediante Referéndum, el pueblo se pronunció acerca de dos proyectos de Constitución cuyo contenido conocía o podía conocer. Al designar Diputados para que conformaran una Convención, habría aceptado de antemano el ignoto fruto - que resultara de las labores por aquellos realizadas.

La negativa de que el pueblo ecuatoriano fuera capaz de expresar su voluntad al preferir mediante el voto uno de los dos proyectos de Constitución que se le presentaron, implica la de que lo sea para mediante la expresión de su criterio influir en la producción del Orden Jurídico. En aceptar la capacidad aludida, estriba la democracia. Si se la niega, lo consecuente es propugnar<sup>5/</sup> lo contrario de ella como forma del Estado ecuatoriano. -

Sea más fácil votar por complicados textos constitucionales que por complicadas personalidades; sea más simple explicar en Derecho, a las Asambleas Constituyentes que a las Comisiones Jurídicas establecidas por un Régimen de Facto, en definitiva se puede concluir que el Referéndum y todos sus pasos previos fueron un camino apto para llegar a un Régimen Constitucional.

En el proceso de Asamblea Constituyente, o en el de Referéndum - las mayorías no están presentes.

---

<sup>5/</sup> Ramiro Borja y Borja, Derecho Constitucional Ecuatoriano, Tomo III, Pag. 593. Impr. Instituto Geográfico Militar, Quito, 1980.

En uno u otro mecanismo para dictar una Constitución la participación popular se limita al ejercicio del sufragio.

El Ecuador que encuentra la Constitución Política del Estado, cuando entra en vigencia plena, es uno muy distinto del que dejara la Carta de 1967.

En efecto, cambios profundos y de real significación se producen en el país, siendo la causa principal una nueva riqueza que a torrentes se presenta en el Ecuador: el petróleo.

El consorcio norteamericano, TEXACO-GULF que originalmente recibiera en 1964 una concesión de 1'431.450 Ha. en el nororiente ecuatoriano, había encontrado crudo en 1967 y luego de construir un oleoducto de más de 500 km. llegaba con el petróleo a Balao, en Esmeraldas, para la primera exportación el 16 de Agosto de 1972.<sup>6/</sup>

Para el año 1972 ya encontramos una exportación de 24'961.000 barriles, que producen 59.2 millones de dólares, creciendo en forma constante, dando para el año 1979 una producción de 44'792.000 barriles equivalentes a 1.051'300.000 dólares.<sup>7/</sup>

Estos ingresos manejados en su mayoría, y por primera vez directamente por el Estado, le producen cambios significativos en el orden cualitativo y cuantitativo.

La balanza comercial se torna de deficitaria en excedente a la par que crece de los 200 millones de dólares aproximadamente, en 1970 a los 2.000 millones de dólares, aproximadamente, en 1978.<sup>8/</sup>

---

<sup>6/</sup> Cronología. Revista Nueva; No. Extra; sin fecha; Quito, Ecuador, Pag. 38-39.

<sup>7/</sup> Raúl Gangotena, El rol del Estado y el problema de la inversión: convertir los recursos financieros en capital productivo Los modelos de la Crisis. Editorial El Conejo-ILDIS, Quito, 1983. Pag. 225.

<sup>8/</sup> Comercio Exterior. Atlas del Mundo. Ecuador, les editions j.a.: Banco Central del Ecuador. París, Francia. Pag. 56.

La Reserva Monetaria Internacional del Banco Central del Ecuador, que para 1971 era de 25 millones de dólares, lo cual alcanzaba apenas para un mes o menos de importaciones, en 1978, alcanza a los 600 millones de dólares permitiendo 5.6 meses de importaciones. <sup>9/</sup>

El producto Interno Bruto, en el año 1972 alcanzaba los 1.555 millones de dólares de 1970; llegando en 1978 al estimado de 2.620 millones de dólares.

El producto Interno Bruto por habitante pasó así mismo en dólares de 1970, de 247 dólares en 1972 a 335 dólares en 1978. (valor estimado). <sup>10/</sup>

Pero el ingreso de divisas no fue responsabilidad exclusiva de las exportaciones petroleras, de las otras tradicionales, así como de aquellas que lograba el nuevo sector industrial, sino también, de los créditos externos que tanto el Gobierno como la empresa privada contrataba en condiciones cómodas.

El Doctor Osvaldo Hurtado, en el informe presentado a la Cámara Nacional de Representantes en 1983, dice:

La deuda Pública que en 1972 era de 324 millones de dólares, en 1970 llegó a 2.847 millones de dólares, con un crecimiento del 777%,

y agrega a continuación:

La deuda del sector privado aumenta más rápidamente, pues siendo sólo del orden de los 19 millones de dólares en 1972, llegó a 709 millones de dólares en 1979, incrementándose por tanto en 3.600%. <sup>11/</sup>

---

<sup>9/</sup> Carlos J. Emanuel y Alberto Dahik; La afluencia extraordinaria de divisas y la política económica; Cuestiones Económicas, No. 4, Nov. de 1980. Banco Central del Ecuador. Quito, Pag. 85-86 y 87.

<sup>10/</sup> Varios autores. El Estado y la Economía. IIE-PUCE. Imp. Tercer Mundo, Quito, 1983. Pag. 125.

<sup>11/</sup> Informe de la Cámara Nacional de Representantes. 10 de Agosto de 1983. Democracia y Crisis III. SENDIP, 1984, Pág. 142.

El Presupuesto del Estado para el año 1970 tenía un total de gastos de 5.140 millones de sucres, que para 1979 crecieron a 25.900 millones de sucres. 12/

La Industria de la Construcción tiene un crecimiento sostenido y se desarrolla básicamente en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Crece la migración del campo a la ciudad en forma alarmante, con un estimado conservador en el orden de los dos millones. 13/

La inflación se incorpora al léxico común de los ecuatorianos, registrándose en el período una casi triplicación de los precios. 14/

Obras de infraestructura básica se desarrollan en el período 70 - 79, incrementándose las vías de 2.862 km. al comienzo de la década, a 5.000 km. para el final de la misma. El agua potable llega a un 50% de la población, incorporando un 20% de la demanda. El alcantarillado atiende a un 40% de la población, versus un 23.5 % en 1970. La electrificación multiplica 2.5 veces la potencia instalada y la energía generada pasa de 940.808 Mwh. en 1970 a 2'481.417 Mwh en 1979. De 96.600 teléfonos en 1970, se llega en 1979 a 252.000. Para 1979 Ecuador es uno de los países de América del Sur que cuenta con televisión a colores. 15/

El sector agrícola se estanca y tiende a retroceder, pasando su participación en el PIB de 29.2 en 1970 a 18.6 en 1979. La industria se desarrolla al amparo de leyes de protección. 16/

---

12/ Néstor Vega Moreno, Dr. La Economía Ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras. Quito, 1980, Pag. 151

13/ Idem. Pag. 6

14/ Idem. Pag. 6

15/ Idem. Pag. 4

16/ Idem. Pag. 6

Este conjunto de indicadores, incompletos y dispersos, sirven única-  
mente para ilustrar de alguna manera el gran cambio sufrido en  
el país.

En cada uno de los acápites de este Trabajo, se tratará de in-  
cluir cifras que procuren cuantificar la dimensión de ellos.

Visualizada aunque sea de forma rápida la coyuntura política y e-  
conómica que vivía el país al momento de la formulación y su pos-  
terior entrada en vigencia de la Constitución Política del Esta-  
do, pasemos al análisis propuesto.

A. ANALISIS DE LA CONSTITUCION CON RESPECTO A LOS ELEMENTOS DEL ESTADO:

Necesaria introducción para abordar este tema, será lo relativo al Estado.

Desde los albores de la humanidad, filósofos y hombres dedicados a estudiar los aspectos más trascendentales de la sociedad humana, han tenido una preocupación permanente por encontrar una explicación válida para esta realidad que constituye la sociedad de seres humanos, que en un territorio determinado, con una Autoridad, buscan la realización de fines u objetivos permanentes.

En este tránsito por un concepto de Estado, se han ensayado diversas teorías, que rápidamente las señalaríamos así: las que apuntan a explicar un hecho, estado o situación; las que vinculan al Estado como un lugar donde un grupo se impone sobre otro en una lucha permanente; las que identifican al Estado como un organismo moral o analógico al cuerpo humano; el Estado como superestructura; el Estado como agrupación de familias; el Estado como sujeto del derecho; el Estado como sistema jurídico y normativo; el Estado como lo absoluto, la realidad de la Idea Etica; y algunas más que por no ser materia exclusiva de este Trabajo, no se las analiza, ni se trata en profundidad las arriba mencionadas.

El doctor Julio Tobar Donoso, en su libro Elementos de Ciencia Política, trae una definición que se podría considerar la más ajustada para atender a nuestro estudio:

...el Estado puede definirse como la sociedad políticamente autónoma, fundada de modo permanente en territorio propio, unificada por vínculos históricos, dirigida por una estructura jurídica de gobierno que decide en última instancia, y cuyo fin es la realización plena del bien común temporal de las personas individuales, grupos sociales y entidades políticas subordinadas que constituyen su trama orgánica.<sup>17/</sup>

---

<sup>17/</sup> Julio Tobar Donoso. Elementos de Ciencia Política. La Prensa Católica. Quito, 1958. Pág. 62.

El Estado, soberano, independiente, democrático y unitario, que es el Ecuador, según el Art. 1 de la Constitución, tiene por consiguiente los elementos propios de un Estado, esto es Territorio, Población, Autoridad y Fines.

Algunos tratadistas incluyen a la Soberanía, como un elemento del Estado, sin embargo, cabe mencionar que si atendemos a la definición de soberanía, que en pocas palabras es la capacidad de decidir en última instancia, no podemos considerarla sino como una característica del Estado.

#### 1. EL ESPACIO FISICO.-

El Art. 1, inc. 5to de la Constitución dando una definición del elemento físico constitutivo del Estado dice:

El Territorio es inalienable e irreductible, comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o Galápagos, el Mar Territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo.

Dicha redacción no es la original del proyecto que se sometió a Referéndum, ya que en ella se decía:

El Territorio es inalienable e irreductible.

Fue necesaria la reforma No. 33 del 24 de Abril de 1980, para introducir un texto, en general similar al que anteriores Constituciones llevaban al tratar de este punto.

En esta definición general se engloba tanto el espacio terrestre, con su subdivisión de suelo y subsuelo, así como el espacio marítimo y el aéreo.

Al hacerse referencia a los territorios que comprendieron la Real Audiencia de Quito, "con las modificaciones introducidas por los tratados válidos", se está tocando uno de los aspectos medulares en la historia de la República del Ecuador.

Efectivamente, la Real Audiencia de Quito, comprendió aquella circunscripción geográfica que a la llegada de los españoles correspondía al Reino de Quito, última formación político administrativa aborígen, que a su vez no era más que el resultado de una lenta y profunda estructuración con una historia que al decir de los antropólogos tiene una raíz de 12.000 años.

Con el advenimiento de la Independencia política de España por parte de los pueblos hispano parlantes de la América del Sur, - el principio del Uti Possidetis Juris (como poseéis seguiréis - poseyendo),<sup>18/</sup> rigió para ordenar la delimitación de las fronteras entre los nuevos Estados.

Sin embargo, para el Perú dicho principio no tuvo la importancia que el resto de Estados le dieron y pronto inició una campaña de apropiación indebida, injusta, arbitraria y agresiva de territorios que no perteneciéndole a la época de su independencia, culmina el 29 de Enero de 1942 con la suscripción de un Tratado con el Ecuador, que a la fecha se encontraba ocupado en dos zonas de su territorio (El Oro y el Nororiente) por aquellas tropas peruanas que un año atrás habían iniciado una invasión al país.

Este Tratado, impuesto por la fuerza, genera el reclamo permanente del Ecuador y una frontera no delimitada con el Perú, que ha ocasionado el que se produzcan enfrentamientos en los foros internacionales y hasta enfrentamientos armados entre Ecuador con el Perú como el último de la Cordillera del Cóndor en 1981.

El Objetivo Nacional de Integridad territorial guarda una relación directa con esta disposición constitucional y debería guardar identidad con los planteamientos que la Autoridad desarrolle a efectos de alcanzar tal objetivo.

---

<sup>18/</sup> Miguel Antonio Vasco. Diccionario de Derecho Internacional Público. Quito, Editorial del Ministerio de Educación. 1963. Pág. 498.

a. El Espacio Terrestre:

El territorio del Ecuador ubicado "en la costa occidental de Sud América, entre Colombia al norte y Perú al sur", <sup>19/</sup> en su porción continental; y, por las Islas Galápagos en su porción insular, es aquel lleno de multifacéticas características físicas que van desde su situación ecuatorial hasta la participación de tres regiones diferentes por su clima, vegetación, - paisaje, fauna, modos de vida y costumbres de sus habitantes. Una zona dividida por los Andes forma las denominadas regiones de la Costa, Sierra y Oriente o Amazonía.

Este territorio se encuentra dividido en 20 Provincias, siendo Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro, las de la Costa; Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja las de la Sierra; y, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe las de la Amazonía; y, Galápagos la Provincia Insular.

Estas Provincias a su vez se subdividen en 136 Cantones; los mismos que se dividen en 248 Parroquias Urbanas y 717 Rurales. <sup>20/</sup>

Este crecimiento en dividir internamente al país en circunscripciones político administrativas viene cobrando un impulso bastante acelerado en los últimos años, creando una peligrosa tendencia a la atomización, que en nada beneficia a un país que de suyo ya se encuentra dividido por accidentes naturales y por la dificultad de comunicaciones debido a la infraestructura precaria con que cuenta.

---

<sup>19/</sup> Atlás del Mundo, Ecuador. Banco Central del Ecuador, Les Editions j.a. 1982. París, Francia. Pág. 5.

<sup>20/</sup> División Político Administrativa de la República del Ecuador Inec. 1984. Pág. 3. (al 20 de Sept. de 1984.

Las fronteras en el territorio continental si bien en parte se encuentra jurídicamente definidas, sin embargo demuestran fragilidad por las corrientes migratorias que se han producido desde los países vecinos y que tienden a ser permanentes, dadas las mejores condiciones de vida que ofrece el Ecuador. Esto implica un problema que si bien la legislación secundaria ha tratado de controlarlo, la naturaleza y características del mismo hacen que exceda del marco jurídico.<sup>21/</sup>

b. El Espacio Marítimo:

Ahora  
está inédito,  
nuevo,  
sin estrenar,  
el Mar.<sup>22/</sup>

El Ecuador al ser un país ribereño del Océano Pacífico y además, tener el Archipiélago de Galápagos cuenta con uno de los recursos más grandes que existe en la humanidad: el Mar. Fuente de alimentos, medio de comunicación, poseedor de recursos naturales y muchas maravillas más que lo hacen el pilar fundamental de la sociedad del futuro.

Nuestra vocación marítima ha sido permanente. Desde los orígenes de nuestra sociedad el mar constituyó la base desde la que se desarrollaron grandes culturas como la Manta, Coaque, Huancavilca, etc.

En la lucha permanente por la defensa del mar, el Ecuador el 8 de Agosto de 1952 suscribió la denominada Declaración de Santiago en donde "Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su

---

<sup>21/</sup> Acuerdo.- Registro Oficial No. 627 del 12 de Julio de 1978, con Colombia.- Convenios de 12 de Julio de 1970 y 5 de Julio de 1971, con el Perú.

