Globethics Repository



El Ecuador y el proceso de constitucionalización [Ecuador and constitutional process]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Borja, Rodrigo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-10 18:29:00
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222358

NUEVA SOCIEDAD NRO.34, ENERO-FEBRERO 1978, PP. 97-100

El Ecuador y el proceso de constitucionalización

Borja, Rodrigo

Rodrigo Borja: Profesor de Ciencia Política de la Universidad Central de Quito. Candidato a la Presidencia de la República, por el Partido Izquierda Democrática.

Después de tres dictaduras consecutivas - la del doctor José María Velasco Ibarra, la del General Guillermo Rodríguez Lara y la del actual triunvirato militar integrado por los tres jefes de rama - el Ecuador ha emprendido el camino de la constitucionalización, a través de un plan por etapas que está en actual ejecución. El mecanismo central de este plan es el referéndum que se realizó el 15 de enero de 1978, en el cual el pueblo - o, para ser más exacto, el cuerpo electoral constituido por los mayores de 18 años que sepan leer y escribir escogió uno de dos proyectos de Constitución, elaborados por sendas comisiones civiles nombradas por la dictadura: el nuevo proyecto de Constitución o la Constitución de 1945 reformada. Acerca de los dos proyectos se desarrolló un intenso debate nacional. La mayoría de los partidos y grupos políticos, las centrales sindicales y las organizaciones estudiantiles se inclinaron por el nuevo proyecto de Constitución, sea porque lo consideraron mejor, sea porque lo consideraron menos malo. Lo cierto es que el nuevo proyecto reunió el mayor consenso nacional.

Después del referéndum se iniciará la campaña electoral - se iniciará oficialmente, porque de hecho ella ya ha comenzado - para elegir Presidente y Vicepresidente de la República. La fecha de la elección presidencial está abierta, pero es probable que sea en mayo del 78, para posibilitar la posesión del elegido en septiembre, después de las dos ruedas electorales que prevé la Constitución aprobada para el caso de que ninguno de los candidatos obtenga más del 50% de la votación en la primera rueda.

Este es, en resumen, el programa de restauración constitucional que ha venido ejecutándose en el Ecuador a partir de junio de 1976, destinado a transferir el poder de la dictadura al régimen representativo que resulte de las urnas.

Sin duda hay un consenso nacional en favor de que concluya el gobierno de facto. El país está fatigado de vivir al margen de la ley desde hace más de siete años. Sin embargo, se discutió mucho sobre la conveniencia de utilizar el referéndum como

método de aprobación constitucional. Las fuerzas progresistas, encabezadas por el Partido Izquierda Democrática, defendieron este sistema, inspiradas principalmente en el propósito de evitar la clásica asamblea constituyente. Las fuerzas tradicionales y caudillistas, en cambio, pugnaron por la constituyente, dada la posibilidad de manipulación que ella otorga a los grupos de privilegio económico, que tradicionalmente eligieron a Su Presidente por este medio indirecto.

Como es lógico, detrás de los dos posibles métodos de constitucionalización - referéndum o asamblea constituyente - estaban parapetados muy claros, específicos y cuantificables intereses políticos y económicos. No hay plan de constitucionalización políticamente aséptico.

Quienes defendían la asamblea constituyente sabían perfectamente que ella les permitía, en la circunstancia actual del país, congelar la historia por la vía de reeditar el viejo Derecho Constitucional tradicional, y además elegir a su Presidente entre las cuatro paredes del cónclave y sin intervención popular directa. Esto es muy claro. En cambio, los que la impugnamos lo hicimos por intereses contrarios: vimos en el referéndum un medio que, si bien no determina por sí mismo un avance social, al menos podía posibilitarlo, en la medida en que daba oportunidad a un amplio debate de ideas, tesis políticas y planteamientos doctrinarios, que contribuirá al desarrollo político de nuestro pueblo.

En lugar de la lucha personalizada entre las candidaturas - especie de carnaval de alabanzas y dicterios - a que se reducían las campañas electorales clásicas, el referéndum permitió por vez primera la confrontación pública de tesis políticas impersonales. Después de las campañas electorales nuestro pueblo quedaba tan ignorante como antes y más confundido que antes. Ahora, al menos, algo ha aprendido en el debate constitucional y los dirigentes políticos, los medios de comunicación social, los conductores de opinión pública, al promover uno u otro proyecto de Constitución, estuvimos forzados a explicar al pueblo muchas cosas acerca de las cuales nadie nunca antes le habló.

