

**LA NECESIDAD  
DE LA REFORMA POLÍTICA**

© RICARDO NOBOA BEJARANO



EDINO  
EDITORIAL

Malecón 904 y Junín  
Edificio Simón Bolívar. Piso 1.  
Teléfono 6001658  
Sitio web: [www.editorialedino.com](http://www.editorialedino.com)  
Guayaquil – Ecuador

***Carta del presidente  
Gustavo Noboa Bejarano  
al Presidente del H.  
Congreso Nacional***

“Oficio No. T.1413-DAJ-2001-3995

Quito, a 21 de agosto de 2001

Señor Doctor  
José Cordero Acosta,  
Presidente del H. Congreso Nacional  
En su Despacho.

De mi consideración:

En ejercicio de la facultad que me otorga el art. 281 de la Constitución Política de la República, y a fin de que se sirva disponer el trámite pertinente, conforme le corresponde, remito adjunto un proyecto de reformas constitucionales, cuya justificación y necesidad consta de los argumentos consignados en la exposición de motivos que también se acompaña.

Este proyecto, primordialmente persigue modernizar nuestro sistema político, fortalecer las diferentes funciones del Estado y despolitizar a varias de nuestras instituciones fundamentales.

El Gobierno, a la vez que plantea al Congreso el debate de estos temas, los presenta también a consideración de la sociedad civil, para que discuta y enriquezca el debate de temas tan trascendentales para la democracia.

Espero, señor Presidente, la decidida colaboración del H. Congreso Nacional en el trámite prioritario de este proyecto.

Atentamente,

Dr. Gustavo Noboa Bejarano  
Presidente Constitucional de la República.”

**AGENDA PAÍS:**

## **LA NECESIDAD DE LA REFORMA POLÍTICA**

### **EL PROYECTO ENVIADO AL CONGRESO NACIONAL DURANTE EL GOBIERNO DEL DR. GUSTAVO NOBOA BEJARANO**

**POR  
DR. RICARDO NOBOA BEJARANO**

#### **I.- INTRODUCCIÓN**

“El Ecuador ha sido testigo de cómo una alianza política integrada por el Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática y el Socialismo no ha trepido en dinamitar el programa económico del Gobierno a través de una írrita resolución del Tribunal Constitucional....” Esta frase, pronunciada por el Dr. Gustavo Noboa Bejarano en su discurso del 10 de agosto de 2001 con motivo de un aniversario más del Primer Grito de Independencia fue el antecedente y la justificación del envío de una reforma política de fondo al Congreso Nacional. En efecto, el Tribunal Constitucional de la época, convertido en brazo político de la oposición, había boicoteado la mayoría de los esfuerzos del Dr. Gustavo Noboa para consolidar la estabilidad económica y política del país. Había desarticulado la ley conocida como Trole

2; había declarado inconstitucionales algunos artículos de la Ley del Fondo de Solidaridad que permitían la venta del 51% de las acciones de las empresas en que el Fondo era accionista; había declarado la inconstitucionalidad de reformas fundamentales para la Seguridad Social y, pocos días antes del 10 de agosto citado (el 7 de agosto para ser precisos), había declarado inconstitucional la reforma tributaria que aumentaba el IVA del 12% al 14%, la cual ya tenía cerca de un año de vigencia y había sido totalmente asimilada por la ciudadanía.

Ante la actuación parcializada del Tribunal Constitucional, el Gobierno decidió proponerle al Congreso Nacional una reforma constitucional que recogía una serie de planteamientos que la ciudadanía había venido haciendo desde mucho tiempo atrás y que el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) recopiló, sistematizó y puso a consideración del entonces Presidente Constitucional de la República. El 21 de agosto del año 2001 el Gobierno Nacional le presentó al Congreso una profunda reforma política. El Congreso jamás la consideró. El 21 de enero del año 2002 cumplió un año sin haber sido conocida por el Congreso Nacional.

El 15 de enero del año 2002 asumió el poder el coronel Lucio Gutiérrez, que fue sustituido por el Dr. Alfredo Palacio el 20 de abril del año 2005. Palacio consumió todo un año de su mandato intentando llevar adelante la reforma política con el objeto de "refundar" el país. Todos sus intentos chocaron con la férrea oposición del Congreso Nacional y su otro brazo armado: El Tribunal

Supremo Electoral, réplica de las mayorías parlamentarias y de los partidos grandes. Uno tras otro su esfuerzo de llevar adelante una consulta popular se estrelló contra el Congreso y el TSE, y más allá de los errores políticos del régimen se evidenció otra vez que el Congreso y los partidos no querían tener nada que ver con la reforma.