<sup>22/</sup> Nicolás Guillén. Música de Cámara, Habana Cuba, 1979. Pág 19.

política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que - baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia - mínima de 200 millas marinas, desde las referidas costas".<sup>23/</sup>

Posteriormente, mediante decreto No. 1542 <sup>24/</sup> se consagra en la legislación interna un principio de 200 millas de Mar Territo - rial.

Con esta tesis acudió a las Conferencias que sobre el Derecho - del Mar convocó las Naciones Unidas,<sup>25/</sup> hasta el 30 de Abril de 1982, en que al concluir la Tercera Conferencia, ciento treinta países votaron a favor no de un Mar Territorial, sino de una Zo na Económica Exclusiva, dentro de la cual los Estados ribereños tienen varios derechos:

1) Derecho de Soberanía para fines de exploración y ex - plotación, conservación y administración de los re - cursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y subsue - lo del mar y las aguas suprayacentes, y con respecto a otras ac - tividades con miras a la exploración y explotación económicas - de la zona, como la producción de energía derivada del agua, de corrientes y de los vientos.

2) Jurisdicción con respecto al establecimiento y uti - lización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina; la preserva - ción del medio marino, etc.

---

<sup>23/</sup> Pablo Yáñez Cossío. El Frente Externo Ecuatoriano. IAEN. - 1984. Pág. 94.

<sup>24/</sup> Registro Oficial No. 158 de 11 de Noviembre de 1966.

<sup>25/</sup> La Primera Conferencia se celebró en Ginebra del 24 de Fe - brero al 27 de Abril de 1958; la Segunda Conferencia se rea - lizó en Ginebra del 17 de Marzo al 26 de Abril de 1960; y la Tercera Conferencia tuvo cinco períodos que abarcaron - desde 1973 hasta 1982.

De acuerdo con las modernas concepciones del Derecho del Mar es te es un tipo de "Mar Territorial sui géneris" de 200 millas, - dentro del cual habría un mar propiamente territorial de 12 millas como máximo.<sup>26/</sup>

Ecuador junto con Albania no participó en la votación y apenas cuatro países votaron en contra. Luego en Jamaica los Estados-Socialistas con la URSS a la cabeza suscribieron la Convención del Mar, siendo 141 de los 157 Estados, el gran total de firmantes de esta Convención.

Se discute sobre la situación que actualmente tendría el país - respecto al Mar, dentro de la Comunidad Internacional. Para - unos sería necesario el adaptar, luego de suscribir la Conven - ción, la legislación interna al nuevo criterio de Zona Económi - ca Exclusiva. Para otros, existe la imposibilidad constitucio - nal de hacer tal cosa, ya que el territorio es inalienable e irreductible, razón por la cual, para cualquier cambio sería ne - cesaria una reforma constitucional.

Problema complejo es el que tiene el país sobre esta materia, - ya que la Constitución no es clara al referirse al Mar Territo - rial y por otra parte, el quedar alejados de una norma interna - cional acarrearía innúmeros problemas. Así, Convenciones como la de la Contaminación del Mar por Hidrocarburos, aún no suscri - ta por el país no nos participa de sus beneficios.

Como datos dignos de anotarse están, el de la producción que el país obtiene del mar en donde más de 11.000 familias viven de la pesca; o el lugar preponderante que dentro de las exportacio - nes han alcanzado los productos del mar; las grandes perspecti - vas de explotación de hidrocarburos que existen, sobre todo en el Golfo de Guayaquil; y, las extraordinarias facilidades de co - municación que ofrece el mar, lo cual ha permitido que se desa - rrollen flotas nacionales tanto para carga a granel como para transporte de hidrocarburos.

---

<sup>26/</sup> Pablo Yáñez Cossío. El Frente Externo Ecuatoriano. IAEN.- 1984. Pág. 95.

c. El Espacio Aéreo.-

La Constitución Política del Estado únicamente habla del espacio suprayacente que corresponde al que existe sobre el territorio de la Real Audiencia de Quito, con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, al de las Islas del Archipiélago de Colón o Galápagos y al que existe sobre el Mar Territorial.

Sería de entender que en este espacio aéreo está comprendido no únicamente aquel conocido como espacio aéreo propiamente dicho, en el cual, se produce el tránsito de aeronaves convencionales, sino también el espacio libre exterior que para nuestro país es fundamental por estar dentro de la denominada órbita geostacionaria.

La legislación interna se ha preocupado, de una manera bastante completa, de normar lo relativo al primer aspecto;<sup>27/</sup> y, sobre lo segundo el Ecuador, uno de los diez Estados Ecuatoriales, y con la característica única de tener territorio insular y continental que le proporcionan dos segmentos de la órbita, continúa luchando en los foros internacionales en defensa de sus derechos.<sup>28/</sup>

De allí la necesidad de que la Constitución sea más clara y precisa al tratar del espacio aéreo.

Aspecto fundamental y digno de tratarse de manera particular es lo relacionado al subsuelo, tanto terrestre como marítimo.

Desde aquellos tiempos en que se consideraba que el subsuelo y todos los bienes que se encontraban en él no eran sino del pro-

---

<sup>27/</sup> Art. 629 del Código Civil. Art. 3 del Código Aeronáutico. - Ley de Tránsito Aéreo, y su reglamento. Ley de Aviación Civil.

<sup>28/</sup> Conferencia del 3 de Diciembre de 1976, Bogotá. Declaración del Putumayo de 25 de Febrero de 1977. Segunda reunión de Países ecuatoriales sobre la órbita geostacionaria del 26 de Abril de 1982, y reuniones en el seno de la ONU en Nueva York.

pietario del suelo o de quien los encontraba, hasta la actualidad en donde los pueblos han reivindicado el derecho soberano de la propiedad de toda la riqueza del subsuelo para el Estado, se ha tenido que recorrer un camino bastante tortuoso y muchas veces lleno de sacrificios.

Para el Ecuador reviste vital importancia toda vez que el subsuelo del país contiene riquezas conocidas como el petróleo y otras aún no exploradas pero de igual o mayor valor.

La propiedad del Estado sobre el subsuelo terminó, por ejemplo, con los contratos de concesión petrolera que si bien en algún momento beneficiaron al país, fueron mucho más benéficos para los contratistas.

## 2. EL INDIVIDUO.-

La causa eficiente de la sociedad, es decir el hombre, constituye el elemento fundamental del Estado.

Mancini en 1851 decía: 29/

La persona, entendida como aquella individualidad dotada de razón, constituye Nación y pasa a ser la sociedad natural del hombre, a la que la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lengua, conduce a la unidad de vida y de conciencia social.

Esta nación o pueblo, elemento del Estado, cuando pasa a constituirse en tal, adquiere derechos y obligaciones individuales y colectivas, la mayoría de las cuales constan en la Ley Suprema o Constitución.

Primeramente veamos quienes son individuos según la Constitución Política. Para ello atendamos a lo que dice el Art. 5 de la Constitución:

---

29/ Julio Tobar Donoso. Elementos de Ciencia Política. Cuarta edición. EDUC. Quito, 1981. Pág. 121.

Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización.

La Constitución desde sus comienzos siguió el principio del Ius Solis, dando en un principio una generosa interpretación para favorecer a quienes sin ser originarios de la Real Audiencia de Quito, lucharon por su independencia política de la Corona Española. Con el pasar de los años, se fue limitando la nacionalidad ecuatoriana, únicamente para los nacidos en el territorio de la República o para quienes nacían en el exterior, pero eran hijos de padre o madre ecuatoriano.

Sobre este aspecto, la Constitución mantiene los mismos critérios de Constituciones anteriores.

Existe también una forma de adquirir la nacionalidad ecuatoriana llamada en la Constitución, de naturalización (Art. 7), donde constan similares disposiciones a las de Constituciones anteriores, mereciendo destacarse aquella relacionada con lo que se ha dado en denominar la llamada doble nacionalidad, recogida por la Constitución de 1967 y aplicable para españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domiciliaren en el Ecuador, quienes por un principio de reciprocidad establecido en convenios, adquieren la nacionalidad ecuatoriana sin que ello implique pérdida de su nacionalidad de origen.

También constan las causas por las cuales se pierde la nacionalidad, conforme la costumbre de incluirlas en cartas constitucionales anteriores a la que es materia de este análisis.

Esto en lo que respecta a personas naturales.

En lo que dice relación a las personas jurídicas, la Constitución se remite a la Ley en una de las ciento once veces que lo hace, a lo largo de los ciento catorce artículos que la conforman (Art. 10 inc. 2). Así tan importante aspecto estaría condicionado a lo que la Ley de Compañías, Código de Comercio, Código Civil, etc., dispongan sobre la materia.

Este individuo, antes de nacer y desde su concepción, será protegido conforme el Art. 25 inc. final, para lo cual la ley secundaria debería ser más cuidadosa al respecto, pues si bien el Código Penal sanciona cualquier forma de privación voluntaria del proceso de gestación, por otra parte, únicamente aquellas madres trabajadoras y afiliadas al IESS, tendrían el derecho a gozar de atención médica prenatal; ya que los servicios médicos del Estado no logran cubrir la demanda en este campo, y aquellas personas (la mayoría), que no tienen los recursos económicos para pagarse una atención médica prenatal, dejan librada a la suerte de sus organismos tan vital proceso.

El nacimiento<sup>30/</sup> marca el principio de la existencia legal de la persona y con ello el surgir de una serie de derechos y obligaciones que la Constitución los determina.

Estos derechos y garantías que datan de la Revolución Francesa, se han ido perfeccionando día a día, hasta cubrir todos aquellos órdenes fundamentales en la existencia humana y habiendo adquirido trascendencia internacional, a través de la Declaración Universal De Los Derechos Humanos, aprobada en la Tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de Diciembre de 1948 y antes, en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá en Marzo - Mayo de 1948, han sido recogidos en nuestras cartas constitucionales de una forma más o menos completa, hasta llegar a la actual.

En principio diremos que no importa cuán completos y detallados sean los derechos, garantías y deberes de la persona, establecidos en la Constitución, sino en qué medida estos han sido o son realidad palpable en la vida diaria, a través de sólidas disposiciones de leyes secundarias que se respetan y hacen respetar.

---

<sup>30/</sup> El Código Civil establece que la criatura deberá vivir al menos 24 horas después de ser separada completamente de su madre, para ser considerada como persona que existe o ha existido.

Comenzaremos por el Derecho Fundamental: a la Vida, consagrado en el Art. 19 No. 1, pero tratado no como un derecho que atienda a la vida en su totalidad, es decir, no a la simple existencia o - más aún a la subsistencia, en la forma que lo hace el citado artículo. Ciertamente es que en él se prohíbe la pena de muerte, repitiendo una disposición que data desde la Constitución de 1878; - que se prohíben las torturas y además todo procedimiento inhumano o degradante. Pero también es cierto, que nuestra legislación se cundaria no recoge toda la casuística propia de esta garantía - constitucional, y así en la vida diaria podemos constatar procedimientos inhumanos y degradantes, en aspectos tan simples como el de transporte de pasajeros por vías terrestres o la atención al - público en servicios gratuitos.

Este individuo como tal se encuentra así protegido y también conforme el Art. 22 se protege a la familia de la que forma parte, a la cual se le da el carácter de "Célula fundamental de la sociedad".

A esta familia formada no únicamente por el hombre y la mujer que contraen matrimonio, sino también por la unión estable y monogámica que forme un hogar de hecho (Art. 23), se le rodea de beneficios económicos que podrían resultar al establecerse el patrimonio familiar sobre los bienes que adquirieran, dotándoles además a los padres del derecho a "tener el número de hijos que puedan man tener y educar", y dándoles el derecho de autoridad y vigilancia sobre sus hijos, sin consideración de los antecedentes de filiación, sobre la cual tanto los hijos nacidos en matrimonio como - fuera de él, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Aparte de lo relacionado a la unión estable y monogámica de un hombre y una mujer que fundan un hogar de hecho, no se encuentra otro aspecto nuevo en la Constitución. Y sobre esta incorporación cabe destacar que la misma no ha hecho otra cosa que reconocer una realidad ecuatoriana nacida de circunstancias muy propias y que dicen relación al hecho de no encontrarse muy cercanos al ordenamiento jurídico que reglamenta el matrimonio.

El individuo requiere de educación y esto ha sido preocupación fundamental del Ecuador, desde que es tal. Así en la Constitución de 1830 ya se habla de una promoción de la educación. En la Constitución actual igualmente, encontramos dicha preocupación a lo largo del Título Segundo, Sección Tercera.

El Estado garantiza la educación en todos los niveles, dándole las características de laica y gratuita aunque también se reconoce la educación particular. (Art. 27). Para la educación - en el nivel primario y en el ciclo básico del nivel medio, se les da además el carácter de obligatorio. (Art. 27 inc. 8).

Para el año 1984 si bien estas disposiciones constitucionales no son total realidad, encontramos que 2'523.604 alumnos se educan en 16.605 establecimientos donde 95.171 profesores imparten conocimientos. De este gran total tenemos, 81.974 niños - en el nivel pre-escolar; 1'877.364 alumnos en educación primaria; y, 850.278 alumnos en educación media.

La educación superior a la cual se refiere el Art. 28 contaba, para el año 1984, con 336.053 alumnos, existiendo 9 Universidades oficiales, 3 Escuelas Politécnicas y 5 Universidades Particulares dato en el que no constan ciertas entidades de educación superior como la ESPE, ITE y otros que no han sido reconocidos por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador. 31/

A estos centros de formación superior se les reviste de una autonomía e inviolabilidad de sus recintos y se les dota de recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones que están establecidas en el Art. 28 inc. final.

---

31/ Apreciación estratégica de la situación: Análisis de la Coyuntura Nacional, campo sicosocial, antecedentes, IAEN. Noviembre de 1984. Págs. 173, 180, 181, 183 y 184.

Con el incremento de los recursos económicos que tuvo el Estado a partir de la explotación del petróleo, en 1972, se logra dar un significativo impulso a la lucha contra el analfabetismo, - llegando en la actualidad a tener en el país un 8.9% de analfabetos, dentro de la población comprendida entre 15 y los 54 - años, acercándonos al 5% considerado como porcentaje que significa que un país está libre de analfabetismo.<sup>32/</sup>

Se critica a la educación actual del país, por su énfasis en la cantidad y no en la calidad. Así mismo, se cuestiona la conveniencia de incrementar el número de personas que obtengan títulos en carreras denominadas clásicas y no muy aplicables para el desarrollo de campos técnicos y científicos. Se cuestiona al sistema educativo por la mucha atención que brinda al sector urbano, descuidando al sector rural. Se sigue polemizando sobre la conveniencia o no de que exista la educación particular y en ella la que está a cargo de la Iglesia Católica. En fin, la educación se la analiza desde la óptica del Deber Ser.

En esta discusión poco aporta la Constitución a través de sus preceptos, ya que por generales no señalan senderos claros para una acción concreta en este campo.

Aparte de estos aspectos, en la citada sección III se habla de la "estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los niveles", además, que la Ley regule la designación, traslado, separación y los derechos de escalafón y ascenso de los educadores, aspectos que si se los quiso elevar a la categoría de disposiciones constitucionales debían llevar señalamientos claros y no una simple enumeración formal.

El individuo que alcanza la edad de 18 años se convierte en ciudadano y pasa a gozar del derecho de elegir y ser elegido (Art.

---

<sup>32/</sup> Apreciación estratégica de la situación. Análisis de la coyuntura nacional, campo sicosocial. Antecedentes. IAEN. Noviembre de 1984. Pág. 194.