En el Ecuador se ha ensayado por 17 ocasiones la asamblea constituyente, a lo largo de su atormentada vida política. La experiencia histórica es suficiente argumento para haberse opuesto a ella en esta ocasión. La asamblea constituyente es una receta francesa que no ha dado buenos resultados entre nosotros, ya porque es discutible su representatividad en nuestro medio social, ya porque en su seno tiende a producirse inevitablemente contraposición de intereses entre los diputados y sus electores.

La asamblea constituyente - cuyo origen histórico debe encontrarse en la célebre teoría del **pouvoir constituant** enunciada por Sieyes en 1788 - forma parte de la tabla de valores y categorías de la Revolución Francesa, juntamente con el **laissez faire,** la libre contratación laboral, la igualdad formal ante la ley, la teoría de los derechos naturales, la democracia formal y otros valores. Sin negar la importancia que ellos tuvieron hace dos siglos, frente al absolutismo monárquico, es evidente que algunos de ellos han perdido vigencia en el mundo contemporáneo o han sido cuestionados.

Y si todos o algunos de esos valores han sido sometidos a revisión, ¿por qué no revisar a fondo la asamblea constituyente, como instrumento de reiniciación de una vida constitucional interrumpida por un golpe de Estado, e indagar qué grado de autenticidad tiene ella en las regiones que soportan altos índices de marginalidad social? ¿Por qué no buscar un método alternativo que se adecúe mejor a las virtudes y defectos nacionales? No debemos comportarnos con el complejo del **homo periphertae,** al que aludía Torcuato Di Tella, frente al doctrinarismo metropolitano, sino buscar autónoma y legítimamente un camino vernáculo para transitar de la dictadura al régimen de Derecho. Eso es lo que pretendimos hacer en el Ecuador.

En el referéndum los electores decidieron sobre una de dos alternativas: o el nuevo proyecto de Constitución, que fue el aprobado, o la Constitución del 45 reformada. Lamentablemente - y esta es una de las frustraciones que hemos sufrido quienes quisimos aprovechar la coyuntura para avanzar hacia un nuevo constitucionalismo las comisiones que se encargaron de redactar esos proyectos, sin atreverse a romper con la tradición han reeditado los mismos textos ampulosos y retóricos de siempre, plagados de preceptos reglamentarios, consejos morales y enunciación de buenos propósitos, que deben ser ajenos a la sobriedad de las normas constitucionales. Ambos proyectos son de corte tradicional. Van a mantener el viejo Estado y la sociedad injusta. Sin embargo, el nuevo proyecto incorpora principios que pueden modernizar en alguna medida la vida del Estado. Dentro del estudio comparativo de ambos proyectos, se puede establecer que:

1. El nuevo proyecto - aprobado - es mejor que la Constitución de 1945 reformada en los siguientes aspectos:

a) Consagra la iniciativa popular como medio de participación de los electores en la formulación de proyectos de ley o de reformas constitucionales o legales,

mientras que la Constitución del 45 restringe la iniciativa al Presidente de la República, a los legisladores y a la Corte Suprema de Justicia.

b) Establece el Congreso unicameral que, si bien no satisface los anhelos del Partido Izquierda Democrática dirigidos a crear dos funciones autónomas: la legislativa y la de control político, para dar eficiencia al aparato gubernativo, al menos puede ser menos deficiente y moroso que el sistema bicameral consagrado en la Constitución del 45.

c) Contempla un trámite menos lento y engorroso para la elaboración de las leyes y demás actos legislativos que la Constitución del 45.

d) Incorpora a los analfabetos al ejercicio de los derechos electorales, principio que, si bien entraña algunos riesgos de manipulación por parte de las fuerzas políticas tradicionales y exige de la dirigencia política un alto grado de ética satisface las demandas de justicia y de amplia participación del pueblo en el forjamiento de sus destinos.

e) La sección relativa a la planeación económica está mejor concebida en el nuevo proyecto. Manda que los planes de desarrollo, después de aprobados por el Presidente de la República, serán obligatoriamente cumplidos y ejecutados por el sector público, lo cual contribuirá a dar estabilidad, coherencia y continuidad a la función de gobierno. Incorpora la política poblacional a los proyectos de desarrollo y sectoriza las zonas económicas en: sector público, sector de economía mixta, sector comunitario o de autogestión y sector privado, cada uno de los cuales tiene áreas de competencia exclusiva o concurrente.

f) Incorpora el principio de la no-reelección presidencial con el propósito de combatir el caudillismo.

g) Mantiene la Vicepresidencia de la República, función que administrativamente no tiene mayor importancia pero que, en cambio, sirve eficazmente a los propósitos de integrar fórmulas políticas Costa-Sierra, de combatir al regionalismo y de unir políticamente a las regiones en los procesos electorales y en las responsabilidades del mando.

