

Nueva Constitución, nuevas leyes ¿Se habrán dado cuenta a lo que se metieron?



¿Acaso rigió la Constitución de 1998?

La vigencia formal de la Constitución de Sangolquí terminó con la proclamación de los resultados del referéndum del pasado 28 de septiembre. Ella también tuvo disposiciones transitorias que mandaban, en el plazo de seis meses (180 días), redactar un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social, las reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y determinar las leyes que debían tener la calidad de orgánicas. En un año (es decir, hasta agosto de 1999), el Congreso Nacional debía reformar las leyes pertinentes para que el Ministerio Público cumpliera sus funciones. También debía dictar una ley para la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; nuevas leyes para las superintendencias de bancos; planes anuales de descentralización y desconcentración; “las modificaciones a las leyes pertinentes, para la plena aplicación de las disposiciones del capítulo 1 del título XII” (del Sistema Económico);

una ley para el sistema de planificación, y una ley para el Registro Oficial y el Tribunal Constitucional.

Nada de esto se hizo. Lo que sí hizo el Congreso de 1998 fue promulgar, en diciembre de ese año, la Ley de la AGD y el impuesto a la circulación de capitales que aceleró las quiebras bancarias y diluyó las responsabilidades de los banqueros corruptos, promovida por el mismo personaje que fuera gobernador del Guayas en la presidencia de **León Febres Cordero** y presidente de la bancada socialcristiana en 1998.

También se hizo la Ley Trole, esfuerzo supremo de **Gustavo Noboa** para consolidar la dolarización, “modernizar” —léase desarticular— el Estado a costa de los recursos públicos y arremeter contra garantías sociales y laborales. La Trole fue concebida en forma tan expedita que el actual asesor jurídico del presidente **Correa** sigue invocándola para modificar estatutos y cambiar entidades.

Sin las leyes (orgánicas y ordinarias) que debían soportarla, la Constitución de

La nueva Constitución se sobrepone a 66.000 cuerpos legales vigentes, muchos francamente contrapuestos al *sumak kawsay* consagrado el 28 de septiembre pasado. Para comenzar a reorganizar el maltrecho derecho positivo ecuatoriano, los asambleístas ordenaron —en las disposiciones transitorias— emitir 22 leyes consideradas urgentes para sustentar el nuevo orden jurídico. Si a éstas se suman otras 20 leyes promovidas por el Ejecutivo y no se acuerda una estrategia mínima entre los cinco poderes del Estado, la nueva Asamblea demoraría casi ocho años en ordenar el desbarajuste actual.

Sangolquí nunca pudo ser la cúspide de la pirámide que **Hans Kelsen** supone debe constituir el ordenamiento jurídico del Estado moderno, expresado en el derecho positivo. Fue simplemente un efímero castillo de naipes cimentado en una nube que desvaneció el huracán financiero de 1999.

Los deberes que dejó Montecristi

Junto a sus 444 artículos, la Constitución de 2008 trajo 30 disposiciones transitorias y un régimen de transición que sirvió para meter miedo, como sirvieron con el mismo propósito, en momentos sucesivos, el tema del aborto, el del matrimonio entre homosexuales, el del “hiperpresidencialismo”, el “ataque” a la propiedad privada, los derechos de la naturaleza... que el 28 de septiembre probaron ser insuficientes para confirmar la vigencia formal de la Constitución de Sangolquí.

La disposición transitoria Primera de la Constitución vigente manda, en un plazo de 120 días, aprobar la ley que desarrolle “el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”. En un año deberán aprobarse otras once leyes: de la Corte Constitucional y los procedimientos de control constitucional, de recursos hídricos, de participación ciudadana, de comunicación, educación, educación superior, cultura y deporte, del servicio público, la que regule la Defensoría Pública, las leyes que organicen los registros de datos (civil, mercantil y de la propiedad), la que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de Gobierno y el sistema de competencias, la ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial, y la ley que regule la seguridad pública y del Estado.

Y hay más. La Constitución requiere de nuevas leyes para las superintendencias, que ahora son parte de la nueva función de transparencia y control

social. Mientras no se promulguen, las “superintendencias existentes continuarán en funcionamiento...” El servicio notarial pide una nueva ley que deberá ser implementada por el Consejo de la Judicatura. La Editora Nacional y el Registro Oficial se transformarán en una empresa pública más, regida por la ley de empresas públicas preparada por el Ejecutivo para los sectores estratégicos.

La disposición transitoria vigésimo tercera crea una “entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” que eventualmente requerirá de una norma específica; la decimosexta da al Ejecutivo dos años de plazo para remitir al órgano legislativo un proyecto de ley de fijación de límites territoriales; y la vigésimo séptima establece, sin plazo de expedición, la necesidad de promulgar una “ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables”.

Al menos, una estructura básica

La Constitución manda, explícitamente, promulgar al menos 22 leyes, consideradas por los asambleístas de Montecristi como mínimas indispensables para que a su norma suprema no le pase lo que le pasó a la de Sangolquí, es decir que tenga vigencia formal, sin sustento real, ni siquiera en la estructura jurídica vigente.

A diferencia de la anterior, la Constitución actual al menos define su estructura básica: constitución, tratados internacionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias... (Art. 425), en este orden. Las leyes orgánicas pueden ser de tres tipos: las que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, lo que incluye al régimen de partidos políticos y a la función electoral; las que regulan el ejercicio de garantías y derechos constitucionales; y las que regulan la organización, competencia, facultades y funcionamiento de los gobiernos

autónomos descentralizados. “Las demás leyes serán ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica” (Art. 133).

Esta disposición debe constituir el punto de partida para reordenar el derecho positivo actual, compuesto por más de 66.000 cuerpos legales, incluidos una fecunda cantidad de leyes concebidas como “orgánicas” no por otra consideración que por el temor de que sean modificadas, entre gallos y medianoche, por cualquier mayoría legislativa dispuesta a recibir rentas a cambio de sus votos.

Este reto supera en mucho las capacidades del Ejecutivo. Más todavía si ahora, a diferencia de lo que ocurre en cualquier Estado apegado a la clásica división tripartita de poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), el Ecuador debe estructurar su sistema legal sobre cinco funciones (además de las tres anteriores, la Electoral y la de Transparencia y Control Social).

Si la nueva Asamblea fuese capaz de estudiar y aprobar una ley cada 50 días, las 22 leyes prioritarias tardarían casi cuatro años en publicarse en el Registro Oficial. Pero, además, el Ejecutivo ya ha posicionado otras 20 (desde la de empresas públicas hasta una nueva ley de estadísticas, pasando por la ley minera y la de control de los monopolios), que tomarían otros cuatro años en ser procesadas. Suponiendo, claro, que los nuevos padres de la Patria no van a fiscalizar y que trabajarán cinco días a la semana, las 52 semanas del año.

Pero estos supuestos son imposibles. Se requiere una estrategia con una agenda de largo plazo, consensos mínimos entre los titulares de las nuevas funciones del Estado, un amplio dominio de la técnica jurídica, trabajo coordinado entre equipos multidisciplinarios, la convicción ética y política de que se debe honrar el camino dictaminado el 28 de septiembre pasado y, sobre todo, un liderazgo a toda prueba, comprometido con el nuevo modelo de desarrollo plasmado en la compleja Constitución de Montecristi. 