32), derecho político que en la actual Constitución se encuentra limitado en parte, ya que para elegir no se requiere otro requisito que estar en goce de los derechos de ciudadanía, pero para ser elegido, además de los requisitos de la edad determinada para cada cargo, de no ser funcionario público, miembro de las Fuerzas Armadas en servicio activo, ministro de algún culto, representante o apoderado de una compañía extranjera, etc. debe, según el Art. 37, estar afiliado a un Partido Político reconocido por la Ley.

Esta situación ha creado una polémica a nivel nacional, en donde se mantienen dos tesis debidamente fundamentadas por cierto.

La primera tesis, apoya a la disposición constitucional, por razones tales como: la conveniencia de que los partidos políticos se fortalezcan; de que el funcionario electo responda a una ideología clara y concreta; de que exista una verdadera educación política a nivel nacional; de que se garantice al representado sindéresis entre los planteamientos expuestos, en la acción política previa a la elección, con la actividad en la función pública encomendada; etc.

Por otra parte, la otra tesis plantea la necesidad de que se elimine este requisito, toda vez que atenta contra el Principio Universal de guardar reserva sobre las convicciones políticas, que tiene identidad con el Art. 19 numeral 15 de la Constitución; de que en la práctica la obligatoriedad de ser afiliado a un partido político, dada la excesiva libertad que ofrecen las leyes secundarias, tales como: la de elecciones y de partidos políticos anula tal disposición; de que el fortalecimiento de los partidos políticos debe estar no en función de este requisito, sino en el de una auténtica acción política dentro de una vida democrática, etc.

Mi opinión se inclina por la vigencia del requisito de afiliación para optar por funciones de elección popular, ya que la vida política del Ecuador no ha estado caracterizada por la presencia de partidos políticos sólidos, lo cual a más de permitir el aventurerismo político en el desempeño de las funciones públicas, conlleva el que la vida de las democracias representativi

vas tenga períodos muy cortos, debido a interrupciones importantes, por parte de Gobiernos de Facto.

Esto, sumado a la característica constante en el Art. 1 de que el Gobierno es responsable obliga a que quien ejerce funciones de representación, responda ante sus electores por los actos - que realice, los cuales deberán estar basados en la ideología - del partido político al que pertenece y no en su particular y circunstancial criterio.

Por otra parte, es importante que un candidato y más aún un funcionario elegido cuente con el respaldo de una organización política sólida, lo cual le permitirá realizar una actividad continua, profunda y por ende provechosa para el país.

En fin, de proseguir el camino del Régimen de Partidos, se conseguirá llegar a elecciones en donde se discutan tesis en lugar de nombres, lo cual se traducirá, en una mejor acción de los mandatarios así electos.

Hablando del voto, es necesario destacar lo dispuesto en el Art. 33, en donde se le da el carácter de universal, directo y secreto, consagrando así y de una manera definitiva la conquista lograda a través de una larga lucha que data desde la Constitución de 1830, en donde el voto estaba en función de la capacidad económica, de ser letrado y además de tener más de veinte y dos años o haber contraído matrimonio. Y además, para ser elector se requería ser sufragante parroquial, haber cumplido veinte y cinco años, ser vecino de una de las Parroquias del Cantón y ser sufragante del Cantón.

Esta Constitución trae el voto facultativo para los analfabetos, aportando de esta manera significativamente al proceso democrático, ya que el dividir a los ecuatorianos en función de una dolorosa realidad cual es el analfabetismo, no lleva sino a consa

grar una injusticia de la cual los afectados por no poder sufragar, en forma alguna son responsables.

Se continúa insistiendo en una prohibición para los miembros de la Fuerza Pública, (fuerzas Armadas y Policía Nacional conforme el Art. 126), de no acceso al derecho del sufragio.

Para ello, se esgrimen argumentos tales como los de la politización de la Fuerza Pública en el momento en que sus miembros tengan derecho al voto. Pero, también se podría decir que quienes por vocación y a lo largo de su vida demuestran una permanente preocupación y defensa del país, deben ser tomados en cuenta para elegir a quienes rijan los destinos del Ecuador.

Sería interesante que al interior de la Fuerza Pública se produzca un debate y luego un pronunciamiento de sus miembros sobre tal situación.

El Art. 34 dispone que las minorías deben tener representación proporcional en las elecciones pluripersonales y nuevamente se remite a la Ley, (Ver pág. 20), dándole a este principio en los últimos tiempos, no sólo el alcance que aparentemente trató de tener, esto es el que consta en la Ley de Elecciones, sino también el de participación en la elección indirecta que la Función Legislativa debe hacer de distintas dignidades unipersonales y de cuerpos colegiados.

Si bien el principio es sano, ya que permite que no exista la dictadura del voto, por otro lado no debe excederse en considerar que en toda función estará proporcionalmente representada, la gama de alternativas políticas por las cuales se pronunció el electorado.

Como se había indicado, esta Constitución trae la novedad del Régimen de Partidos para lo cual se elaboró una Ley, simultáneamente a la preparación de los proyectos constitucionales. De allí la presencia de disposiciones en esta Constitución en donde se garantiza el derecho a fundar Partidos Políticos, (Art. 36); la obligación del Estado de protegerlos y financiarlos, (Art. 36); los requisitos para su fundación así como para su

extinción (Art. 38); aspectos que al tratarse de la libertad de asociación en el Art. 19 numeral 13, se habría supuesto que estaban comprendidos. Sin embargo, dada la especial coyuntura política que existió al momento de prepararse el texto constitucional que fue escogido en el Referéndum, cabe pensar que fue válida tal inclusión.

El Asilo, institución netamente americana, entendida como propiamente latinoamericana, consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 14); en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (Art. 27); la Convención sobre Asilo aprobada en las VI Conferencia Interamericana de la Habana, 1928; la Convención sobre Asilo Político aprobada en la VII Conferencia Interamericana de Montevideo de 1933; en la Convención sobre Asilo Diplomático, aprobada en la X Conferencia Interamericana de Caracas en 1954; y, la Convención sobre Asilo Territorial aprobada en la misma Conferencia, consta como uno de los Derechos Políticos en el Art. 43 de la Constitución.

El Servicio Público es considerado por la Constitución como un Derecho Político y de allí que en los artículos 39, 40 y 41 se lo incluye. Seguramente, el legislador pensó que el acceso a una función pública que no sea de aquellas de elección popular, estaba directamente vinculada a la actividad política partidista.

Sin embargo, como se verá al tratar de la Autoridad la Función Pública en el Ecuador ha dejado de ser un botín del triunfador en las elecciones, para constituirse en una auténtica Carrera donde el Servidor Público, especializado, responsable, sacrificado y patriota no finca su trabajo como dijo Lincoln:

En las próximas elecciones, sino en las próximas generaciones.

Sobre el mismo aspecto sorprende el encontrar disposiciones tales como aquella del Art. 39 inc. 3 propias de un Reglamento u otras como las del Art. 40, en donde se garantizan derechos y establecen obligaciones para los Servidores Públicos, pero no

se señalan los principios, en base a los cuales la Ley debe establecerlos, llegándose al ridículo de establecer quienes pueden ejercer dos o más cargos públicos (Art. 41).

Así, se indica que el profesor de un Instituto de educación superior, así como el telegrafista o radiotelegrafista pueden desempeñar esta función y además un cargo público, repitiendo disposiciones de anteriores textos constitucionales, que en su tiempo crearon; ante la necesidad del momento, estos casos de excepción, los cuales aunque en la realidad no son los únicos (médicos, por ejemplo), se encuentran recogidos en normas secundarias y no deben ser objeto de preocupación de la Ley Suprema.

Para terminar, el Art. 42 habla de la prohibición para que un ecuatoriano sea extraditado, debiendo sujetarse su juzgamiento a las leyes del Ecuador.<sup>34/</sup> En la realidad existen mecanismos, como los empleados por Interpol, mediante los cuales no se aplica el principio constitucional.

En conclusión, los derechos políticos dados a los ecuatorianos por la Constitución, no significan en su mayoría, ningún aporte significativo a los que ya tenían en Constituciones anteriores, excepción hecha de aquel referente al voto para los analfabetos quienes en uso de él, se han hecho presentes en las elecciones que se han producido bajo el imperio de este mandato.

Quedan por dilucidarse aspectos fundamentales como aquel del voto para los miembros de la Fuerza Pública y aquel otro sobre la obligatoriedad de ser afiliado a un Partido Político reconocido por la Ley, para optar por un cargo de elección popular.

El Estado le garantiza a todo individuo "El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación". (Art. 19 numeral 2). De esta manera, la Constitución acoge una preocupación permanente

---

<sup>34/</sup> Miguel Antonio Vasco. Diccionario de Derecho Internacional Público. Quito. 1963. Pág. 263.

te que existe en el Mundo, por el deterioro de los recursos naturales, y en general de todo el sistema ecológico, ante la agresiva presencia de formas de explotación y de mal uso del medio ambiente, que a más de causar daños irreversibles, deteriora la calidad de vida de los habitantes.

Si bien la legislación secundaria desde hace algún tiempo viene preocupándose por este asunto, cabe señalar que la realidad está caracterizada por la tala inmisericorde de bosques naturales, de manglares y la quema de vegetación menor; la contaminación de ríos con productos químicos; la desertificación de áreas extensas por la irracional explotación de las tierras; una alta erosión en casi todo el Callejón Interandino; etc., que por lo acelerado del proceso hacen presumir un medio ambiente radicalmente opuesto al que hasta hace pocos años tenía el Ecuador.

El mantener un medio ambiente libre de contaminación además de normas constitucionales y legales, requiere de recursos económicos significativos; de una educación permanente para los habitantes; y, sobre todo de una decisión del Estado por conservar un patrimonio que pertenece a las actuales y futuras generaciones.

Al individuo, igualmente, la Constitución le garantiza que el Estado velará por que tenga derecho "a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"; (Art. 19 numeral 14), poniendo énfasis al tratar en el Art. 19 numeral 29 de la Seguridad Social, lo relacionado a la Asistencia Médica y Servicios Sociales y en el Art. 19 numeral 30 inc. 2 lo relativo a vivienda.

El habitante del país cuenta fundamentalmente con el ingreso proveniente de su trabajo destinado a satisfacer sus necesidades básicas. Este ingreso que para 1972 era de S/. 875,00 (ochocientos setenta y cinco sucres), para 1979 tenemos un sueldo real de apenas S/. 1.214,32 (Un mil doscientos catorce con 32/100 sucres).<sup>35/</sup>

---

<sup>35/</sup> Banco Central del Ecuador. Memoria 1983. Quito Ecuador Pág. 27.

A partir de 1980 se duplica el salario mínimo vital, pero así mismo se desata uno de los peores procesos inflacionarios que ha sufrido el país, llegando a la situación actual en donde el deterioro del ingreso real, deteriora también las posibilidades de que el individuo tenga un nivel de vida en los términos del Art. 19 numeral 14.

En algo ayuda en esta situación la presencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, entidad a cuyo cargo se encuentra lo relativo a las prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, además de otras que como rezago del sistema mutual, viene proporcionando a sus afiliados.

Las limitaciones de la Seguridad Social están dadas tanto por el número de afiliados, básicamente constituido por servidores públicos y trabajadores del sector privado, aunque ahora también han sido beneficiados los campesinos con el sistema creado por la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino (D.L. No.81 de Noviembre 13 de 1981.- R.O. 124 de 20 de Noviembre de 1981), como por sus limitaciones propias, así el Director de dicha entidad dice:

Si bien es cierto que nuestra propia Carta Constitucional constituye de cierta manera una gran orientación respecto de los objetivos que debe alcanzar el Seguro Social en el Ecuador, y que por su propia cuenta algunos de los organismos y funcionarios técnicos institucionales han trazado lineamientos relacionados con las perspectivas de nuestro régimen, no es menos cierto que no ha existido en la Institución una verdadera planeación, y por ende, únicamente se podría hablar de perspectivas de manera imprecisa.<sup>36/</sup>

La vivienda en el Ecuador alcanzaba en 1982 a 1'646.874 unidades habitacionales repartidas así: 814.550 en el sector urbano, 832.324 en el sector rural, de las cuales no tenían energía eléctrica 593.005 y el abastecimiento de agua por redes de servicio público llegaba a 816.943. <sup>37/</sup>

---

<sup>36/</sup> Econ. Patricio Avila R. Conferencia La Seguridad Social. Temas de Seguridad y Desarrollo. IAEN. Quito, Ecuador 1983.- Pág. 106.

<sup>37/</sup> División Político Administrativa de la República del Ecuador. INEC. 1984. Págs. 157, 159 y 161.

El déficit de vivienda al 31 de Diciembre de 1982 se acercaba - al medio millón,<sup>38/</sup> acentuado con un problema adicional, cual es el de la tugurización de ciudades como Quito y Guayaquil, en donde la migración del campo a la ciudad se manifiesta de una forma alarmante.

El Estado desde hace muchos años ha emprendido programas de vivienda de interés social pero sin que los mismos puedan, al menos, alcanzar niveles de oferta aceptables, y en los últimos años se ha notado una fuerte dosis de politiquería en la realización de planes de vivienda, que además de no satisfacer la demanda y de fomentar el tugurio de concreto, incentivan la migración a las principales ciudades por la excesiva propaganda que se dá a los actos de entrega de viviendas populares.

Para quienes no puedan por sí mismos ganar los recursos necesarios para subsistir, el Art. 30 inc. 3 dispone que el Estado:

Promovera los medios de subsistencia...,

más en la realidad no se hace evidente esta disposición Constitucional. Apenas ciertas sociedades de caridad de origen privado, de manera limitada y esporádica, se presentan a cubrir necesidades de este grupo de compatriotas.

La Constitución rodea al ciudadano de ciertas libertades, como las de opinión, conciencia y libre tránsito en el territorio ecuatoriano. Sobre ellas podríamos decir que aunque declaradas como generales para todos los individuos que habitan en el Ecuador, en la práctica la situación es muy diferente.

La libertad de opinión existe, pero el libre acceso a los medios de comunicación colectiva no.

---

<sup>38/</sup> Washington Macías. Problemas socio económico del Ecuador.- Manual Vigésima Séptima semana. IAEN.- 1984. Tercer día. Pág. 9.

La libertad de conciencia existe, pero presiones externas, dadas por la clase de sociedad que tiene el país, influyen de una forma marcada en la conciencia del individuo.

El libre tránsito existe, pero sólo pueden ejercitar esta libertad quien cuente con los recursos económicos suficientes para hacerlo.

El ecuatoriano puede ingresar y salir libremente del territorio nacional, siempre y cuando cumpla con los requisitos que las leyes secundarias disponen, requisitos tales como el no adeudar al Fisco, a los Municipios, haber cumplido con el servicio militar, no tener deudas vencidas, etc.

El individuo tiene derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar. Esto debe ser así y hay que luchar por conseguir que se cumpla este precepto constitucional, establecido en el Art. 19 numeral 3.

La realidad nos dice que un dato de prensa, un programa de televisión, una notificación de glosa, sea esta del Ministerio de Finanzas, de un Municipio, de la Contraloría General del Estado o de cualquier otra autoridad facultada por la legislación secundaria, etc., puede (y de hecho sucede), quitar la honra a un individuo, o a un grupo de personas. En el Ecuador actual, de una manera peligrosa, la sociedad está transitando por un camino que le conduce a considerar la honra como un objeto sin valor alguno.

El derecho a guardar reserva sobre las convicciones políticas o religiosas que tenga un individuo debería ser recogido por la legislación secundaria y también por la práctica de un periodismo serio. Así, no debería obligarse a un ciudadano a confesar su religión previamente a declarar en un proceso judicial. Igualmente, cuando se entrevista a una persona y sin que venga al tema, no debería exigírsele que responda a preguntas vinculadas con su convicción política o religiosa.

