

# Las Constituciones del Ecuador

Juan M. Quevedo

*Ecuador tiene un número impresionante de Cartas Políticas. Si fueran más simples y menos reglamentarias, tendrían más raigambre y la ciudadanía las conocería y respetaría.*

Hay una necesidad imperiosa de simplificar, codificar, aclarar y racionalizar la legislación nacional. De esta manera el ciudadano, en vez de desesperarse en un océano de incertidumbre jurídica, batallando con textos que son con frecuencia oscuros y contradictorios, podría tener a su alcance un compendio nítido, actualizado y racional.

Esta imperiosa necesidad no puede satisfacerse dentro de marcos jurídicos encabezados por Constituciones Políticas por las que la mayoría de los ciudadanos no siente respeto, ni que generan mística alguna, pues la experiencia les demuestra que pronto serán reemplazadas, que no se cumplirá con ellas, y que con frecuencia serán ilegítimamente manipuladas.

En efecto, en los medios de comunicación ya se mencionan comentarios de diversos sectores en el sentido de que tiene que reemplazarse la Constitución que con tanta dificultad entró en vigencia en 1998.

La Gran Colombia dictó su primera Constitución en la Villa del Rosario de Cúcuta el 30 de agosto de 1821. Esta Constitución fue promulgada por el Libertador Simón Bolívar el 6 de octubre del mismo año. Al momento de dictarse esta primera Constitución de la Gran Colombia, la Carta Magna del Reino Unido, que se ha convertido en una especie de carta constitucional, y que con modificaciones sigue vigente, tenía ya seis siglos, y la Constitución de los flamantes Estados Unidos de Norteamérica, que también con modificaciones sigue vigente, tenía ya cerca de cincuenta años.

Antes de cumplirse nueve años de la promulgación de la primera Constitución, la Gran Colombia promulgó su segunda Carta Política en el Congreso Constituyente de Bogotá el 29 de abril de 1830. En este Congreso participaron como Diputados Constituyentes distinguidos ecuatorianos. Por Cuenca: José Andrés García. Por Chimborazo: Pedro Zambrano y Ramón Pizarro. Por Guayaquil: M. Santiago de Icaza. Por Imbabura: Antonio Martínez Pallares. Por Loja: José Félix Valdivieso. Por Manabí: Cayetano Ramírez y Fita. Por Pasto (en esa

época pertenecía al Departamento del Sur) Pedro Antonio Torres. Por Pichincha: José María de Arteta.

Al disolverse la Gran Colombia, la República del Ecuador, por intermedio del Congreso Constituyente de Riobamba, dictó la primera Constitución ecuatoriana propiamente dicha el 11 de septiembre de 1830, la misma que fue promulgada por el venezolano General Juan José Flores, primer Presidente de la República del Ecuador, actuando de secretario Esteban Febres Cordero.

Se puede argumentar que, si se toma en cuenta la Constitución Quiteña de 1812, en realidad, al separarse el Departamento del Sur de la Gran Colombia para formar la República del Ecuador, habíamos tenido ya cuatro Constituciones. La Constitución Quiteña de 1812, dictada por los heroicos patriotas liderados por el Obispo Cuero y Caicedo, el Marqués de Selva Alegre y otros, tenía la estructura típica de un documento constitucional, pero la historia le negó existencia efectiva.

En nuestra vida republicana posterior a la separación de la Gran Colombia hemos tenido veintiún Constituciones Políticas. Esto es un promedio aritmético de una Constitución cada ocho años.

Las preguntas que saltan a la vista son obvias: ¿Por qué? ¿Qué hacer para corregir este desempeño constitucional tan mediocre? Propongo cuatro respuestas a estas interrogantes.

Ninguna de estas cuatro respuestas incluye argumentos superficiales, autodestructivos, pesimistas y gastados, como por ejemplo "Así somos los ecuatorianos", "Es un asunto cultural, nunca cambiaremos", "Es un reflejo de nuestra inmadurez política" o "Es parte del subdesarrollo". Es tiempo de abandonar estas explicaciones fáciles y poco efectivas.