Con motivo de la campaña electoral del 2006 el candidato Rafael Correa Delgado volvió a traer a la mesa de discusión la Reforma Política del Estado vía Asamblea Constituyente. Realmente por primera vez desde el retorno a la democracia, la reforma política fue el tema básico de discusión de la campaña electoral durante la primera vuelta. Desplazó a la corrupción, el empleo, la economía y los programas sociales. A tanto llegó el énfasis del candidato que resolvió en su movimiento, Alianza País, no presentar candidatos a diputados en ninguna provincia, en claro mensaje hacia el electorado, al cual le estaba indicando, con esta actitud, que no confiaría en ningún Congreso integrado básicamente por los partidos políticos. La tesis de Correa ha venido siendo la reforma política a través de una Asamblea Constituyente dotada de plenos poderes. Dicha Asamblea tendría que ser aprobada a través de Consulta Popular e integrada del modo que el pueblo resuelva. El otro candidato opcionado que apoyó, aunque de modo más tibio, la reforma política, fue León Roldós Aguilera.

De otro lado, Álvaro Noboa Pontón y Cinthia Viteri indicaron con claridad que cualquier reforma tendría que hacerse a través del Congreso. Pero Álvaro Noboa, al final de la campaña, logró sinto-

nizarse claramente con otras necesidades sentidas del pueblo ecuatoriano, tales como vivienda, reactivación productiva, empleo, salud, etc., lo que lo posicionó claramente ante el electorado.

Así, a la segunda vuelta electoral han llegado Álvaro Noboa y Rafael Correa, en ese orden.

No cabe pues, duda alguna, que buena parte de los ecuatorianos se pronunciaron por una reforma política profunda. Ahora bien, ¿cómo hacerla?, visto que el Congreso ha demostrado hasta la saciedad su ninguna voluntad de llevarla a cabo.

Varias son las maneras en que el próximo Presidente de la República puede llevar adelante una reforma política:

- 1) Presentar al Congreso textos concretos de los artículos de la Constitución que se propone reformar previos a someterlos a consulta popular y solicitarle que califique, con un mínimo de 51 votos, la urgencia de la consulta. Este es un procedimiento expedito, pues no se requiere la mayoría de los dos tercios, tan difícil de alcanzar;
- 2) Presentarle al Congreso un nuevo proyecto de reformas constitucionales, el cual tendría que seguir el trámite previsto en la Constitución. Este procedimiento tardaría por lo menos un año debido al candado constitucional, y la reforma se diluiría en el tiempo;



- 3) Convocar a consulta popular para que se instale una Constituyente. Sería, sin duda, una alternativa, pero no está claro ni el alcance de su mandato, ni la manera de integrarla;
- 4) Convocar a consulta popular para que el pueblo se pronuncie sobre el proyecto presentado por el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, el cual es el único proyecto integral que ya rompió el candado constitucional y puede ser sometido directamente a consulta sin pasar por el Congreso Nacional.

Como una de las personas que trabajó directamente en la redacción de dicho proyecto, y convencido de que el mismo contiene todas las reformas que la ciudadanía viene demandando, ponemos a disposición de ésta el proyecto presentado por el Dr. Gustavo Noboa, con los comentarios que justifican cada uno de sus artículos, de modo que el pueblo ecuatoriano pueda analizarlo y presionar para que, el Presidente que se posea el 15 de enero del año 2007, lo consulte directamente. De esta manera llegaríamos rápidamente a implementar una reforma constitucional profunda que modifique parte de la estructura orgánica de la Constitución, mejorándose sustancialmente la calidad de la democracia ecuatoriana.

## **II. LA PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICA**

### **TEXTO Y COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES**

#### **REFORMA A LOS DERECHOS POLÍTICOS: El voto facultativo y el voto de los ecuatorianos residentes en el exterior.**

1.- El inciso primero del art. 27 dirá: "El voto popular será universal, igual, directo y secreto. Su ejercicio **NO SERÁ OBLIGATORIO** salvo en los casos de consulta popular para reformar la Constitución. Tendrán derecho al voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallaren en el goce de los derechos políticos".

2.- En el último inciso del art. 27 sustitúyase la frase "la ley regulará el ejercicio de este derecho" por "El ejercicio del derecho se hará en las respectivas sedes diplomáticas conforme a las normas que al efecto dictará la Comisión Nacional de Elecciones en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores".

#### **Comentario**

¿Por qué consideramos que el voto debe ser voluntario? Salvo en Colombia, en el resto de América Latina el voto es obligatorio. En las democracias europeas y en Norteamérica, es decir en países con mayor tradición democrática, el voto es facultativo. Realmente el voto es, quizás, uno de los pocos símbolos de la igualdad ciudadana. Sin

embargo, en el Ecuador el voto, ni es realmente secreto, ni se ejerce, en muchos casos, a plena conciencia sino simplemente para obtener un certificado. El ausentismo promedio en las elecciones ecuatorianas es de aproximadamente el 30%, y ello se ratificó en la primera vuelta del 15 de octubre/06. Si a ello le sumamos el porcentaje de 16,91% a que llegaron los votos blancos y nulos sobre los válidos en la citada elección, obtendremos que un altísimo 47% del electorado ecuatoriano no tiene realmente interés en el proceso. ¿A qué se debe este fenómeno? Quizás a un poco de varias cosas. Quizás a que la gente no se siente realmente representada por los candidatos a las diferentes dignidades, quizás a que está cansada de la demagogia, quizás a que los candidatos al Congreso Nacional son, en muchos casos, notorios desconocidos o gente vinculada al mundo del espectáculo, a los concursos de belleza, al deporte o a programas ligeros de televisión, o simplemente será porque el pueblo ya no cree en casi nadie. Por ello, la obligatoriedad del voto tiene, en nuestro criterio, mucho que ver con el deterioro de la democracia ecuatoriana. Si el voto en el Ecuador fuese voluntario, es muy posible que en las primeras elecciones acuda aún menos gente de la que acude hoy en día y que el ausentismo sea mayor al 30%. Pero sí es seguro que quienes acudan a votar lo hagan, no por la necesidad de obtener un certificado, sino porque desean **verdaderamente** sufragar, porque tienen “**su**” candidato, al cual desean beneficiar con el voto, porque entienden al sufragio como un deber cívico para con el país. Los partidos políticos tendrán, entonces, que preocuparse de formar cuadros