La libertad de asociación y de libre reunión con fines pacíficos establecida en el Art. 19 numeral 13, se encuentra estimulada - por lo dispuesto en el Art. 30, en donde se establece que:

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

Esta última disposición constitucional reviste características muy interesantes y constituye uno de los aspectos más importantes que trae la Ley Suprema, ya que únicamente la organización de los sectores populares, permitirá una efectiva participación de los mismos en la vida del Ecuador, robusteciendo al proceso democrático y brindando beneficios, directamente a los sectores asociados e indirectamente al conjunto de la Comunidad.

La igualdad ante la Ley (Art. 19 numeral 5) es un principio que se desarrolla más preciso cuando en el inciso 2 del mismo numeral se dice:

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

guardando concordancia con lo dispuesto en el Art. 30 inciso final donde se establece que el Estado:

Promoverá el servicio social y civil de la mujer y estimulará la formación de agrupaciones femeninas para su integración en la vida activa y en el desarrollo del país; y, la capacitación de la mujer campesina y la de los sectores marginados;

y el inciso final del numeral que se comenta:

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

Esta garantía constitucional apunta hacia una realidad nacional, cual es la existencia de una sociedad formada por individuos de distintas razas, idiomas, religión, situación económica, cultural, etc.

A pesar de los años de vida republicana, se conservan los rasgos de esta sociedad, razón por la que es fundamental que no únicamente en la Ley Suprema ni en las leyes secundarias conste este principio de igualdad, sino que mediante un proceso de concientización se incorpore a las mentes de todos los individuos.

La mujer participe activa en todas las luchas por mejores días para la sociedad ecuatoriana, sin embargo, mantenía una casi total condición de inferioridad, dada por la legislación del país.

Hasta mediados de 1970 requería de su cónyuge para que le represente en actos y contratos cual si fuera un ser incapaz.

Fue necesario el introducir reformas en el Código Civil y en otras leyes secundarias para que esta situación oprobiosa sea eliminada.

Empero, el proceso por obtener una igualdad de hecho y de derecho aún no ha concluido y de allí lo fundamental de que el precepto constitucional enfatice el apoyo del Estado por esta reivindicación.

Al individuo, la Constitución dota de otras garantías que han constado en Cartas Constitucionales anteriores: Garantías como la inviolabilidad de domicilio (Art. 19 numeral 7); la inviolabilidad de correspondencia (Art. 19 numeral 8); así como aquellos derechos relacionados con la materia penal y que se podría decir que constituyen Principios Universales de la misma, tales como el del Art. 17 literal c:

Nadie será reprimido por acto u omisión que en el momento de cometerse no estuviere tipificado ni reprimido como infracción penal, ni podrá aplicarsele una pena no prevista en la Ley. En caso de conflicto de dos leyes penales, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando esta fuere posterior a la infracción.

En caso de duda la Ley penal se aplicará en el sentido más favorable al reo;

o del literal e:

Nadie podrá ser penado sin juicio previo, ni privado del derecho de defensa en cualquier estado y grado - del proceso. Toda persona enjuiciada por una infracción penal tendrá derecho a contar con un defensor, así como a obtener que se compela a comparecer a los testigos del descargo.

la del literal f:

Nadie podrá ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o compelido a declarar con juramento en contra de sí mismo, en asuntos que puedan ocasionarle responsabilidad penal.

la del literal g:

Se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad, mediante sentencia ejecutoriada.

la del literal h:

Nadie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la Ley, salvo delito flagrante, en cuyo caso tampoco podrá mantenerse sin fórmula de juicio por más de 24 horas; en cualquiera de los casos no podrá ser incomunicado por más de 24 horas;

la del literal i:

Toda persona será informada inmediatamente de la causa de su detención;

aquella procesal respecto al fuero contenida en el literal d:

Ninguna persona puede ser distraída del juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que fuese su denominación.

Procedimientos engorrosos establecidos en las normas secundarias y la dificultad de contar con recursos económicos suficientes , que permitan contratar una defensa profesional, hacen que estos principios muchas veces queden suspendidos en el aire, con todo el efecto grave que esto produce.

También se señalan los propósitos que tendrá el régimen penal , esto es el de reeducar, rehabilitar y reincorporar a la sociedad al penado. Más, limitaciones económicas y falta de preparación en quienes manejan el régimen penal, hacen que éste no cumpla su objetivo y sea más bien lo que algunas personas denominan la Escuela del Delito.

Institución antigua casi como la Carta Magna es la del Habeas Corpus de que trata el literal j del Art. 19 numeral 17; principio que data desde la Constitución de 1929, aunque ya en la de 1830 se habla sobre la detención arbitraria.

La Constitución es muy minuciosa en establecer todo el procedimiento para la aplicación del Habeas Corpus. Parece que de esta manera trata de reparar la falta de legislación secundaria al respecto, ya que por ejemplo, la Ley de Régimen Municipal muy poco dice sobre el Habeas Corpus.

En el Ecuador, el Habeas Corpus tiene una vida muy importante debido seguramente a lo respetable y respetada que es la institución Municipal, a quien se encarga administrar este derecho , dando como resultado un efectivo uso del mismo en procura de justicia, sin que ésta se vea empañada por casos aislados en donde el Habeas Corpus no ha sido bien empleado.

El trabajo es un derecho y un deber social versa el Art. 31, teniendo la característica de ser libre conforme el Art. 19 numeral 11, de allí que nadie pueda ser obligado a realizar trabajo gratuito o forzoso y menos aún la esclavitud o la servidumbre en cualquiera de sus formas. (Art. 19 numeral 17 literal a).

Al igual que en materia penal, la Constitución al tratar del trabajo en el Título II, Sección V, reproduce principios fundamentales de derecho laboral como el de la intangibilidad de los derechos del trabajador (Art. 31 literal c); la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador (Art. 31 literal b); el principio pro operario (Art. 31 literal e); la libertad de asociación de los trabajadores (Art. 31 literal h); el derecho de huelga para los trabajadores y el de paro para los empleadores (Art. 31 literal i); la responsabilidad patronal solidaria (Art. 31 literal j); etc.

Además, se consagra como norma constitucional el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa; diversos aspectos relacionados a la remuneración del trabajador; procedimientos para la solución de conflictos colectivos de trabajo; y, hasta los conceptos que se tomarán en cuenta para el pago de indemnizaciones.

Es importante mencionar lo dispuesto en el Art. 125 inciso final referente al amparo que se brinda a los trabajadores que prestan sus servicios en entidades creadas para realizar actividades económicas asumidas por el Estado o para la prestación de servicios públicos, ya que superando el obsoleto principio de que únicamente quienes desarrollaban un esfuerzo físico mayor que el mental, debían ser considerados trabajadores y por ende amparados por el Código del Trabajo (Art. 10 del Código del Trabajo), se pasa al moderno concepto de trabajador, aunque limita su alcance a una arbitraria denominación de "Jefatura Departamental o similares", que ha permitido una polémica en perjuicio de los reales intereses de los trabajadores.

En este aspecto del Trabajo, la Constitución sigue manteniendo una división con aquel importante grupo humano constituido por los servidores públicos, a quienes dá un tratamiento especial, sin asimilarles a la figura de trabajador del Estado.

En general, todo lo relacionado al Trabajo no es más que un resumen de las conquistas logradas por los individuos que prestan su concurso al capital para la creación de riqueza; conquistas que permanentemente tienen que ser defendidas por los grupos organizados de trabajadores, sin que su esfuerzo logre que los derechos de los trabajadores como por ejemplo, los de servicio doméstico, en muchos casos sean lesionados.

Derecho importante y tratado dentro del Título III bajo el nombre de la Economía, es aquel relacionado al Derecho de Propiedad.

El Art. 48 establece:

La propiedad en cualquiera de sus formas constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía, mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

Cabe destacar el condicionamiento que se establece a la propiedad en función de que cumpla con la sociedad. Es decir que nunca más la propiedad será garantizada por el Estado cuando ésta no redistribuya los beneficios que produzca.

En base a este principio el Art. 45 dispone que:

La organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo;

pasando en el Art. 46 a establecer cuatro sectores básicos de la economía, que son el público con las empresas destinadas a la explotación de actividades económicas, estratégicas o básicas para el desarrollo del país o de explotación de recursos naturales, así como para la prestación de servicios; el de economía mixta en donde el Estado participa para impulsar actividades económicas con el concurso de particulares; el comunitario, o de autogestión en donde participan de la propiedad tanto los

dueños del capital como la fuerza de trabajo, dándoles además a estos últimos un mecanismo para la transferencia de acciones a su favor (Art. 49); y, el sector privado en donde la propiedad queda en manos exclusivas de los particulares.

Insistiendo en la función social de la propiedad se trata en el Art. 51 lo relacionado al proceso de Reforma Agraria, que desde 1964 se viene llevando a cabo en el país.

Si bien la Constitución prohíbe toda confiscación, sin embargo, faculta la expropiación y la mal llamada "nacionalización" de propiedades de otros sectores en favor del sector estatal. (Art. 47 y 50).

En la Sección IV se trata del sistema tributario y allí se menciona una de las pocas obligaciones que el individuo debe, conforme la Constitución, tener para con la sociedad.

Efectivamente, el contribuir para la marcha del Estado es una obligación fundamental de los asociados y mediante el tributo, que puede ser impuesto, tasa o contribución se cumple tal deber.

Determina el Art. 52 que el régimen tributario se basará en los principios modernos de igualdad, proporcionalidad y generalidad tratando del principio de legalidad el Art. 53 <sup>39/</sup>

Aunque en el Art. 52 se pone énfasis en que los tributos son un instrumento de política económica general, y no meramente una fuente de recursos para el Presupuesto, es necesario señalar - que tal cosa no sucede en vista de que el Estado permanentemente se ha encontrado con una falta de tales recursos para cumplir con sus Fines, razón por la cual aún no se aplica este sano Principio.

---

<sup>39/</sup> Giuliani Fonrouge. Derecho Financiero Volúmen I. Segunda Edición, Ediciones de Palma. Buenos Aires 1973. Pags. 312 a 320.

El ecuatoriano es reáctico al mecanismo de tributación directa, - confirmando con esto la tesis de que los pueblos latinos, a la inversa de los anglosajones, atienden mejor sus compromisos tributarios mediante mecanismos de tributación indirecta.

Mención especial merecen los extranjeros, a quienes el Art. 14 concede "en general" los mismos derechos que tienen los ecuatorianos, con limitaciones tales como aquella tradicional del Art. 18, mediante la cual, se les restringe el acceso a la propiedad por razones de seguridad o de protección a sus nacionales; o la del Art. 15, en donde se dispone que los extranjeros en el Ecuador deberán dedicarse exclusivamente a las actividades para las que obtuvieren autorización; o la del Art. 16, en donde se dispone la renuncia a la reclamación diplomática en toda contratación que celebre, etc.

Las leyes secundarias al acentuar y ampliar una serie de limitaciones para los extranjeros, mantiene identidad con estas normas constitucionales, sin embargo de lo cual, una migración, sobre todo de los países vecinos, se hace presente en el territorio nacional, sin que el Gobierno defina y ejecute una política permanente sobre este aspecto.

La Constitución en su artículo primero habla de la Cultura Nacional y de las lenguas aborígenes que forman parte de ella, pasando luego a disponer en el Art. 27 que:

En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el Quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el Castellano, como lengua de relación intercultural, agregando además, - que el Estado promoverá la cultura a la cual el individuo tiene derecho de participar conforme el Art. 19 numeral 16.

La vida cultural ha estado limitada para círculos reducidos, - que identificados por una formación de corte europeo han hecho de la cultura nacional una suerte de copia reducida de los modelos foráneos, sin que en tal actividad tengan participación importantes grupos culturales propios del Ecuador. Esta situación desde la década pasada ha ido variando, gracias al estímulo económico que el Estado ha dado para la realización de un re

encuentro cultural.

Es de desear que este auspicioso comienzo continúe sentando bases, que sin aislar a las distintas manifestaciones culturales, consolide una auténtica cultura nacional.

De esta revista de derechos, garantías y deberes del individuo, se puede agregar aquellos que conforme el Art. 44 garantiza el Estado y que provienen de declaraciones, actos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes y que dicen relación a los órdenes político, económico, social, civil y cultural, dando con esto la Constitución un énfasis a lo ya manifestado en el Art. 3, del que se hablará más adelante, y que no es otra cosa sino la voluntad manifiesta del Ecuador de participar activamente dentro de la Comunidad Internacional.

### 3. LA AUTORIDAD.-

El Estado Ecuatoriano tiene conforme lo declara el Art.1 un Gobierno republicano y por consiguiente, electivo, representativo, responsable y alternativo.

Desde 1830 la autoridad, siguiendo los principios de la Revolución Francesa se estructuró en tres Poderes (modernamente Funciones), el Legislativo, encargado de legislar y de fiscalizar; el Ejecutivo, que maneja los negocios del Estado; y, el J<sup>u</sup>dicial, (conocido en la actualidad como Jurisdiccional) que tiene la responsabilidad de administrar justicia.

La Constitución Política del Estado en su Segunda Parte, trata de las Funciones del Estado, siendo el título primero:

#### a. De la Función Legislativa:

Por primera vez en el Ecuador, se ensaya la figura del Sistema Unicameral para la Función Legislativa, ya que si bien en las Constituciones de 1830, 1850 y de 1945 se establecía el mismo Sistema, en la práctica no llegó a funcionar.<sup>40/</sup>

Otra novedad interesante es aquella de haber suprimido los denominados legisladores funcionales, que en representación de trabajadores, agricultores, Fuerzas Armadas, comerciantes, acudían a la Legislatura.

El Congreso Nacional, nombre tradicional que fue incorporado a la Constitución en reemplazo del original "Cámara Nacional de Representantes", por la reforma dictada mediante Disposiciones Generales publicadas en el Registro Oficial No. 569 de 1 de Septiembre de 1983, se encuentra integrado por 12 Diputados Nacio-

---

<sup>40/</sup> Julio Tobar Donoso.- Juan Larrea Holguín. Derecho Constitucional Ecuatoriano.- Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 1981. Pág. 333.

nales que son elegidos por votación nacional para un mandato de cuatro años y por 59 Diputados Provinciales que son elegidos a nivel provincial para un mandato de dos años.

Originalmente, la Constitución establecía que tanto los Diputados Nacionales como los Provinciales, debían durar cinco años - en sus funciones, produciéndose al final de tal período una renovación completa de la Cámara, lo cual quitaba continuidad al ejercicio de la Función Legislativa.

La integración del Congreso Nacional en la forma actual y teniendo como tiene, entre otras, la facultad de expedir, modificar, - reformar, derogar e interpretar las leyes; y de establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos, hace presumir que necesariamente deberá contar con el apoyo técnico suficiente, para un mejor ejercicio de esta facultad.

El Art. 58 dispone una serie de casos que impiden el ser miembro del Congreso Nacional, repitiendo de alguna manera textos - constitucionales anteriores e incurriendo en algo, que a mi juicio, no es propio de una Constitución Política del Estado, sino que corresponde a la Legislación Secundaria. Además, no se ha progresado nada sobre las limitaciones para ejercer la legislatura, ya que muchas de ellas si bien en el pasado se justificaban, creo que en el presente no tienen razón de ser.