## 1.- LAS CONSTITUCIONES DEBEN LIMITARSE A CONTESTAR CIERTAS PREGUNTAS :

- ¿Quiénes somos?
- ¿Dónde estamos?
- ¿Cuáles son nuestras obligaciones principales?
- ¿Cuáles son nuestros derechos principales?

¿Qué estructura política y administrativa hemos elegido?

¿Cómo podemos reformar nuestra Constitución?

La alternativa a esta simplificación constitucional es la de generar Constituciones/Reglamentos que, en vez de dar respuestas básicas, catalogan las modas y tendencias políticas, económicas y culturales de cada época. Este es el camino que siempre hemos seguido. Este es el camino que no ha dado resultado.

El cambio en el mundo es cada vez más acelerado, más complejo y más impredecible. Los ejemplos abundan. Todas las predicciones, hechas por futurólogos, que se han fundamentado en una extrapolación del presente hacia adelante, han caído de bruces. La única constante parece ser que el futuro será diferente de lo previsto.

De lo que realmente se trata es de seleccionar un marco jurídico fundamental, que liberado de las veleidades y modas del momento, permita mantener una legislación coherente y lógica, y que sea susceptible de modificaciones cuando fuere necesario y que reconozca ciertos principios legítimos como la solidaridad humana, la dignidad del individuo y la protección del medio ambiente.

De adoptarse este criterio, la Constitución podría reducirse de doscientos ochenta y cuatro artículos, cuarenta y seis disposiciones transitorias y una disposición final, a quizá la cuarta parte de ese número de disposiciones. Así, su capacidad de sobrevivencia aumentaría radicalmente. Sintetizada la Constitución a sus elementos esenciales, podría ser conocida, respetada y defendida por la gran mayoría de los ciudadanos.

## 2.- LA CONSTITUCIÓN TIENE QUE SER SENCILLA Y DIÁFANA.

Tanto en la Constitución vigente, como en la mayoría de las anteriores, se declara el principio constitucional y luego se lo somete a lo que disponga la Ley. El efecto negativo de esta mecánica es doble:

a) Por un lado se hace difícil entender con claridad el alcance y los límites del principio constitucional, pues los legisladores posteriores podrán a su arbitrio manipular tal principio constitucional, mediante la promulgación permanente de leyes y reglamentos, que adaptan el principio constitucional a las necesidades y ambiciones cambiantes - y no siempre legítimas - del legislador.

b) Por otro lado, se debilita la fuerza conceptual del esquema. La Constitución, que es la Ley Suprema, y a la cual debe adaptarse todo el restante régimen jurídico de la República, es a su vez sometido a lo que dispongan las leyes.

Es obvio que se necesitan leyes y reglamentos que complementen a la Constitución, pero no puede someterse el principio constitucional a lo que dispongan las leyes.

## 3.- LA CONSTITUCIÓN NECESITA TENER LEGITIMIDAD.

No hace falta distinguir entre legalidad y legitimidad. Creo que la distinción es obvia y bastante conocida. Para que una Constitución tenga legitimidad podría identificarse tres requisitos:

a) Que la mayoría de los ciudadanos tengan hacia la

Constitución un sentimiento de respeto y, si se quiere, hasta de reverencia, por su carácter de Ley Suprema y por definir la esencia de la República.

El turista que viaja a Washington se impresiona al ver a los ciudadanos que visitan el edificio de los Archivos Nacionales, para desfilar con una actitud casi religiosa frente a los originales de los documentos básicos de esa nación, que allí se exhiben. Me pregunto si a alguien se le ocurriese exhibir en algún lado el original de nuestra Constitución, que tiene menos de dos años de vigencia, ¿cuál sería el número de ecuatorianos que haría el esfuerzo por visitarlo?

b) Que las disposiciones constitucionales sean realmente aplicables y ejecutables. Si no lo son, se transforman en retórica falsa y pierden legitimidad. Es posible que con frecuencia se trate simplemente de un problema de redacción.