capaces y confiables, presentar candidatos serios y trabajar sin demagogia. Hoy, el voto obligatorio ha beneficiado a un populismo irresponsable que, aprovechándose de la poca cultura política del país, impone un número por la vía de masivas propagandas electorales y somete a la población a través de la costumbre de "votar todo seis, diez, doce o quince", para poner algunos ejemplos. El voto optativo exigirá a los partidos mejorar substancialmente su mensaje y la calidad de los candidatos. De ese modo, a mediano plazo, la democracia ecuatoriana mejorará, se fortalecerá y los ciudadanos votarán no por obligación sino porque realmente desean hacerlo. Mantener en las actuales circunstancias el voto obligatorio contribuirá a dejar las cosas como están, pues los partidos, sobre todo los populistas, no tendrán que hacer mayor esfuerzo; les basta mantener una sólida propaganda electoral, la oferta demagógica, y la perorata callejera que aliena en vez de educar, estando seguros que con ello mantendrán su fuerza electoral.

## **REFORMAS A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

3.- El art. 126 dirá: "La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados. La Cámara del Senado estará compuesta por 10 senadores elegidos en la Región Costa y la Insular y 10 Senadores elegidos en la Región Sierra y la Amazonia.

La Cámara de Diputados estará integrada por diputados elegidos en cada uno de los Distritos Electorales en que se divida el país. Cada ciento sesenta mil habitantes que residan en una misma circunscripción geográfica constituirán un distrito electoral. Las provincias con menos de ciento sesenta mil habitantes conformarán por excepción un distrito electoral y elegirán a un diputado. El trazado de los distritos electorales será hecho por la Comisión Nacional de Elecciones (TSE) y procurará que los distritos queden dentro de los límites internos de cada provincia, salvo que por razones demográficas ello no sea posible. Podrá ser revisado cada once años de acuerdo al último censo nacional de población el mismo que deberá llevarse a cabo cada diez años.

La elección de senadores y diputados se realizará en la fecha prevista para la segunda votación para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, aunque esta última no tenga lugar en caso de haber triunfado uno de los binomios en primera vuelta electoral.”

4.- El art. 127 dirá: “Para ser senador o diputado se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos y ser oriundo de la provincia o distrito respectivo o haber tenido su residencia en ella de modo ininterrumpido por lo menos durante el año anterior a la elección. Para ser senador se requerirá poseer un título universitario y tener 35 años por lo menos al momento de la elección. Para ser diputado se requerirá tener por lo menos 25 años al momento de la elección. Los senadores y diputados

desempeñarán sus funciones por el período de 4 años.”

5.- Al final del art. 129 agréguese un inciso que diga: “La Cámara del Senado y el Congreso Pleno serán presididos por el Vicepresidente de la República.”

6.- Las atribuciones señaladas en los numerales del 1 al 4, numerales 7, 9 al 13 y numeral 15 del art. 130 serán ejercidas por el Congreso en Pleno;

- Al final del numeral 5 agréguese: “conforme el procedimiento establecido en esta Constitución.”
- Las atribuciones señaladas en el resto de numerales serán ejercidas por la Cámara de Diputados;

7.- Agréguese al final del art. 132 los siguientes incisos:

“Cuando un Congreso deba instalarse luego de las elecciones que sucedieron a la disolución del anterior, dicha instalación tendrá lugar, sin convocatoria alguna, el lunes siguiente al de la fecha en que se proclamaron los resultados de la elección.

Si luego de las siguientes 48 horas de haber disuelto el Congreso, el Presidente de la República no convocase a elecciones para elegir a los nuevos Diputados y Senadores,

el Congreso disuelto deberá instalarse nuevamente sin necesidad de convocatoria, dentro de las siguientes 24 horas.

Si las elecciones convocadas no tuviesen lugar dentro del respectivo período de 180 días el Congreso que fue disuelto deberá reinstalarse, sin convocatoria previa, luego de las siguientes 48 horas a la expiración del mencionado período y funcionará por el resto del período para el que fueron elegidos sus miembros.

Los congresistas elegidos para reemplazar a los integrantes del Congreso que fue disuelto durarán en sus funciones solamente por el tiempo que les faltaba para terminar a sus antecesores.”