Así, el funcionario público deberá abandonar su cargo seis meses antes de la elección si es que pretende participar como candidato a Diputado, lo cual nos lleva a los viejos tiempos en que desde cualquier cargo de la Función Ejecutiva se podía influir sobre el reducido electorado para resultad favorecido.

O aquella relacionada a impedir que los Presidentes, Gerentes y Representantes Legales de los Bancos y demás instituciones de Crédito, así como de sus sucursales o agencias puedan optar por una diputación, lo cual implica asumir que la bancocracia no fue controlada luego de la Revolución Juliana. Además, fáciles mecanismos burlan estas disposiciones.

Sería largo el continuar poniendo objeciones a estos limitantes establecidos en el Art. 58 y más aún cuando al final del mismo, extiende los impedimentos a lo que norme la legislación secundaria.

Las atribuciones constitucionales del Congreso constantes en el Art. 59, van desde la de nombrar Presidente y Vicepresidente - del Congreso, hasta las realmente de trascendencia como son la de legislar (literal d) y de fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás Organos del Poder Público.

El enjuiciamiento político a los funcionarios del Ejecutivo y de la Función Jurisdiccional, así como de las más altas Autoridades de los Organismos de Control, tiene un alcance no únicamente para el período en que se encuentren ejerciendo tales funciones, sino hasta un año después de haber cesado en las mismas (literal f).

La facultad concedida en el Art. 59 literal c, esto es la de interpretar la Constitución Política, fue materia de la denominada "Pugna de Poderes" que se presentó a los inicios del actual régimen y que tuvo una larga y penosa duración, paralizando el quehacer político administrativo.

Parece ser que la interpretación de la Constitución no se produce de una manera rigurosa atendiendo a la causa fundamental para la misma, esto es que exista oscuridad en la Norma Constitucional, dando lugar a que la misma pueda ser entendida de diversos y contrarios puntos de vista, sin que se pueda, objetivamente, entender la verdadera intención del legislador. Más bien, - se procura a través de este mecanismo cubrir vacíos que en un momento coyuntural se producen al interior de la actividad político administrativa.

Otra novedad en la estructuración de la Función Legislativa, tenemos con aquella establecida en el Art. 60, donde se constituyen cuatro Comisiones encargadas de: a) Lo Civil y Penal; b) Lo Laboral y Social; c) Lo Tributario, Fiscal, Bancario y el Presupuesto; y, d) lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial, que laborando todo el año a tiempo completo conocen de -

las materias asignadas a cada una de ellas.

La reunión de los miembros de las Comisiones Legislativas constituye el Plenario, que conforme el Art. 66 y 61, tiene la atribución de aprobar o negar proyectos de leyes en receso del Congreso Nacional y la facultad privativa de codificar leyes.

Sin detenernos mucho en lo atropellado y falto de técnica que es el nombre que a cada una de las Comisiones se les ha puesto, pasemos a comentar que dicho mecanismo permite el funcionamiento permanente de la actividad Legislativa, sin necesidad de que el Congreso esté reunido, lo cual si bien por un lado permite una agilidad en la promulgación de leyes, por otro lado acentúa el ya excesivo número de ellas, dándose además, la circunstancia particular de que un reducido número de legisladores, en un momento determinado constituyan la Función Legislativa, imponiendo su parcial punto de vista en la formulación de disposiciones legales.

Sobre este punto el Art. 65 establece que tanto los Legisladores como el Congreso Nacional, las Comisiones Legislativas, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Fiscal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Ciudadano común tienen la iniciativa para la expedición de leyes.

Sobre la iniciativa popular aún no se ha puesto en práctica este mecanismo, toda vez que una Ley secundaria deberá normarlo, (Art. 65. inc. 2) y todavía no ha sido expedida dicha Ley.

Si comprendemos que tanto la Función Legislativa como las otras Funciones tienen derecho a tomar la iniciativa para la expedición de leyes, dentro de un esquema que sería aquel correspondiente a las materias de su incumbencia, no encontramos mayor fundamento para la iniciativa popular, ya que se supondría que el Legislador elegido por la ciudadanía le está representando. Sin embargo, la Constitución ha incluido este aspecto y además ha dejado abierta la iniciativa a las otras Funciones para la expedición de Leyes que no necesariamente versen sobre materias de su competencia.

El mecanismo establecido para proceder a expedir una Ley, esto es, el de previa la presentación del proyecto con 15 días de anticipación, y luego de discutirlo en dos debates, proceder a aprobarlo y enviarlo al Presidente de la República para que sancione u objete la ley, ha tenido un funcionamiento aceptable en el tiempo que tiene de vigencia la Constitución.

Salvo ciertas situaciones aisladas, el Presidente de la República no ha objetado Leyes aprobadas por el Congreso, ni éste ha sido reticente a tramitar proyectos presentados por el Ejecutivo.

Dentro de las Reformas aprobadas en Septiembre de 1983, consta una referente al trámite de proyectos de Ley en materia económica que fueren presentados por el Presidente de la República, para los cuales el Art. 65 inc. final dá un tratamiento especial que se concreta en la posibilidad de que la Ley entre a regir, si dentro de un plazo de 15 días de presentada a la Legislatura, ésta no la aprobara, reformara o negara. La vigencia de la Ley, así promulgada en el Registro Oficial, será hasta que el Congreso la reforme o derogue.

El Gobierno actual ya hizo uso de esta facultad.

Una Organización Financiera de un Estado y conforme los Principios modernos, se la entiende como la suma de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control. 41/

Sobre el primero de los sistemas, la Constitución establece que la formulación de la Proforma del Presupuesto, corresponde a la Función Ejecutiva, quien deberá presentar para el conocimiento y discusión a la Comisión Legislativa correspondiente, la cual deberá informar al Congreso y éste en un solo debate aprobarla.

---

41/ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Ha sido práctica, no sólo del Ecuador, de que los representantes del pueblo conozcan y aprueben los ingresos y egresos públicos a ser administrados por las demás Funciones del Estado. Sin embargo, cuando no existe un ejercicio de la Legislatura - en los términos del Art. 62, que dispone la obligación a los Legisladores de actuar con sentido nacional, la discusión del Presupuesto del Estado se convierte en una suerte de enfrentamiento por conseguir rentas destinadas a satisfacer compromisos locales, ofrecidos durante las campañas electorales previas a llegar a la Legislatura, atomizándose así los esfuerzos del Estado en innúmeras obras y servicios que no siempre están en relación directa con las necesidades fundamentales de la sociedad, ni peor aún con una política continua y permanente que permita alcanzar Objetivos definidos.

Talvén la excesiva concentración de recursos que en algún momento se han producido en pocos sectores del país, dejando abandonados a los demás, sea otra de las causas para tal situación.

La Constitución nada dice sobre parámetros para el Presupuesto, los cuales recogiendo enunciados constantes en los derechos, deberes y garantías del individuo, se orienten al cumplimiento de los Fines del Estado.

El Congreso también tiene entre sus atribuciones la de proceder a reformar la Constitución.

La iniciativa de reformas constitucionales la tienen los Legisladores, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el individuo. Este último aún no puede ejercer tal facultad por no encontrarse normada por la legislación secundaria.

El procedimiento dado para proceder a reformar la Constitución, consta en el Art. 143 y básicamente es uno en donde el Congreso Nacional, luego de conocer y discutir el proyecto de reformas, debe aprobarlo con el voto de por lo menos las dos terceras partes de la totalidad del Congreso; aprobación que debe ser obtenida en dos debates.

Aprobadas las reformas a la Constitución se deberán remitir al Presidente de la República, quien tiene noventa días para convocar a Consulta Popular, cuando el proyecto merezca dictámen total o parcialmente desfavorable de su parte. Igualmente, - puede convocar a Consulta Popular cuando el proyecto que él re<sub>u</sub>mita hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congre<sub>u</sub>so Nacional.

Una Constitución no puede ser estática y de allí la conveniencia de que ella mismo se dé un procedimiento para que sus disposiciones vayan adecuándose a las exigencias de la sociedad - donde rige.

Esto, que resulta inobjetable, sin embargo, no puede convertir<sub>ir</sub> se en un mecanismo que con extrema facilidad se lo emplee a - efectos de arreglar los preceptos constitucionales conforme si<sub>u</sub>tuaciones transitorias o particulares.

La Constitución Política ha merecido dos reformas: La publica<sub>u</sub>da en el Registro Oficial No. 180 de 5 de Mayo de 1980, y la promulgada en el Registro Oficial No. 569 de 1 de Septiembre - de 1983. Además se ha procedido a interpretar el Art. 41 (R.O. 367 de 12 de Noviembre de 1982) y el Art. 57 (R.O. 601 de 18 de Octubre de 1983).

No se menciona a la última interpretación o reforma dada para el inciso segundo de la disposición transitoria, ya que si bien fue el antecedente inmediato para el impasse surgido entre el Ejecutivo y el Legislativo en 1984, el acuerdo al que llegaron haría presumir que de una manera expresa tal interpretación - quedó sin efecto.

Para terminar sobre la Función Legislativa, destacaremos el - Art. 72 en donde se le prohíbe al Congreso Nacional el expedir "leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifi<sub>u</sub>quen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupues<sub>u</sub>to del Estado, sin que, al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes".

Este principio obvio no debía estar elevado a la categoría de precepto constitucional ya que no se entiende que un Legislador pretenda expedir leyes sin que las mismas tengan el respaldo económico suficiente, si es que las disposiciones allí contenidas implican compromisos financieros. Empero, parece que la experiencia pesó más en el ánimo del Legislador Constitucional cuando procedió a redactar este Artículo.

En general, las disposiciones que la Constitución trae para la Función Legislativa son similares a las existentes en Cartas Constitucionales anteriores, debiéndose señalar eso sí, que el Sistema Unicameral es algo nuevo y de que su eficacia por lo corto del tiempo de su actuar, no puede ser evaluada con la profundidad necesaria.

b. De la Función Ejecutiva:

El Art. 1 define al Gobierno del Estado Ecuatoriano - como Republicano y Presidencial, atendiendo a una definición política que el Ecuador ha tenido desde 1830, en donde adoptó la forma republicana dándole, salvo algún intento corto de parlamentarismo en 1929, la forma presidencial.

El Art. 73 determina que el Presidente de la República tendrá en primer lugar la función de Jefe del Estado y luego, la de ejercer la Función Ejecutiva.

Es importante destacar la doble calidad que tiene el Presidente de la República, pues, para algunos sería únicamente la de presidir la Función Ejecutiva, criterio que deja de lado aquella calidad tan importante, cual es la de ser Jefe del Estado, y por ende ejercer su representación.

Durante la última "Pugna de Poderes" se cuestionó el rol asumido por el Presidente de la República, quien impidió que se formalice la estructuración de una Corte Suprema elegida por el Congreso Nacional, en base a una interpretación que efectuó a la disposición transitoria de la Reforma publicada en el Registro Oficial No. 569 de 1 de Septiembre de 1983, alegando para ello que el Jefe de la Función Ejecutiva no podía intervenir

sobre las demás Funciones ni aún a pretexto de garantizar la vigencia Constitucional. Sin embargo, si se atiende a la calidad de Jefe de Estado sería interesante analizar el papel que le corresponde desempeñar en una circunstancia similar.

Pronunciarse al respecto no es el propósito de este trabajo, - pues como se verá más adelante, estos conflictos entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa no son producto de situaciones particulares, sino que están inmersos en un contexto nacido de la propia estructura de la Constitución.

El Presidente de la República elegido por votación directa, universal y secreta tendrá un mandato de cuatro años, debiendo obtener mayoría absoluta de sufragios para ser proclamado como - tal.

Esto último es una innovación de la actual Carta Constitucional, ya que en las anteriores no constaba tal sistema propio del régimen francés. Las dos experiencias electorales que hasta la fecha se han tenido, han permitido constatar lo interesante del procedimiento.

Así, el Abogado Jaime Roldós Aguilera, que resultó triunfador en la primera vuelta electoral, casi un año después al celebrar se la segunda elección para concretar entre los dos candidatos con mayor votación, confirmó su triunfo de la primera vuelta. En cambio, en las elecciones celebradas en 1984, el candidato con mayor votación en la primera vuelta, Dr. Rodrigo Borja Cevallos, fue derrotado en la segunda elección por el actual Presidente del Ecuador, Ing. León Febres Cordero R., quien había quedado en segundo lugar en los resultados de la primera elec-ción.

El propósito que anima a este sistema, parece ser que quien llegue a la Presidencia de la República, cuente con un respaldo popular mayoritario, lo cual le permitirá asumir un Mandato Claro que en definitiva facilitará una mejor acción del Gobierno.

Lastimosamente, el esquema que contenía el texto original de la Constitución y de las Leyes Secundarias, encaminado a elegir a los miembros de la Legislatura, en el mismo acto electoral en donde se definía la Presidencia de la República, entre los dos candidatos que mayor número de votos habían obtenido, fue reformado, pasándose a otro, en donde los Legisladores son elegidos en el primer acto eleccionario, conocido también como Primera - Vuelta.

Las Fuerzas Políticas, en el primer acto electoral marchan con sus propios candidatos a la Presidencia de la República; no así en la segunda vuelta donde se aglutinan alrededor de la primera o segunda candidaturas que dirimirán la Presidencia de la República. Si la elección de Legisladores se produce en la primera fase, es posible que quien resulte electo Presidente de la República por mayoría absoluta de sufragios, no cuente en el Congreso con un bloque legislativo, al menos, representativo, debilitándose desde un inicio su acción de gobierno, ya que si no quiere enfrentar una oposición política permanente, deberá ceder y con ello dejar de cumplir algunos de los planteamientos propuestos en su campaña electoral.

Se dirá que una u otra situación producen los mismos efectos, ya que en el Régimen de Derecho que se instauró a partir del 10 de Agosto de 1979, se produjeron conflictos entre la Función Ejecutiva y Legislativa a pesar de que una y otra eran dirigidas por miembros de la misma organización política (C.F.P.) empero, es necesario expresar que la pugna no nació precisamente de los resultados electorales, sino más bien de resquebrajamiento al interior del Partido Político que obtuvo el mayor número de sufragios.

Mal se puede pedir que el Presidente de la República realice una administración eficiente si no cuenta con el respaldo en la Función Legislativa a sus planteamientos y tesis programáticas, que mediante leyes se traducirán en realidades.

El Art. 78 de la Constitución señala las atribuciones y deberes del Presidente de la República en un listado bastante largo en donde la constante son las facultades que se le confiere en lo relacionado a declarar un Estado de excepción cuando las condiciones del país hagan presumir falta de Seguridad.

El país desde 1830 ha vivido una especie de movimiento pendular dentro de su sistema Constitucional, dado por el afán del Congreso de reducir facultades al Ejecutivo y el de éste de obtener una mayor flexibilidad para adoptar medidas en momentos determinados, incluso rebasando el esquema normativo secundario.

La Constitución tiende a procurar un Ejecutivo fuerte y con relativa autonomía en la administración de los negocios del Estado. Empero, las leyes secundarias dificultan una administración moderna y crean innúmeros problemas contrariando así el propósito Constitucional.

El Presidente de la República, como se vió, tiene la iniciativa para proponer leyes así como también el de objetarlas, una vez aprobadas por el Congreso, y

el de dictar dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para aplicación de las leyes, que no puede interpretarlas ni alterarlas. (Art. 78 literal c)

El problema se presenta, cuando se consideran las materias que deben ser objeto de leyes, ya que si bien es cierto que:

La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite. (Art. 1 del Código Civil),

no es menos cierto que dado lo complejo de la sociedad actual se han dictado tal cantidad de leyes, con un criterio de normar si es que cabe la expresión, hasta el aire que se respira, que en la actualidad una maraña de legislación, contradictoria, repetitiva y hasta inconstitucional trata de toda clase de materias, facilitando la irresponsabilidad, pues siempre habrá un precepto que la respalde; convirtiendo la acción del Estado en un camino tortuoso, lleno de trabas, procesos, y barreras -

legales; animando la no aplicación o la mala u oscura interpretación en detrimento de la Justicia; etc.; y, además, el Presidente de la República debe reglamentar tal maraña.