2. La Constitución reformada del 45, en cambio, era mejor que el proyecto aprobado en los siguientes aspectos:

a) El concepto de "seguridad social", que trae en su parte dogmática, es más amplio que el de "seguro social" que consta en el nuevo proyecto. En efecto, la seguridad social comprende un conjunto de prestaciones a favor de toda la población, y no sólo de los trabajadores, de modo que ella tiene mayor profundidad, alcance y cobertura que el simple seguro social.

REFERENDUM SOBRE EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCION EN ECUADOR (15 DE ENERO 1978)

	Votos	%
Proyecto de Nueva Constitución	632.961	41,94
Constitución de 1945 (Reformada)	503.999	33,36
Votos nulos	346.972	22,99
Votos en blanco	25.639	1,7
Total	1.509.571	100

FUENTE: Secretaría Nacional de Información del Ecuador.

b) La creación de las juntas parroquiales, como órganos de participación popular de base, entraña una importante apertura democrática de la que, en este aspecto, carece el nuevo proyecto.

c) La institución del referéndum, como mecanismo de consulta popular sobre determinadas normas jurídicas, está mejor concebida en la Constitución del 45 que en el nuevo proyecto.

d) El capítulo referente al presupuesto del Estado es también más coherente y completo en esta Constitución que en el nuevo proyecto.

e) Las previsiones relativas a las responsabilidades de los Ministros de Estado, al juzgamiento de su conducta oficial y a la solidaridad responsable de ellos con el Presidente de la República, son más claras y precisas en la Constitución del 45. Además, en ésta se incorpora la posibilidad de que los ministros participen en las deliberaciones de la Legislatura, con voz pero sin voto, lo cual tiene gran importancia para efecto de la necesaria coordinación que debe existir entre las funciones del Estado.

f) Resulta mejor, por razones de independencia en el ejercicio de sus funciones, que el Contralor del Estado, que es juez de cuentas del Ejecutivo, sea nombrado por el Legislativo libremente, como dispone la Constitución del 45, que no de una terna que ha de enviarle el Presidente de la República, como establece el nuevo proyecto.

g) En el nuevo proyecto el control de la constitucionalidad de las leyes y otras normas jurídicas está encomendado, simultáneamente, a dos órganos: a la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal de Garantías Constitucionales. No hay delimitación precisa de atribuciones entre ellos, de modo que pueden producirse conflictos de competencia. Más coherente resulta, en este aspecto, la Constitución del 45, que atribuye esta función controladora exclusivamente al Tribunal de Garantías.

Este es, en los aspectos más importantes, el balance de los dos proyectos de Constitución. Socialmente más avanzado es el nuevo proyecto, pese a sus tímidas innovaciones, a su corte tradicional y a la reproducción de la vieja retórica legalista y reglamentaria de nuestro Derecho Constitucional histórico. Por esta razón, los partidos políticos progresistas - entre ellos la Izquierda Democrática - se pronunciaron a favor del nuevo proyecto de Constitución como opción válida, dentro de la limitación de las circunstancias, para el referéndum.

Pero hay que tener presente que el Ecuador está ejecutando un plan de constitucionalización y no de democratización. Esto es muy claro. No es lo mismo constitucionalizar el Estado que democratizarlo. Constitucionalizarlo significa simplemente someterlo a un ordenamiento jurídico, cualquiera que éste sea. Democratizarlo, en cambio, es crear un régimen de convivencia en el cual se otorguen al pueblo concretas, eficaces y amplias posibilidades de participación en la toma de decisiones políticas dentro del Estado y en el disfrute de los bienes y servicios que genera la vida comunitaria.

Por eso he dicho que, dentro de la limitación de las circunstancias de un plan de mera constitucionalización, el referéndum posibilitó cierto avance y, dentro de él, el nuevo proyecto de Constitución ha sido la alternativa menos mala.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 34, Enero-Febrero, 1978, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**