8.- Agréguese un inciso al art. 135: “En las elecciones distritales de diputados no habrá candidatos suplentes o alternos. La ausencia temporal de un diputado será de su responsabilidad. Sin embargo, si hubiere ausencia definitiva, lo sucederá quien hubiere obtenido la siguiente votación más alta en su distrito electoral. De no ser esto posible, el respectivo distrito electoral elegirá a un nuevo diputado para que concluya el período de quien se ausentó definitivamente.”

9.- La Sección Cuarta del capítulo V del Título Sexto se denominará “de los proyectos de Urgencia”, y en el art. 155 elimínese las palabras “en materia económica”.

10.- El numeral 1 del art. 144 empezará diciendo: "A los senadores y"

11.- Al final del art. 151 agréguese: "El cual se llevará a cabo en la Cámara del Senado. Si el Senado negase el proyecto, éste será finalmente resuelto por el Congreso Pleno".

12.- Al final del art. 152 agréguese: "Que serán aprobadas por el Congreso Pleno".

13.- Al final del art. 153 agréguese: "El trámite señalado en este artículo se cumplirá en la Cámara de Diputados".

14.- El primer párrafo del art. 161 dirá: "El Congreso Nacional en Pleno".

## **Comentario**

Esta es, quizás, la parte medular de la reforma política. Veamos la razón de ser de cada uno de los artículos:

a) Reforma al art. 126: El Congreso Bicameral.

¿Por qué debe, el Congreso ecuatoriano ser bicameral? El sistema unicameral ha sido, en el país, un total fracaso. La credibilidad del Congreso ha caído a un magro 3% en los últimos años debido a los continuos escándalos y a la pésima imagen que ha transmitido a los ciudadanos. El Congreso Bicameral garantiza una más adecuada revisión de las leyes y una distribución adecuada del trabajo.



Es por ello que en la mayoría de los países del mundo, el Congreso es bicameral. En Sudamérica, únicamente Perú y Ecuador tienen Congresos unicamerales.

La propuesta establece un Senado pequeño, con 20 Senadores elegidos regionalmente. Diez por la Costa y Galápagos y 10 por la Sierra y Amazonia. Se deja a la ley secundaria la reglamentación para su elección. Se escogió este sistema en virtud del equilibrio regional que debe tener el Senado, tomando en cuenta que si bien la Amazonia es una región muy grande geográficamente, su población sumada a la de la sierra ecuatoriana es muy similar a la de la Costa. Además, es innegable que la Amazonia se encuentra bajo la zona de influencia de la Sierra ecuatoriana, así como la región insular se encuentra bajo la zona de influencia costeña. Al menos en lo político. Siendo senadores regionales, los candidatos deberían hacer campaña en toda la región, con lo cual los liderazgos, con el tiempo, dejarían de ser "provinciales" y en ocasiones "cantonales" para tener una dimensión más nacional. Se deja abierta la posibilidad de que la ley secundaria establezca la manera de designar a los Senadores, los cuales bien podrían ser elegidos por el sistema de listas cerradas a fin de evitar el famoso "planchazo" que ha destruido la elección uninominal, que en la reforma queda reservada para la elección distrital.

La Cámara de Diputados estaría integrada por diputados elegidos distritalmente. Cada distrito tendría 160.000 habitantes y las provincias con menos de ese número de habitantes elegirían un

solo diputado. Esto traería como consecuencia una reducción en el número de diputados, pues la Cámara baja tendría aproximadamente 81 diputados distribuidos de la siguiente manera: 38 por las 5 provincias costeñas, uno por la provincia de Galápagos, 36 por la Sierra y 6 por la Amazonia. El total de legisladores **en las dos cámaras** sería de aproximadamente 101 diputados, que es el número actual que tiene el Parlamento, **pero en una sola**. El criterio para constituir una cámara baja elegida distritalmente y conformada por aproximadamente 81 diputados es reformar radicalmente el actualmente injusto, inequitativo y confuso sistema electoral. Injusto, porque el sistema privilegia el voto en plancha, a pesar de que en la consulta popular de mayo de 1997 los ecuatorianos nos pronunciamos mayoritariamente por el voto unipersonal en lugar de la plancha. La partidocracia logró, así mismo, en la Asamblea de 1997-1998 imponer el famoso "casillero" que hoy va en la parte superior de la papeleta a fin de permitir y facilitar el voto en plancha, que es el sistema por el cual la mayoría de los ciudadanos opta ante el galimatías que significa escoger entre listas sus candidatos en una papeleta gigantesca, con fotografías pequeñas y en condiciones físicas incómodas en la mayoría de los recintos electorales. Inequitativo, porque el actual criterio para integrar el Congreso es **territorial** y no **poblacional**, que es realmente como debe ser. En el Ecuador el voto de un habitante de la Amazonia vale mucho más que el de un habitante de la Costa o la Sierra. La Amazonia elige 12 diputados con el 4% de la población. La Costa –incluido Galápagos– elige .... diputados con el 51% de la población y la Sierra

elige ....diputados con el 45% de la población. Es decir que, para ejemplificar, la costa tiene el 34% de la representación pese a tener el 51% de la población mientras que el Oriente tiene el 14% de la representación con el 4% de la población. Por ende, el voto de un habitante del Oriente ecuatoriano tiene mayor valor que el de un costeño o un serrano. Y ello atenta contra la representación proporcional y contra el hecho de que los diputados deben representar a un número determinado de habitantes y no de kilómetros cuadrados.