La Constitución Chilena de una manera inteligente incluye un artículo (60) en donde en veinte numerales señala lo que será materia de Ley, de entre las cuales cabe destacar:<sup>42/</sup>

Las que deben ser objeto de leyes orgánicas o que la Ley Suprema exige que sean reguladas por una ley; las materias que son objeto de codificación; aquellas materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; las materias relacionadas con la contratación de empréstitos para el sector público o aquellas que comprometan en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado; las relacionadas con empréstitos que hagan empresas del Estado; las que fijen normas sobre enajenación de bienes del Estado, así como de su arriendo o concesión; las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país; las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas; las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en tiempo de paz o de guerra; las que normen lo relacionado al ingreso de tropas extranjeras al país, así como la salida de tropas nacionales fuera de él; las que autoricen la declaración de guerra; las que concedan indultos generales y amnistías y las que normen la concesión de indultos particulares y pensiones de gracia por parte del Presidente; las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública; las que regulen el funcionamiento de juegos de azar y toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Sin que se diga que necesariamente deberán ser las materias arriba indicadas, las que nuestra Constitución establezca como las únicas objeto de ley, insisto, que tal disposición es digna de imitarse por el fondo y la proyección que tiene, lo cual permitirá resolver el problema presente y evitar que en el futuro se agrave.

---

<sup>42/</sup> Constitución Política de la República de Chile aprobada por plebiscito de 11 de Septiembre de 1980 y sancionada mediante decreto 1150 de 21 de Octubre del mismo año.

La Legislatura no estaría en capacidad física de asumir la títánica tarea de dictar toda la normatividad que exige un Derecho dinámico y en permanente evolución en una sociedad moderna.

Cuando existe un caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, el Presidente de la República previa notificación al Congreso Nacional, si se encuentra reunido, o al Tribunal de Garantías Constitucionales declarará el Estado de Emergencia Nacional, pudiendo asumir todas o parte de las siguientes atribuciones:

- \* Recaudación anticipada de tributos.
- \* A excepción de los destinados a sanidad y asistencia social la utilización de los demás fondos fiscales.
- \* Trasladar la sede del Gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
- \* Cerrar o habilitar puertos.
- \* A excepción del derecho a la vida y a la integridad personal, así como a la extradición o confinamiento de los ecuatorianos, puede suspender la vigencia de las demás garantías constitucionales; y
- \* Declarar Zona de Seguridad el territorio nacional.

Del uso que dé, durante la emergencia, a todas estas atribuciones, una vez que cesen las causas que originaron la declaratoria, deberá rendir cuentas ante el organismo "correspondiente" que es de suponer sea el Congreso Nacional por lo dispuesto en el Art. 59, literal e.

A más de las atribuciones antes indicadas, el Presidente de la República en caso de guerra asume la Dirección Política de la misma, dejando en manos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Dirección Militar (Art. 48 de la Ley de Seguridad Nacional); debiendo destacarse en este punto, que por cuanto los poderes y responsabilidades del Presidente de la República como Autoridad máxima de Seguridad Nacional son permanentes e indelegables, el ejercicio de la Dirección Militar en tiempo de guerra continúa siendo de su responsabilidad. (Arts. 4 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional).

Dentro de lo que respecta a la Seguridad Nacional, el Presidente está facultado por el Art. 78 literal j a decretar la movilización y la desmovilización de acuerdo, fundamentalmente, con lo que dispone el Título II de la Ley de Seguridad Nacional.

El Presidente, en virtud del Decreto 3732 publicado en el Registro Oficial No. 5 del 17 de Agosto de 1979, que se podría asimilar a una verdadera disposición constitucional, está facultado a determinar el número y la denominación, así como la competencia de las Secretarías de Estado. Igualmente, puede mantener o adscribir a otro Ministerio a las entidades del Gobierno Central. También puede señalar quienes integrarán distintos órganos del Gobierno; o, el reemplazo en caso de ausencia temporal de un Ministro o de un Subsecretario; y, el nombramiento y remoción de Ministros de que trata el Art. 77 literal e.

Todo esto, el Presidente puede hacerlo mediante Decreto Ejecutivo, permitiendo de esta manera una mayor agilidad para el desempeño de la Función directiva que le corresponde.

El mencionado literal también le faculta nombrar y remover libremente a los Jefes de Misiones Diplomáticas, Gobernadores y demás funcionarios que desempeñan funciones que tengan la característica de no corresponder a las de Carrera Administrativa o de Servicio Civil, en los términos de las Leyes de la materia.

El desarrollo orgánico del Gobierno Central en la última década ha sido bastante significativo y obedece a razones tanto del crecimiento de las necesidades y por consiguiente, de los servicios que se entreguen a la colectividad, así como también en la posibilidad de asumir diversas actividades, sobre todo en el campo económico, que anteriormente no las podía realizar, dadas las limitaciones económicas que tenía.

Como un dato representativo de tal crecimiento, tenemos que en el período 1970 - 1979 <sup>43/</sup> los ingresos del Estado en cifras corrientes, se han multiplicado por 5.2 veces, pasando de 3.676 millones a 19.320 millones, teniendo el Presupuesto de 1983 un monto de 75.800 millones. <sup>44/</sup>

Ingresos como el proveniente del Impuesto a la Renta, en el período 70 - 79 se ha multiplicado 10.5 veces; las transacciones mercantiles han generado un impuesto en el mismo período que llega a 4.349 millones de sucres para 1979, representando un crecimiento del 676.6% en valores corrientes; los ingresos no tributarios han experimentado igualmente, un crecimiento del 376.0% en cifras corrientes. <sup>45/</sup>

Presupuestos significativos como los de Inecel, Ietel, Cepe, y otras empresas del Estado, así como de otras entidades, pueden darnos una idea del volumen de recursos que maneja en la actualidad el Gobierno Central.

La estructura del Gobierno Central que está dada por sectorización, la podríamos englobar dentro de cuatro Frentes, siguiendo la Sección III del Capítulo IV, Título I de la Ley de Seguridad Nacional y que serían:

El Frente Interno, constituido por los Ministerios de Gobierno y Policía, de Educación Pública y Deportes, de Trabajo, Bienestar Social y de Salud Pública.

El Frente Económico, constituido por los Ministerios de Finanzas, de Recursos Naturales y Energéticos, de Agricultura y Ganadería, de Industrias, Comercio e Integración; y, de Obras Públicas y Comunicaciones.

---

<sup>43/</sup> Nestor Véga Moreno. La Economía Ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras. Editorial La Unión, Quito Ecuador. 1981. Pág. 16.

<sup>44/</sup> Banco Central del Ecuador. Memoria 1983. Pág. 74.

<sup>45/</sup> Idem a <sup>43/</sup>

El Frente Militar, constituido por el Ministro de Defensa Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y,

El Frente Externo, constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

A esta estructura de Dirección Central encargada de dirigir la marcha político administrativa del Gobierno, hay que agregar a las entidades adscritas y descentralizadas que en el nivel operativo ejecutan las disposiciones del nivel de Dirección y las empresas del Estado que constituidas para los propósitos establecidos en el Art. 46 de la Constitución desarrollan sus actividades en el campo empresarial.

La Sección Tercera del Título II, trata de los Ministros Secretarios de Estado, pero en una forma que va más a lo personal - de los requisitos para ser Ministro que al fondo mismo de la acción ministerial.

La organización estatal cuenta con un ente planificador, al cual la Constitución le denomina Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, encargándole en el Art. 89 la elaboración de los planes de desarrollo y la fijación de la política poblacional del país.

Este ente planificador está integrado por representantes de la Función Ejecutiva, Legislativa y de los Gobiernos Seccionales, los trabajadores, los institutos de educación superior y las denominadas Cámaras de la Producción, en donde se asocian todos quienes tienen la propiedad de los medios de producción; y, está presidida por el representante de la Función Ejecutiva, que es el Vicepresidente de la República, a quien la Constitución, a más de disponer que reemplace al Presidente de la República en caso de ausencia temporal o definitiva, le encarga tal actividad administrativa de planificación, innovando en este aspecto a las disposiciones constitucionales anteriores, ya que en tales Leyes Supremas, en unos casos no existía la función de Vicepresidente, dejando la sucesión presidencial al orden establecido constitucionalmente, en el que se incluía a los Jefes de las otras Funciones o reemplazaba el Ministro del

Interior. En otros casos se establecía la función de Vicepresidente de la República y se le asignaba a más de la facultad de reemplazar al Presidente, la de presidir el Congreso Nacional.

La actividad de planificación, antes de la vigencia de la Constitución, la efectuaba la Junta Nacional de Planificación, organismo que pasó a constituir con todo su personal técnico, el actual Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

Respecto al mecanismo de sucesión presidencial, se puede decir que el mismo al producirse la dolorosa tragedia en, que falleció el Abogado Jaime Roldós Aguilera, el 24 de Mayo de 1981, y fue reemplazado por el Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, permitió una tranquila sucesión.

No se puede decir lo mismo en lo referente a la elección de Vicepresidente por parte del Congreso Nacional.

La función de planificación requiere una íntima y permanente vinculación e identificación política con el Presidente de la República. Igual para el hecho de reemplazarlo en sus ausencias temporales.

Si el Vicepresidente que el Congreso elija, no es una persona que reúne las cualidades de identificación política y de estrecha vinculación con el Presidente de la República, podría suceder que la actividad de planificación sufra obstáculos y al más alto nivel de la Función Ejecutiva se produzcan enfrentamientos.

Esto, que aparentemente luciría como una mera especulación, está confirmado por la experiencia vivida en el Régimen anterior, agravado por lo que se vió en la parte correspondiente a la elección de Diputados, ya que quien resulte electo Vicepresidente de la República, por parte del Congreso Nacional, será una persona identificada con las agrupaciones políticas que cuentan con una mayoría en la Legislatura, mayoría que no necesariamente correspondería a las agrupaciones políticas identificadas con el Jefe de la Función Ejecutiva.

De allí la conveniencia de que el Presidente de la República tenga participación en la elección del Vicepresidente, para lo cual podría enviar una terna de candidatos al Congreso, el que elegiría a uno de ellos.

No es muy clara la Constitución, respecto al punto de las atribuciones que el Vicepresidente tendría cuando reemplace temporalmente al Presidente de la República. Sobre todo cuando éste se ausente del país en cumplimiento de una misión oficial.

Se supone que el Presidente de la República, durante su permanencia en el país extranjero, realiza actos y celebra convenios como Jefe de Estado y como Jefe de la Función Ejecutiva. Sin embargo, el Vicepresidente que le reemplaza, también realiza actos y celebra convenios como Jefe de Estado y Jefe de la Función Ejecutiva.

Será acaso que el país pasa a tener dos Jefes de Estado y de la Función Ejecutiva?. Será acaso que las funciones de Jefe de Estado y Jefe de la Función Ejecutiva, en esta situación, son desempeñadas por dos personas simultáneamente?.

Como se vé, debe precisarse tal hecho y además aclararse de una manera definitiva si la circunstancia de desempeñar la Presidencia de la República, por ausencia temporal del Titular, impide a futuro el que tal persona pueda candidatizarse a la Presidencia de la República.

Dentro de la Función Ejecutiva se encuentra la Fuerza Pública, integrada por las fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, que constituyen a su vez las Fuerzas Armadas; y, la Policía Nacional.

El Art. 128 determina la misión de la Fuerza Pública en los siguientes términos:

Está destinada a la conservación de la Soberanía Nacional, a la Defensa de la Integridad e Independencia del Estado y a la Garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, la Ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la Seguridad Nacional.

En este concepto quedan englobados los dos aspectos fundamentales de seguridad y desarrollo. 46/

El Art. 127 determina que las Fuerzas Armadas se deben a la Nación, pero para comprender el verdadero alcance que se quiere dar a esta disposición, sería necesario que previamente la Constitución defina lo que debe entenderse por Nación.

Así mismo, en la segunda parte de este Artículo debería precisarse de una mejor manera algo que se menciona en otro lugar, (Art. 136), pues a simple vista aparece como que únicamente - las Fuerzas Armadas y no la Policía Nacional se deben a la Nación.

El citado Artículo establece que el Presidente de la República, es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, autoridad que en caso de emergencia nacional puede delegar en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, (Conforme el Artículo 48 literal b de la Ley de Seguridad Nacional).

Por otra parte, el Artículo 5to de la Ley de Seguridad Nacional, establece que los poderes y responsabilidades del Presidente de la República, en lo que respecta a la preparación, organización y dirección, de la Seguridad Nacional, son permanentes e indelegables. Así mismo, el artículo 4to dice:

El Presidente de la República es la autoridad máxima y tiene los más altos poderes y responsabilidades de Seguridad Nacional, en tiempo de paz y en tiempo de guerra.

La Constitución dota a los miembros de la Fuerza Pública de garantías como la de estabilidad y de fuero especial para el juzgamiento de infracciones que cometan.

---

46/ El machete, herramienta y arma, simboliza esta conjunción de seguridad y desarrollo.

Se señala además, el deber que tienen todos los ecuatorianos de cumplir con el Servicio Militar Obligatorio. Deber, que mejor estaría incluido dentro de los Derechos, Garantías y Deberes.

El Presidente de la República, al ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública, (Art. 78 literal h), está facultado a nombrar y remover a los funcionarios de la Fuerza Pública con sujección a la Ley (artículo 78 literal l); a otorgar el grado Militar y Policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública de acuerdo con la Ley (Artículo 78 literal i); a aprobar de acuerdo con la Ley y en forma reservada los orgánicos de la Fuerza Pública, así como también a llamar al servicio activo a parte o al todo de la reserva estratégica, cuando exista emergencia y por consiguiente deba decretarse la movilización.

De esto se puede concluir la importancia trascendental que la Constitución otorga a la Fuerza Pública y el afán de que la misma esté supeditada al Jefe del Estado.

La Norma de que las Fuerzas Armadas no son deliberantes (art. 129), es repetida en ésta Constitución, sin que se encuentre una razón valedera para que conste tal cosa, ya que al señalar se la misión de las Fuerzas Armadas, y sobretodo al establecerse la estructura de la Autoridad, estaría implícito tal aspecto, razón por la cual sería adecuado que se elimine esta disposición.

La Función Ejecutiva se manifiesta en las distintas circunscripciones territoriales a través de los Gobernadores con jurisdicción provincial, Jefes Políticos con jurisdicción cantonal y los Tenientes Políticos con jurisdicción parroquial (Art. 119). Las funciones y deberes de estos representantes del Ejecutivo constan básicamente en la Ley de Régimen Administrativo.

La importancia de estos funcionarios ha venido disminuyendo por la presencia de otras autoridades, que aunque representan a sectores específicos del Gobierno Central, tienen muchas veces un rol más significativo. También ha influido en esta situación

la presencia de el Consejo Provincial. Y, por último la relativa facilidad de comunicaciones, lo cual permite al propio Jefe de la Función Ejecutiva desplazarse hacia los distintos lugares del país.

Para efectos de este trabajo, dentro de la denominación de la Autoridad, no sólo se ha considerado a la Función Ejecutiva o Gobierno Central, sino también al Gobierno Seccional integrado por los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y organismos de desarrollo regional.