Si la Constitución fija objetivos o metas, ello puede ser legítimo; pero cuando en el artículo 23 de la Constitución vigente, inciso siete, el Estado RECONOCE y GARANTIZA a las personas "el derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características" la reacción del ciudadano común será escéptica.

c) Que la Constitución sea un reflejo de lo que es el sentir mayoritario de la ciudadanía.

Los principios y conceptos impuestos arbitraria o artificialmente a la República por vía constitucional, así nos parezcan razonables y beneficiosos, no perdurarán por falta de legitimidad.

En un artículo del doctor Federico Chiriboga V., publicado recientemente en la página editorial del El Comercio de Quito, nos dice sobre el amparo constitucional:

"Quienes recibimos con entusiasmo la nueva institución desde la esperanza que no sería otro texto retórico y hueco, pronto comprobamos que había corrido la misma suerte que el resto de la Constitución: se la acata sin cumplirla, según vieja y vigente fórmula colonial. Y esto es muy grave, porque denuncia un hecho distorsionador: el divorcio entre la ley y la realidad."

En otras palabras, la Constitución carece de legitimidad, la misma que sólo puede recuperarse cuando hay coincidencia entre la ley y la realidad.

## 4.- EN EL MUNDO CAMBIANTE, LAS CONSTITUCIONES, PARA SOBREVIVIR, TIENEN QUE ADAPTARSE A LAS NUEVAS REALIDADES. POR ELLO, LAS CONSTITUCIONES TIENEN QUE INCLUIR NORMAS RESPECTO DE CÓMO PUEDEN SER MODIFICADAS.

Para que el procedimiento de modificación sea razonable, no puede ser demasiado rígido, porque produce anquilosamiento y divorcio con la realidad; pero no puede ser demasiado fácil, porque vulnera la seriedad y majestad de la Ley Suprema.

En la Constitución Quiteña de 1812 y dadas las circunstancias especiales de la época, se dispuso que:

"En este estado y conviniendo a la salud pública que los Pueblos queden impuestos al Régimen Provisional que el Supremo Congreso ha sancionado para el ejercicio de los tres Poderes, acordaron los señores que suscri-

ben se publique por Bando, en inteligencia que para las restantes sesiones se procederá, o por el mismo Supremo Congreso o por el Poder Legislativo, reformándose si lo exigiesen las circunstancias los artículos que parezcan inadaptables, o contrarios al carácter y necesidades de la nación."

Este texto sin duda respondía a las necesidades revolucionarias de la época, pero lleva dentro de sí las semillas de la impermanencia al llamarle al estatuto "provisional" y al disponer que sus artículos serán reformados cuando lo exijan las circunstancias, parezcan inadaptables o contrarios al carácter y necesidades de la Nación.

En las primeras Constituciones de nuestra era republicana se establece ciertas disposiciones no sujetas a reforma. Tal era el celo republicano de la época, que esa limitación debió parecer obvia, si bien algunos de los pro-

hombres de la época discretamente coqueteaban con la necesidad de estructuras más autoritarias.

En la Constitución Grancolombiana de 1830, por ejemplo, se dispone en el artículo 164 que:

"El poder que tiene el Congreso para reformar la Constitución, no se extiende a la forma de Gobierno que será siempre republicana, popular, representativa, alternativa y responsable."

Con una Constitución no reglamentaria, diáfana y plasmada de legitimidad, creo que sería beneficioso no imposibilitar, pero sí requerir prudencia en sus reformas.

El riesgo de seguir manejando nuestras Constituciones como lo hemos hecho desde nuestra independencia, es el de que sea probable que haya nuevas asambleas constituyentes en el futuro, y nuevas Constituciones que tengamos que estudiar, aprender y tratar de aplicar.