En el mismo artículo del proyecto se establece que a los miembros del Congreso se los deberá elegir **en la segunda vuelta electoral**.

a) Reforma al art. 127: requisitos para ser senador y diputado: se incorpora como requisito para ser Senador el poseer **título universitario**. Se mantienen los mismos requisitos que actualmente existen para ser diputado distrital.

b) Reforma al art. 129: el congreso pleno pasa a ser presidido por el Vicepresidente de la República: se le asigna una función específica al Vicepresidente, cual es la de presidir el Congreso. Consideramos, luego de vivir ambas experiencias y de considerar que el proyecto refuerza adecuadamente el régimen presidencial a través de la elección de legisladores en segunda vuelta y la posibilidad de disolver el congreso por una sola vez, que era mejor que el vicepresidente tenga una función específica en lugar de la ambigua

norma que le permite al Presidente asignarle alguna función o simplemente no encargarle nada, que es lo que tenemos actualmente.

c) Reforma al artículo 130, que trata de las atribuciones del Congreso: se armoniza el artículo con la existencia de dos cámaras.

d) Reforma al art. 132: reglamenta la facultad que se le da al Ejecutivo de disolver al Congreso por una sola vez durante su mandato. Como al momento que el Presidente toma la decisión de disolver el Congreso tiene inmediatamente que convocar a elecciones para que se elija el nuevo, la norma simplemente reglamenta el procedimiento.

e) Se agrega un inciso al art. 135 eliminando los diputados alternos o suplentes. Para evitar la presencia de alternos en el Congreso, muchas veces desconocidos para la población o que, con el tiempo llegan a actuar en más ocasiones que los propios titulares, se elimina los alternos. La ausencia del titular "es de su responsabilidad", dice la reforma. Si la ausencia fuere definitiva optamos por una solución democrática: el siguiente en votación será quien reemplace a quien se ausentó definitivamente.

f) Reforma al art. 155 sobre las leyes urgentes en materia económica: se eliminan las palabras "en materia económica": ello se refiere a los proyectos de urgencia "económica", extendiéndose la posibilidad de

que el Presidente envíe proyectos simplemente "urgentes" al Congreso. Puede haber urgencias sociales, políticas o administrativas, de modo tal que se le amplíen al Presidente las facultades de enviar proyectos simplemente "urgentes" al Congreso. Urgencias que, en la práctica, se dan con mucha frecuencia.

g) Reforma al trámite de aprobación de las leyes: el primer debate se llevará a cabo en la Cámara de Diputados. El segundo, en el Senado. Si el senado niega un proyecto aprobado por los diputados, el trámite se resuelve en el pleno.

h) Reforma al art. 161: se establece que será el Congreso Pleno el que aprobará los tratados internacionales.

## **REFORMAS A LA FUNCIÓN EJECUTIVA**

15.- A continuación del numeral 4 del artículo 171 agréguese tres numerales con el siguiente texto:

"a) Disolver al Congreso Nacional y convocar en las siguientes 48 horas a nuevas elecciones de Senadores y Diputados, que deberán tener lugar dentro de los siguientes 180 días. Esta facultad no la podrá ejercer más de una vez durante su período constitucional ni cuando falten 180 días o menos para terminar su mandato. Podrá referirse a una sola de las Cámaras que componen el Congreso. No

podrán integrar el nuevo Congreso quienes hubieren formado parte del disuelto.

b) Expedir Decretos-leyes durante el tiempo en que el Congreso esté disuelto, los mismos que no podrán afectar leyes penales ni de régimen electoral.

c) Presentar al Congreso Nacional proyectos de codificación de leyes. Si el Congreso Nacional no tramitare y resolviera estos proyectos dentro de los siguientes 30 días de recibidos se entenderá que los ha aprobado, debiendo el Presidente ordenar su publicación en el Registro Oficial.”

16.- El art. 173 dirá: “El Vicepresidente de la República será el Presidente de la Cámara del Senado y del Congreso en Pleno durante todo el tiempo que ejerza dicha dignidad.

También podrá ejercer cualquier función que el Presidente le asigne.”

17.- Agréguese un numeral al final del art. 181 que diga: “Dictar provisionalmente disposiciones legislativas por razones de necesidad y urgencia, las cuales no podrán afectar leyes penales ni electorales. Sus motivos deberán ser sometidos a conocimiento del Congreso Nacional dentro de las siguientes 72 horas de su entrada en vigor. En el plazo de 5 días luego de que las medidas fueren dictadas, el Congreso en Pleno podrá ratificarlas o derogarlas en una sola sesión. Si no se tomare decisión alguna se entenderán aprobadas. Tanto las disposiciones del Presidente de la República como la

decisión del Congreso Nacional se publicarán en el Registro Oficial.”