Sobre los Consejos Provinciales, el artículo 120 de la Constitución establece que:

En cada Provincia existirá un Consejo Provincial, con sede en su capital.

Disposición que es aplicadã para todas las Provincias del Ecuador, excepción hecha de la Provincia de Galápagos, la cual cuenta con el Instituto Nacional Galápagos, INGALA, adscrito a la Presidencia de la República y que está haciendo las veces de Consejo Provincial, en vista de las muy especiales características que reviste el Archipiélago de Colón o Galápagos.

En efecto, Galápagos reviste una muy particular calidad, dada por ser la casi totalidad de sus Islas, un parque natural único en el mundo, razón por la cual mereció la Declaratoria de la UNESCO, como Patrimonio de la Humanidad.

La pequeña población, (cerca de 8.000 personas) que habita las Islas San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela y Floreana, dedican su vida a la pesca, el turismo y la agricultura.

En la búsqueda de un equilibrio entre el desarrollo de condiciones de vida aceptable para los habitantes y la preservación del frágil sistema ecológico, INGALA desenvuelve su actividad de planificación, coordinación interinstitucional y de ejecución de proyectos específicos.

En los últimos tiempos ha surgido una polémica sobre la conveniencia o no de incrementar el número de turistas que lleguen a las Islas y de diversificar los modos de visita a las mismas. En esta discusión, se evidencian los diferentes criterios de tratar al Archipiélago, que se concretan en dos: La de un uso restringido cual corresponde a un Parque Natural, o la de combinar su utilización, entre el Turismo al Parque Natural y el desarrollo económico de las zonas en actual explotación.

Retomando el tema, diremos, que para el Consejo Provincial las disposiciones constitucionales tienden a confirmar la autonomía de este organismo y además, a comprometer al Estado para que continúe dotándole de los recursos económicos suficientes. Además, se remite a la ley secundaria (Ley de Régimen Provincial y Ley de Régimen Administrativo) para todo lo relacionado con su funcionamiento.

Señala como fines de esta clase de organismos los siguientes: Propender al progreso de la Provincia y a su vinculación con los organismos centrales.

La situación actual de los Consejos Provinciales, es una en la que, por no estar claramente definido el alcance de este progreso de la Provincia, se presentan una duplicación de esfuerzos con los Consejos Municipales y con los organismos de Desarrollo Regional, en detrimento de áreas necesitadas a las cuales, por coincidencia, no acuden ninguna de estas entidades. Agravándose esta situación con la presencia de actitudes localistas dentro de la misma circunscripción geográfica y desperdiciándose así los recursos, que principalmente de las exportaciones de petróleo, llegan a sus manos.

Una de las instituciones más antiguas del país, cual es el Consejo Municipal, está tratada en el artículo 121 de la Constitución determinando que las mismas tendrán un alcance cantonal, así como la diferenciación que debe hacerse entre Concejos Municipales, de Capital de Provincia o de aquellos Cantones que cumplan con los mínimos de población y de recursos, conforme a la legislación secundaria; y, los Concejos Municipales de las demás ciudades.

El artículo 122 consigna los mismos fines que para el Consejo Provincial a los Concejos Municipales, dejando así una limitación que en nada beneficia al mejor desarrollo de estas entidades.

Los demás artículos dicen relación al número de años que durarán en su mandato los dignatarios de las mencionadas entidades, así como también la manera de tomar votación y en general aspectos propios de la legislación secundaria.

No se menciona a los organismos de desarrollo regional, creados en los últimos años para atender un requerimiento fundamental, cual es el de lograr un desarrollo que no se caracterice por la polarización y que ordene la planificación en base al punto de vista espacial, en donde se descentralicen y se desconcentre tanto la planificación como la administración en procura de un auténtico desarrollo nacional.

Así, entidades como C.R.M. en Manabí; C.D.G. en Guayas y Los Ríos; INCRAE en Napo y Pastaza; PREDESUR en El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; CREA en el Azuay, Cañar y Morona Santiago; etc., vienen ejecutando una actividad digna de apoyo y de estímulo estatal que bien merecía ser recogida en algún precepto constitucional.

Más aún, cuando debía existir una definición clara sobre el rol que corresponde asumir a cada uno de los organismos como Consejo Provincial, Concejo Municipal y entidades de desarrollo regional.

A groso modo me permitiría sugerir que se continúe fortaleciendo al Concejo Municipal y se le encomiende todo lo relacionado con el desarrollo de la urbe correspondiente.

El Consejo Provincial, por los reparos antes señalados y en atención al propósito de servir de una mejor forma a los sectores marginados, debería desaparecer, para dar paso a los organismos de desarrollo regional que para integrar más al país, necesariamente deberían comprender Provincias de la Costa, Sierra y Oriente, dándoles además la necesaria participación po-

pular mediante la presencia de representantes elegidos en vota  
ción directa.

Para terminar lo relativo a los gobiernos seccionales habría sido adecuado que la Constitución proclame la obligación tanto al ente Planificador, CONADE, como al Gobierno Central, de con  
tar con ellos para la realización de planes y programas, así como para su ejecución.

El Abogado del Estado, del que trata el Art. 111, sería parte de la Función Ejecutiva, pues si bien se dispone que es el úni  
co representante judicial del Estado, es tal Función y no otra la que contráe compromisos y realiza actos que pueden tener im  
plicaciones contenciosas.

La redacción del Art. 111 muy poco dice sobre el Procurador Ge  
neral del Estado y de allí que es necesario estar a lo que di  
ce la Ley de Ministerio Público, para conocer cuales son las facultades de dicho funcionario.

A continuación viene el Art. 112 que aparenta tratar sobre la Procuraduría General del Estado, pero que en definitiva se que  
da en concederle autonomía administrativa y nada más.

Será necesario que el Legislador considere la gran importancia que tiene este organismo dentro de la Función Ejecutiva y de que lo fortalezca hasta que alcance su real dimensión, incorpo  
rando, por ejemplo, todos los departamentos legales de los organismos y entidades de la Función Ejecutiva a la Procuraduría General del Estado, y dejando de lado funciones que aparentan no ser propias de este organismo como la de control de drogas y en alguna medida las fiscalías.

Para terminar la Función Ejecutiva, mencionemos que todo lo atinente a las relaciones del Estado Ecuatoriano con los demás Estados y Organismos Internacionales, está a cargo del Presi  
dente de la República, quien para dirigir tan importante aspec  
to, deberá tomar en cuenta los Principios que proclama el Ecu  
ador en el Art. 3 y Art. 4 de la Constitución Política del Esta  
do.

c. De la Función Jurisdiccional:

La Función que administra justicia en el Estado, que es la Jurisdiccional (anteriormente Judicial), para los propósitos de este trabajo, podemos decir que está integrada por todas las judicaturas unipersonales o pluripersonales ordinarias o especiales que realizan tal actividad.

De alguna manera, el artículo 98 recoge este criterio, pero se queda en mencionar únicamente a la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, y los Juzgados y Tribunales dependientes de aquella; el Tribunal Fiscal; y, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para terminar diciendo en el literal d:

los demás Tribunales y Juzgados que las leyes establezcan,

lo cual llevaría a pensar que para el tiempo de entrar en vigencia la Constitución y peor aún hasta el 1 de Septiembre de 1983, cuando se promulgaron las últimas reformas constitucionales, no existían otros Tribunales y Juzgados que los antes indicados, cuando es conocido que desde hace muchísimos años existen y vienen funcionando Tribunales y Juzgados como la Corte de Justicia Militar, Corte de Justicia Policial, Juzgados de Aduanas, etc.

Esta misma limitación se observa al tratarse de la organización y funcionamiento, (Sección III), ya que todas las disposiciones dicen relación únicamente con los Tribunales y Juzgados que en el citado Art. 98 se indican.

Cuando la Constitución bajo el Título de Principios Básicos y a lo largo de los artículos 92, 93, 94, 95, 96 y 97 incluye ciertos conceptos como el de que

el sistema procesal es un medio para la realización de la Justicia. No se sacrifica ésta, por la sola omisión de formalidades; la administración de Justicia es gratuita; se establece la unidad jurisdiccional; las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adop-

tarán en lo posible el sistema oral; el retardo injustificado en la administración de justicia es reprimido por la Ley y en caso de reincidencia, constituye motivo para la destitución del Magistrado o Juez, quien además, es responsable de daños y perjuicios para con las partes afectadas; se reconoce la carrera judicial;

asalta el asombro y luego la decepción, pues es conocido por todos que tales Principios Básicos son aplicados por excepción.

A pesar de haber transcurrido más de cinco años de vigencia de la Constitución, sin embargo, la Legislación Secundaria en lo que a administración de justicia respecta, permanece casi intacta.

De allí, que la paralización de la Función Jurisdiccional, no significa en modo alguno una paralización aunque sea parcial del país. Eso sí, afecta y de manera muy grave a quienes esperan que el Juez falle en la causa que esta tramitándose y que puede significar su libertad, o el reconocimiento de sus derechos.

Es tan grave la situación a la que ha llegado la Función Jurisdiccional, en la porción que corresponde básicamente a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales y Juzgados dependientes, que la paralización a la que fue sometida a raíz del conflicto entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa, en nada afectó a la marcha normal de la generalidad del país.

Se alega falta de recursos económicos para una mejor y más eficiente administración de justicia, pues por lo escaso de las remuneraciones que reciben los Magistrados y empleados de la Función Jurisdiccional, se presta a que sean fácilmente cohechados. Empero, no es fundamentalmente lo reducido del presupuesto destinado al pago de remuneraciones, lo que ocasiona que no se administre justicia efectivamente, sino más bien lo obsoleto, complicado y enredado de la Legislación Secundaria en que se basa un proceso judicial.

El mecanismo de elección de Magistrados de la Corte Suprema, es establecido en el artículo 101, podría facilitar el que los Jueces, así designados, no sean escogidos de entre aquellos que por méritos alcanzados en la carrera judicial o en el ejercicio de la profesión se hubieren destacado, sino más bien se podría seleccionar por compromisos políticos a nivel de los Partidos - que cuentan con Diputados en el Congreso.

El Dr. Juan Larrea Holguín proponía un mecanismo, mediante el cual,

La propia Corte Suprema remita al Presidente de la República un listado con siete nombres para cada Magistratura, debiendo el Presidente seleccionar tres nombres y remitirlos al Congreso, el cual, de entre ellos designaría al Magistrado.

Sea la forma actual de elegir a los Magistrados de las Cortes y Tribunales u otro novedoso e interesante como el del Dr. Juan Larrea Holguín, en definitiva, si no se reforma de una manera sustancial la Legislación aplicable para administrar Justicia, nada se logrará en procura de que efectivamente se cumpla con el propósito de esta Función del Estado.

El Tribunal Supremo Electoral efectúa también algo, que en estricto sentido, se podría denominar administración de Justicia, ya que al ser el encargado de llevar adelante el proceso electoral y luego juzgar sus resultados y proclamar a los triunfadores, está inscrito dentro del mismo esquema de los Tribunales de Justicia.

La Constitución en el Artículo 109, establece la forma de integrar a dicho Tribunal, esto es:

Con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional, en la siguiente forma: Tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.

Esta integración aparenta tener inmersa la necesaria independencia con que este Tribunal debe contar. Sin embargo, al ser el Congreso quien elige y siendo éste el órgano político por excelencia, no se puede hablar con tanta facilidad de una independencia de los miembros del Tribunal Supremo Electoral.

De allí que quedan dos alternativas, a mi entender: la de buscar otro mecanismo que garantice la independencia de los miembros que integran el Tribunal Supremo Electoral o definitivamente aceptar que este Tribunal debe tener miembros que respondan a las distintas tendencias y partidos políticos que existen en el país y por consiguiente, sean estas agrupaciones las que designen a sus representantes para integrar el Tribunal.

Una u otra alternativa de manera alguna, significaría el atentar contra la libertad de sufragio y la pureza que debe existir en el proceso electoral, pues en tal caso no sería patrimonio exclusivo de la mayoría que exista en el Congreso, poder inclinar al Tribunal por ella elegido, en favor de una situación determinada.

Un Tribunal como es es de Garantías Constitucionales y del que trata la III parte, Título I, Sección II de la Constitución, está integrado de la siguiente manera: Tres miembros elegidos por el Congreso, de fuera de su seno; y, ocho de ternas enviadas de la siguiente manera: Dos por el Presidente de la República; dos por la Corte Suprema de Justicia; dos por la Ciudadanía, designadas por sendos colegios electorales; uno integrado por los Alcaldes Cantonales y otro por los Prefectos Provinciales; una por las centrales nacionales de trabajadores, legalmente inscritas; y, uno por las Cámaras de la Producción reconocidas por la Ley.

Este Tribunal integrado de la manera antes descrita, la cual parece que conjuga una auténtica presencia de los distintos sectores que hacen vida política activa, partidista o no, tiene las siguientes funciones.

1. Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual excitará a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública;

2. Formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes luego de oír a la autoridad u organismo que los hubiere expedido;

3. Conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica por quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella y, de encontrarlas fundadas, observar a la autoridad y organismo respectivo como se observa en el numeral anterior.

4. Suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de este al Plenario de las Comisiones Legislativas.

Ni la resolución del Tribunal ni la del Congreso Nacional, ni del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo;

5. Conceder licencia temporal al Presidente de la República en receso del Congreso Nacional; y,

6. Ejercer las demás atribuciones que señalen la Constitución y la Ley.

Como comentario general cabe decir, que el Tribunal de Garantías Constitucionales tiene a su cargo una materia muy amplia y compleja, que incluso a lo largo de los seis numerales antes transcritos, no se logra establecer los parámetros dentro de los cuales debe realizar su actividad.

De allí que ante él se presenten los más diversos reclamos, quejas y peticiones, dando como resultado una actividad sin un norte que consolide su rol y profundice por ende el proceso constitucional, al hacer más acorde con la realidad los postulados de la Ley Suprema.

El numeral 4 del citado artículo establece que el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, en cualquier tiempo, pueden suspender, total o parcialmente, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales.

Este adecuado procedimiento en defensa de la Constitución, parecería que encierra un vacío muy grave, ya que en la mencionada disposición, se dice que la resolución que declara inconstitucional a una norma y dispone la suspensión total o parcial de sus efectos, no será retroactiva.

Que una ley rija para lo venidero es el Principio. Por excepción, se podrá establecer su retroactividad. Uno y otro aspecto tienen una lógica simple.

Pero que los efectos producidos por una norma inconstitucional, sean intocados, parece un exceso sin fundamento jurídico.

Los efectos producidos por la Ley u otra norma secundaria, servirán de prueba para destacar su inconstitucionalidad y lo imprescindible de resolver suspenderla. Sin embargo, por la irretroactividad de la resolución, tales efectos se asimilarían a la figura de derechos adquiridos, con todos sus efectos y consecuencias. Grave asunto que exige una rectificación o al menos una aclaración.

Un capítulo muy interesante es el relacionado a los organismos de Control, que en definitiva también se les podría asimilar a la Función Jurisdiccional, entendida en un sentido amplio, excepción hecha de la Contraloría General del Estado, la cual como ya existe en algunos países, se la incluye como parte de la Función Legislativa, toda vez que su actividad es la fiscaliza

ción técnica del Estado.

Comenzando por esta última podemos decir que lo establecido en el artículo 113 es una síntesis de lo que sobre tal institución establece la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

La Contraloría General del Estado experimentó en la década pasada un proceso de modernización, tendiente a obtener un Sistema de Control dentro del cual ella constituía el Organo Superior. Proceso que quedó trunco, lastimosamente, y que ha influido en una manera negativa en ciertos aspectos para un eficaz desarrollo de las actividades del Sector Público.

Las Superintendencias de Bancos y Compañías, tratadas en los artículos 114 y 115, están encargadas del control del Sistema Financiero y Seguros, y de las Compañías respectivamente, tienen un tratamiento muy interesante en la Constitución, pues sería realmente positivo que todas las finalidades constantes en los citados artículos, efectivamente fueran objeto del diario trabajo de dichas Superintendencias.

Nuevamente insisto, los problemas dimanados de la legislación secundaria y cierta rutina en el accionar de estas entidades de control, hacen que fundamentalmente se dediquen a una suerte de control previo y por ende dejen de hacer control efectivo.

De lo expuesto, se concluye que la Autoridad, elemento del Estado, en el Ecuador reviste caracteres importantes, razón por la cual la Constitución Política del Estado, le presta gran importancia y le dedica numerosos artículos.

Una constante se hace presente a lo largo de este análisis, y es el apego tradicional que se guarda por ciertos modos que se entienden como Autoridad o manifestación de Autoridad, cuando efectivamente ellos no son más que el exterior, el continente y no el contenido.

En el inciso final del artículo primero, así como en el artículo 123 inciso final, se habla de la Capital de la República del Ecuador, que es Quito.

La primera Constitución en señalar a Quito como Capital fue la de 1830, empero la Ley dictada el 21 de Septiembre de 1830, ya determinó esta calidad para la ciudad de Quito, habiéndose ahora agregado aquello de

#### Distrito Metropolitano

que parece ser tiene una connotación que implica la obtención de recursos por parte del Estado, para atender los gastos que demanda la ciudad sede del Gobierno, y en donde además y hasta ahora, han funcionado las entidades y organismos que conforman la Autoridad, excepción hecha y obvia de los Gobiernos seccionales que no correspondan a los de la ciudad y la Provincia.

El idioma oficial es el Castellano, dice el Artículo primero de la Constitución, por consiguiente, toda comunicación oficial debe ser emitida en dicho idioma, sin embargo, el Quichua y las demás lenguas aborígenes son destacadas y la Constitución declara que

forman parte de la cultura nacional.

La redacción de aquella parte en donde habla sobre los símbolos de la Patria, no es muy feliz, por lo que debería buscarse un texto en donde se recoja de una mejor manera el espíritu del Legislador sobre esta materia.

El artículo 55 determina que la unidad monetaria es el sucre; para a continuación darle al Presidente de la República, una facultad que sólo las circunstancias económicas actuales explicarían:

la de fijar y modificar la relación del cambio internacional del sucre.

Sobre este mismo campo, la Constitución habla de la Junta Monetaria como la Institución que conduce la política monetaria - del país y al Banco Central del Ecuador como ejecutor de dicha política.

#### 4. FINES DEL ESTADO:

En la página 11 de este Trabajo, consta la definición de Estado, en la cual el Bien Común, es el fin del mismo.

Bien Común entendido como<sup>47/</sup>

el estado en el cual los hombres viven en un orden de paz y justicia, con suficiencia de medios para la conservación y desenvolvimiento de la vida material y con la probidad que es necesaria a la preservación de la paz externa y felicidad del cuerpo político y el mantenimiento de la naturaleza humana.

El Bien Común tendría como elementos:

- a. Orden Público, que a su vez implica estructura política, estabilidad, seguridad, justicia, y libertad.
- b. Prosperidad material general y,
- c. Valores superiores <sup>48/</sup>

La Constitución Política del Estado, a lo largo de sus disposiciones y más concretamente en el Art. segundo, se identifica con el Bien Común.

En dicho artículo se dice:

Es función primordial del Estado fortalecer la Unidad Nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.

---

<sup>47/</sup> Julio Tobar Donoso. Elementos de Ciencia Política. Cuarta Edición Educ. Quito. 1981 Pág. 161.

<sup>48/</sup> IDEM. Pág. 162.

Estos Fines del Estado son concretados en los Objetivos Nacionales Permanentes, universales y continuos, elaborados en un detenido estudio donde se incluyen los procesos político, social e histórico del pueblo, así como sus aspiraciones y necesidades y que luego de ser difundidos pasan a constituir el móvil fundamental de la acción del Estado.

En la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario instaurado en 1972 constan los siguientes Objetivos Nacionales Permanentes:

- a. Integridad Territorial.
- b. Integración nacional: Territorial, política, económica, sicosocial.
- c. Preservación permanente de la Soberanía Nacional.
- d. Desarrollo integral del país, y
- e. Bienestar social y Seguridad Nacional.<sup>49/</sup>

Con el advenimiento del Régimen de Derecho y la vigencia de la Constitución Política, el Presidente de la República aprobó los siguientes Objetivos Nacionales Permanentes:

- a. Integridad Territorial.
- b. Integración Nacional
- c. Soberanía Nacional.
- d. Desarrollo Integral.
- e. Democracia, y
- f. Justicia Social.

Como se puede apreciar, los Objetivos Nacionales Permanentes, establecidos en los dos tiempos, poco difieren. Sin embargo, cabe destacar en lo referente a la democracia, que la misma no podía ser un Objetivo Nacional Permanente declarado por un Régimen de Facto.

---

<sup>49/</sup> Víctor Aulestia Mier. El Instituto de Altos Estudios Nacionales, Conferencia. Ministerio de Defensa Nacional. Quito-Julio de 1972. Pág. 32.

Sobre el Objetivo Nacional Permanente del literal e, de 1972, podríamos traer lo que dice el Centro de Altos Estudios Militares del Perú:

Por las características de los fines, los Objetivos Nacionales engloban dos finalidades, mentalizándose, entonces, en los objetivos específicos de bienestar y seguridad. <sup>50/</sup>

Aunque a lo largo de este estudio y en razón de que el mismo ha sido enfocado a partir de los elementos constitutivos del Estado, ya se han tratado en una forma más o menos completa lo referente a las disposiciones constitucionales, que dicen relación con los Objetivos Nacionales Permanentes aprobados por el Régimen anterior, sin embargo, se podría resumir para cada uno de ellos en los siguientes términos:

a. Integridad Territorial

La Constitución Política es terminante cuando declara que el territorio nacional es inalienable e irreductible, determinando además los límites que tiene el mismo, los cuales están dados por la herencia recibida del Reino de Quito.

De allí la contundente base constitucional que se entrega a este Objetivo Nacional Permanente.

b. Integración Nacional:

Los principios constitucionales apuntan tanto en aspectos de fondo como en aquellos de forma, hacia la consideración de que la población ecuatoriana debe integrarse a pesar de las barreras geográficas o aquellas de criterio, pues la unidad de los ecuatorianos es un Objetivo Nacional Permanente.

---

<sup>50/</sup> Mercado Jarrín, Edgardo. Seguridad, Política, estrategia. Schapire editor Colección Mira. Lima Perú. 1974.

c. Soberanía Nacional:

Como se indicaba al inicio de este Trabajo, la Soberanía no constituye un elemento del Estado, sino más bien una característica del mismo, razón por la cual no sería un Objetivo Nacional Permanente el alcanzar la Soberanía, ya que esto supondría que no existe Estado.

Sin embargo, si a la Soberanía se la entiende como independencia, tan sólo el proceso social, histórico y político de nuestro país, estaría justificando plenamente que se le considere como un Objetivo Nacional Permanente.

d. Desarrollo Integral:

El alcance que este Objetivo Nacional Permanente debe tener tendría un extraordinario sustento en las disposiciones constitucionales que de alguna manera han sido contrastadas con las cifras que reflejan la dura realidad nacional.

e. Democracia:

Incorporado este Objetivo Nacional Permanente en el Régimen de Derecho, tendría un soporte sólido en la Constitución, dado que ella estructura un marco institucional y de principios plenamente identificados con la democracia.

f. Justicia Social:

Cuando se dice progreso económico, social y cultural, además de la obtención de los Derechos Fundamentales del Hombre, estamos hablando de justicia social y de ella habla en muchos artículos la Constitución Política del Estado.

B. CONCLUSIONES:

1. La Constitución Política del Estado fue un buen instrumento que viabilizó el proceso para retornar al Régimen de Derecho.
2. Sus disposiciones tienden a ser muy formales y a veces topan hasta lo reglamentario.
3. Existe una brecha entre las disposiciones constitucionales y la Legislación Secundaria.
4. Gran parte de las disposiciones contenidas en la Constitución son repetición de aquellas que constaban en textos constitucionales anteriores, pudiendo decirse que en el Ecuador no han existido propiamente dieciocho Constituciones, sino que ese número de veces se ha revisado el texto Constitucional.
5. De los postulados de la Constitución a la realidad existente en el país se presenta un gran abismo, que se agiganta con lo idealista de los planteamientos.

C. RECOMENDACIONES:

Que una comisión de juristas y especialistas en las diversas ciencias sociales preparen un texto de reformas constitucionales, que eliminando lo de reglamentario y repetitivo de la Constitución, precisen en pocos artículos todos los puntos que de fondo tiene la misma, incluyendo una disposición en la que se establezca el plazo de un año para luego de aprobadas las reformas, se dicten las leyes pertinentes y en general se readeque la Legislación Secundaria. De no ocurrir así, que automáticamente queden derogadas las disposiciones legales que se opongan a la Constitución, entrando a regir las de esta hasta que se expidan las normas correspondientes.

Me agradaría que en tales reformas se estructure de una mejor manera la Autoridad y en general se tomen en cuenta las observaciones que a lo largo de este Trabajo he formulado.

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

### A. LIBROS:

- Alava Ormaza, Milton. Seguridad Nacional y Continental.  
Alvarado Garaicoa, Teodoro. Sinopsis del Derecho Territorial Ecuatoriano, Editorial Cervantes, Guayaquil Ecuador, 1952.
- Andrade Noboa, Jorge. En la lucha por el crudo, Editorial Voluntad. Quito, Ecuador, 1981.
- Báez, René. Dialéctica de la Economía Ecuatoriana, Editorial Alberto Crespo Encalada, Quito, Ecuador. 1982.
- Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 4 tomos, Editorial s/n, 1979.
- Bossano, Guillermo. Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Talleres Gráficos de la Escuela Militar Eloy Alfaro. 1959.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual III Tomos. Talleres Gráficos Balmes, Buenos Aires, Argentina, 1962.
- Constant, Benjamín. Principios de Política, Aguilar S.A. Madrid, España. 1970.
- Correa Paredes, Julio. La economía de la República 1830-1980, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito - Ecuador 1982.
- Giuliani Fonrouge, Carlos. Derecho Financiero II Tomos Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Guillén, Nicolás. Música de Cámara, Unión de escritores y artistas de Cuba, La Habana Cuba. 1979.
- Hurtado Larrea, Osvaldo. Democracia y Crisis. Tomo II Sempip. Quito, Ecuador. 1984.
- Hurtado Larrea, Osvaldo. El poder político en el Ecuador. 5ta. edición. Editorial Planeta. Quito, Ecuador. 1983.
- Larrea Holguín, Juan. Compendio de Derecho Civil del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 1968.
- Larrea M., Carlos y Sommaruga Silvia. Las elecciones presidenciales en el Ecuador. FLACSO. Colección Investigaciones 2. Quito, 1984.
- Mercado Jarrín, Edgardo. Seguridad, Política y Estrategia. Schapire editor Colección Mira. Lima Perú 1975.

- Mills, Nick D. Crisis, Conflicto y Consenso. Corporación Editora Nacional. Quito. 1984.
- Sevilla Salgado, Juan. Diario de un cambio político. Imprenta del Colegio Técnico Don Bosco. Quito, 1984.
- Tobar Donoso, Julio y Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano 2 tomos II edición. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. 1981.
- Tobar Donoso, Julio. Elementos de Ciencia Política. Cuarta Edición EDUC. 1981.
- Tobar Donoso, Julio y Luna Tobar, Alfredo. Derecho Territorial Ecuatoriano. Editorial La Unión Católica Quito, Ecuador 1961.
- Tobar Donoso, Julio. La Invasión Peruana y el Protocolo de Río Antecedentes y explicación histórica. Banco Central del Ecuador. 1982.
- Vasco, Miguel Antonio. Diccionario de Derecho Internacional Público Editorial del Ministerio de Educación. Quito. 1963.
- Vega Moreño, Nestor. La Economía Ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras. Editorial La Unión. Quito, Ecuador. 1981.

B. NORMAS LEGALES:

- Castro, Jaime. Constitución Política de Colombia. Editorial Oveja Negra. 1982.
- Constitución Política del Perú, promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de Junio de 1979. Editorial Inkari, Lima Peru 1979.
- Constitución Política de la República de Chile.  
División Político Administrativa de la República del Ecuador. INEC. 1984.
- Legislación del IESS. 1983 - 1984. Codificada al 31 de Diciembre de 1982.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Vademecun Legal. Contraloría General del Estado. Editorial Gallo Capitán. Otavalo Ecuador 1984.

C. PUBLICACIONES:

- Banco Central del Ecuador. Boletín Anuario No. 7 1984.
- Banco Central del Ecuador. Memoria. 1983.
- Banco Central del Ecuador. Atlas del Mundo. Ecuador. Les Editions ja. París Francia. 1982
- Banco Central del Ecuador. Cuestiones Económicas No.2 1980
- Banco Central del Ecuador: Cuestiones Económicas No. 4 1980
- Banco Central del Ecuador. Cuestiones Económicas No. 8 1981
- Banco Central del Ecuador. Cuestiones Economicas No. 9 1982
- Fedesarrollo. Coyuntura Ecuatoriana. Volumen II No. 1 1981
- Flacso. Elecciones en Ecuador. Editorial Oveja Negra 1978-1980
- ILDIS. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Seminario sobre desempleo y subempleo. 1984.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Principales Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos. Quito Ecuador 1978.
- PUCE. El Estado y la Economía. Quito. 1983.
- Revista Nueva. Numero Extra. Petróleo. sin fecha.

D. OTROS:

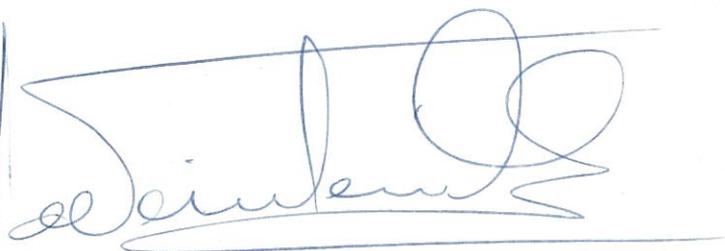
- Ecuador, Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Apreciación estratégica de la Situación. Análisis de la Coyuntura Nacional, Campo Sicosocial antecedentes. 1984.
- Ecuador, Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Apreciación estratégica de la Situación Internacional. Antecedentes.
- Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Manual de Lecturas recomendadas XXVII semana 1984.
- Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Seguridad y Desarrollo 1978.
- Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Homenaje a la República del Ecuador. 1980.
- Ecuador, Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Yáñez Cossío, Pablo. El Frente Externo Ecuatoriano 1984.

Ecuador, Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Aulestia Mier, Víctor. Conferencia Ministerio de Defensa Nacional. 1972.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

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

Quito, Marzo de 1985

A handwritten signature in blue ink, enclosed within a vertical line on the left and a horizontal line on the top and right. The signature is stylized and appears to read 'Jaime de Veintemilla'.

JAIME DE VEINTEMILLA F. DE C.