### **Comentario**

- Respecto de la reforma que añade nuevos artículos a continuación del art. 171: se agregan tres literales que tienen que ver con las atribuciones del Presidente. El literal a) se refiere a la facultad de disolver por una vez al Congreso Nacional, la que bien puede referirse al pleno o a una de las Cámaras. Esta atribución apunta a mejorar las condiciones de gobernabilidad, tan puesta en vilo por el Congreso en más de una ocasión. En este caso, la propuesta va de la mano con la elección de los diputados en la segunda vuelta electoral, razón por la cual consideramos que sólo en caso extremo será el Presidente quien ejercerá esta facultad. Además, puede hacerlo una sola vez durante el mandato debiendo convocar de inmediato a elecciones del nuevo Congreso. El literal b) se refiere a las facultades del Presidente de legislar durante el periodo en que el Congreso se encuentre disuelto, las cuales no podrán referirse a temas ni electorales ni penales. El literal c) se refiere a otro tema, cual es la posibilidad de presentar proyectos de codificación de leyes, las cuales permanecen sin codificar a veces durante años, como, por ejemplo, el caso del Código de Comercio. Si el Congreso no conoce y resuelve sobre el proyecto enviado, se entenderá aprobado.

- Reforma al art. 173: se refiere a la facultad del Vicepresidente de presidir el Congreso Nacional y la Cámara del Senado.
- Agréguese un numeral en el 181: se le concede al Presidente la facultad de dictar decretos-leyes por razones de "seguridad y urgencia". Esta facultad ya se encontraba en otras Constituciones y le permite al Presidente resolver situaciones de emergencia, salvo en temas penales o electorales. El plazo para ponerlas en conocimiento del congreso y de éste para ratificarlas o derogarlas es muy rápido (5 días), razón por la cual no existe peligro alguno de abuso de poder.

## **REFORMAS A LA FUNCIÓN JUDICIAL**

18.- Sustitúyase el texto del art. 200 por el siguiente: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de 15 magistrados, uno de los cuales será su Presidente. Tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede estará en Quito. Actuará como Corte de Casación y lo podrá hacer a través de las salas especializadas en cuyo caso no habrá más de una por materia. Los magistrados podrán formar parte de más de una sala si así lo resolviese la corte. Una de las salas resolverá los conflictos de constitucionalidad que se presentaren.

El Consejo de la Judicatura, previo concurso de mérito y oposición designará a los conjueces de los magistrados de la Corte Suprema.



Cuando por motivos de fuero un alto funcionario del Estado deba ser enjuiciado penalmente por la Corte Suprema, la sustanciación de la causa le corresponderá a un tribunal compuesto por tres de sus magistrados elegidos por sorteo. La Ley regulará lo relativo a las demás etapas del proceso penal para estos casos.”

19.- En el art. 201 numeral 3 agréguese la siguiente frase: “y menor de 70 años”, y al final aumentese: si el magistrado que esté ejerciendo la función de Presidente de la Corte Suprema cumpliera 70 años de edad durante el ejercicio de dicha dignidad, continuará ejerciéndola hasta la finalización del período para el que fue elegido”.

20.- En el art. 202 primer inciso, agréguese el siguiente párrafo: “El Congreso Nacional, con el voto de al menos dos tercios de sus integrantes y previos los informes del Consejo Nacional de la Judicatura, podrá destituirlos por cohecho, concusión o delito flagrante”.

### **Comentario**

- Reforma al art. 200: La Corte Suprema tiene Salas de lo Civil y Mercantil, de lo Laboral y Social, de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal. Es decir, son cinco materias, básicamente. Sin embargo, como son 30 magistrados más su presidente, hoy en día son 31 magistrados. Es casi un mini-Congreso. Hay 3 salas civiles, dos laborales, tres penales, una administrativa y una fiscal. Los fallos contradictorios son

abundantes. Hasta hace poco tiempo, por ejemplo, una de las salas penales sí admitía el recurso de casación en materia de delitos de acción privada y la otra no. Mientras una parte quería que el caso sea conocido por una sala, la contraparte quería que el caso sea conocido por la otra. Sin duda contribuye a la unificación de la jurisprudencia el que, si la corte es de Casación, exista una sola sala por materia. Eso es lo que la técnica aconseja. En la misma reforma se elimina la competencia del Presidente de la Corte para conocer en primera instancia casos de "fuero". Los jueces para estos casos se escogen por sorteo entre los magistrados.

- Reforma al art. 201: se pone en 70 años el límite de edad para los magistrados.
- Reforma al art. 202: se incluye la posibilidad de iniciar juicio político en contra de los magistrados de la Corte, no con la liberalidad que existía antes de la constitución de 1998, pues sería devolverle al Congreso el control político sobre los magistrados, pero sí limitando los casos de juicio político al cohecho, concusión o delito flagrante. De este modo los magistrados sí estarían sometidos al control político del Congreso para este tipo de delitos.

## **REFORMAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

21.- Se suprime el Tribunal Constitucional y pasa a ser reemplazado por una Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia, la cual tendrá las mismas atribuciones y deberes que el actual Tribunal.

### **Comentario**

Respecto de esta modificación, la reforma apunta, como lo dice el artículo propuesto, a que "una de las salas resolverá los conflictos de constitucionalidad que se presentaren". Ello significa que, por sorteo, CUALQUIERA DE LAS SALAS DE LA CORTE SUPREMA, es la llamada a resolver las demandas de inconstitucionalidad de leyes, decretos y demás normas. Evidentemente la ley secundaria deberá desarrollar el procedimiento respectivo. La reforma apunta a suprimir el actual Tribunal político y tornarlo especializado, pues los magistrados de la Corte Suprema serán los llamados, con su experiencia, sapiencia e independencia, a resolver los conflictos constitucionales. No es en realidad necesario, para el control constitucional, contar con un Tribunal especial. Los conflictos son, en realidad jurídicos. Es el país, el que los ha vuelto políticos y de interés partidista. Es por ello que la propuesta apunta a su eliminación.

## **REFORMAS A LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

22.- El Título IX de la Constitución se denominará "De la Función Electoral".

23.- Deróguese el artículo 209 y sustitúyase su texto por el siguiente:

“La Función electoral la ejercerá la Comisión Nacional de Elecciones con sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional. La Comisión Nacional de Elecciones gozará de autonomía administrativa y económica para su organización. A ella le compete organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales de manera imparcial y eficiente, así como juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la ley.

Se integrará con siete comisionados, ninguno de los cuales podrá estar, ni haber estado afiliado a partido político o movimiento alguno durante al menos un año antes de que sea nominado como candidato, así como tampoco debió haber participado como candidato, en las elecciones inmediatamente anteriores.

Los comisionados, para ser tales, deberán cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Contralor General del Estado y serán designados para un período de siete años por el Congreso Nacional, de dos ternas provenientes del Presidente de la República, dos ternas de la Corte

Suprema de Justicia y el resto del Congreso Nacional.

El Congreso Pleno deberá pronunciarse sobre los candidatos luego de 30 días de la fecha en que las nominaciones fueron recibidas. Durante ese período el Congreso o la respectiva Comisión Legislativa podrá solicitar la comparecencia de cada uno de los candidatos y podrá recibir los criterios de la ciudadanía sobre su idoneidad. De no existir pronunciamiento alguno por parte del Congreso en los siguientes 15 días a la expiración del mencionado plazo de 30 días, se entenderá que el candidato ha sido aceptado y se posesionará de su cargo de inmediato. Para rechazar al candidato propuesto se requerirá del voto negativo de al menos tres quintos de los integrantes del Congreso Nacional.

No habrá comisionados suplentes. De producirse una vacante se seguirá el mismo procedimiento previsto para la elección inicial, pero el comisionado elegido para llenar una vacante sólo ejercerá sus funciones por el tiempo que le faltaba hacerlo a quien reemplaza. Mientras dure este procedimiento la Comisión Nacional de Elecciones podrá designar temporalmente a un comisionado.

El Congreso Nacional con el voto de al menos dos tercios de sus integrantes y previo informe del Ministro Fiscal General, podrá destituirlos de sus cargos, pero únicamente por cohecho, concusión o delito flagrante.

Las resoluciones de la Comisión Nacional de elecciones y las de sus órganos dependientes que afecten los derechos o intereses de terceros, serán impugnables directamente ante los órganos judiciales de competencia distrital o nacional según el caso. La Ley establecerá recursos expeditos y preferentes que serán aplicables durante los procesos electorales una vez que éstos concluyan.

La Comisión Nacional de Elecciones dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio. La Comisión actuará de manera desconcentrada, establecerá comisiones con competencia en una o más provincias para cumplir con ellas las respectivas funciones electorales”.

24.- Cada vez que la Constitución haga referencia al Tribunal Supremo Electoral, a los “tribunales provinciales electorales” o simplemente a los “tribunales electorales” debe entenderse que lo hace la Comisión Nacional de Elecciones, a la Comisión Provincial de Elecciones o simplemente a la Comisión de Elecciones correspondiente, según el caso.

### **Comentario**

El Tribunal Supremo Electoral actual no puede continuar como está. Su total dependencia de los partidos políticos le resta objetividad al momento de organizar los procesos electorales y dirimir los conflictos. El argumento de que “uno de los miembros controla al otro y así se controlan todos” que esgrimen quienes quieren mantener al actual

TSE intocado carece de todo sustento, pues al hacerse la mayoría del mismo modo que se estructuran las mayorías en el Congreso, los pactos políticos diluyen todo control debido a que las mayorías hacen lo que les conviene a sus representados y no a la ciudadanía. Es por ello que se plantea una reforma que tiene varias aristas:

a) se le quita el carácter de "Tribunal" puesto que ya no juzgaría nada. Son los órganos judiciales de "competencia distrital" o "nacional" los que resolverían los recursos y reclamaciones. Todo ello de acuerdo con la ley,

b) la "Comisión" de elecciones debe organizar el proceso electoral y nada más. Sus miembros duran 7 años, es decir que exceden el período presidencial y parlamentario de quienes los designan, lo que apunta a profesionalizar e independizar a sus miembros, los cuales son elegidos de entre las 3 funciones del Estado. Están sujetos a fiscalización y pueden ser destituidos por los mismos delitos que los cometidos por los magistrados de la Corte Suprema.

## **REFORMAS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

25.- "Art...." El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en consulta popular, asumir autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de los Consejos Provinciales y/o las instituciones que determine su Estatuto, podrán

organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el Art. 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos, Las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidos en la Constitución y las leyes, manteniendo sus formas de gobierno seccionales autónomos determinados en el Art. 228 de la Constitución.

Las provincias vecinas podrán agruparse para conformar gobiernos autónomos previa Consulta Popular que así lo resuelva.

Respetando la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes nacionales y las de responsabilidad fiscal, los Gobiernos Autónomos tendrán potestad para legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios dentro del ámbito de las competencias asumidas, para lo cual en sus circunscripciones podrán establecer tributos locales quedando obligados a respetar las potestades y responsabilidades privativas del Gobierno Central, la Función Legislativa y la Función Judicial. En la Ley se establecerán los mecanismos por los cuales los gobiernos autónomos recaudarían y administrarían tributos nacionales con el fin de atender las nuevas competencias asumidas, respetando igualmente el derecho del Estado a establecer la política tributaria nacional. Los Gobiernos Autónomos podrán celebrar convenios con el Servicio de Rentas Internas con el objeto de establecer mecanismos para lograr una mayor recaudación de los tributos nacionales.



Los estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las municipalidades, Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas.

### **Comentario**

El 14 de noviembre del año 2000 el Congreso Nacional de la época, con el voto de una mayoría de 64 diputados calificó de "urgente" una consulta popular nacional propuesta por el Presidente Gustavo Noboa para que el pueblo ecuatoriano se pronuncie sobre la incorporación directa a la Constitución de un artículo que regule el nuevo modelo de estado a partir de las "autonomías provinciales", las cuales se habían venido discutiendo en foros y seminarios durante muchos años y habían sido materia de sendas consultas populares en varias provincias del país. Luego de que el Congreso se pronunciara, se desató una oposición político-regional de alto radicalismo a la propuesta de consulta. El Presidente Noboa, por prudencia política, optó por no realizar la consulta popular nacional y decidió incluir el texto aprobado por el Congreso dentro del proyecto de reformas que aquí comentamos. Hoy en día, se discute ya mucho menos si en el Ecuador debe haber un nuevo modelo de gestión pública; mas aún luego de que la mayor parte de los Alcaldes del país se han puesto de acuerdo en un proyecto de Ley denominado "Ley Orgánica del Sistema Autonómico". Justamente por ello, que mejor que incluir en la Constitución el esquema general del modelo autonómico a fin de que pueda consolidarse mejor, contando con el respaldo de una norma constitucional que le

garantice fijeza, permanencia y seguridad. No creemos nosotros que baste una ley para desarrollar un nuevo modelo de gestión pública, como son las autonomías. Así lo entendieron los españoles, y hoy consta el nuevo modelo de estado en la Constitución de España. Es pues, indispensable que en la constitución se enuncie el principio básico, más aún cuando el propio Congreso consensuó en su momento el texto que consta en el proyecto de reformas enviado por Noboa Bejarano.

## **REFORMAS AL MECANISMO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN**

26.- Al final del Art. 283 agréguese un inciso que diga:

“Si el Congreso Nacional no se pronunciare sobre la urgencia de un proyecto de reformas constitucionales cuando así se lo presente el Presidente de la República, dentro de los siguientes 30 días de recibido tal proyecto, se entenderá que la urgencia ha sido aprobada y el Presidente podrá someter el mencionado proyecto a consulta popular”.

### **Comentario**

Una de las maneras de reformar la constitución es consultarle al pueblo sobre los textos de los artículos a reformarse. Sin embargo, luego de que el Presidente propone a la legislatura la respectiva calificación de urgencia de la consulta, ésta puede

dormir eternamente en el Congreso. De ahí que la propuesta le fija plazo al Congreso exigiéndole se reúna para conocer la misma. Transcurrido el plazo sin que el Congreso se pronuncie, se entenderá aprobada la declaración de "urgencia" y el Presidente se encontrará habilitado para hacer la consulta popular.

## **CONCLUSIÓN**

Este es el proyecto de reformas enviado al Congreso Nacional. Es posible que existan otros temas que ameriten modificarse. Sin embargo, creemos que en este proyecto se incluyen los más sensibles. Todos los demás pueden ser materia de un estudio concienzudo por parte del Congreso. No es verdad que el "candado constitucional" dificulta la reforma de tal modo que la vuelve imposible, como acostumbran decir usualmente los políticos del país. La Constitución actual rige desde 1998. Han pasado ya ocho años, y si los legisladores hubiesen tenido la voluntad de reformarla, lo hubiesen podido hacer varias veces durante este tiempo. Lo que la Constitución no quiere es que se la reforme al apuro. Que a un grupo de diputados se les ocurra reformar un determinado artículo y lo puedan hacer en tres meses. Pero de ahí a decir que el candado "imposibilita" las reformas hay una distancia. Así lo demuestra el proyecto enviado por Gustavo Noboa el 21 de agosto de 2001. Han pasado ocho años sin que se le dedique una sola mañana.