

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Myriam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial
María Arboleda

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías
Archivo ILDIS
Activa

Asesoría
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución
Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

laTendencia
—revista de análisis político—

Tema **Central**

- 13** **Significado y perspectivas del proceso constituyente**
Augusto Barrera G.
- 18** **Rafael Correa y la política-fusión**
Hugo Barber
- 23** **Los tigres de papel y el viejo sistema político**
Santiago Ortiz C.
- 28** **Elementos de la transición postneoliberal**
Gustavo Ayala Cruz
- 33** **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**
Santiago Kingman G.
- 38** **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**
Carlos Castro Riera
- 42** **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**
Antonio Bermeo N.

Coyuntura

- 50** **La política económica del gobierno de Rafael Correa**
Hugo Jácome Estrella
- 56** **La política social del gobierno de Rafael Correa**
Analía Minteguiaga
- 63** **La reforma democrática del Estado**
Pabel Muñoz L.
- 68** **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**
René Ramírez Gallegos

índice

Debate de izquierdas

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**
René Maugé M.

Propuestas constitucionales

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

LOS PLENOS PODERES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Carlos Castro Riera ✎

El 15 de abril de 2007 en la Consulta Popular el 81,71% de votantes aprobó que “... se convoque e instale una Asamblea Constituyente de plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución”. Por lo tanto, el pueblo ecuatoriano decidió:

- Que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente;
- Que esta Asamblea sea de plenos poderes;
- Que la Asamblea transforme el marco institucional del Estado;
- Que elabore una nueva Constitución; y
- Que la nueva Constitución sea sometida a referéndum aprobatorio.

De esa manera, el pueblo ecuatoriano determinó el contenido y los límites del poder constituyente, del mandato que se le otorga, y que deberán cumplir y ejecutar los asambleístas, mandato que consta en el Estatuto Electoral aprobado.

¿Qué debe entenderse por plenos poderes?

Resulta una tautología hablar de una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, ya que

dicha institución jurídico-política instaurada en la historia y tal como la han ejercido los pueblos, no puede tener otra naturaleza que no sea la de poderes plenos, en virtud de que es expresión del ejercicio del Poder Constituyente que reside en el Pueblo Soberano, teniendo este poder las características de ser:

- a. Poder original;
- b. Poder fáctico político;
- c. Poder pre-jurídico e incondicional; y
- d. Genuina voluntad política y organizativa.

Por lo tanto, cuando se habla de plenos poderes no se está significando “poderes semi plenos” o cosa por el estilo, pues lo pleno es lo total, lo completo, lo íntegro, lo lleno, como cuando hablamos de plenilunio, o luna llena, diferente de luna tierna, de media luna, de cuarto creciente o cuarto menguante.



Poder y Derecho

El que el poder constituyente a ejercerse a través de la Asamblea Nacional tenga toda la potencialidad jurídica-política y las características antes señaladas, no significa que la Asamblea pueda caer en una suerte de “dictadura constituyente”, con un carácter despótico,

abusivo y arbitrario, pues la institución de la Asamblea Nacional Constituyente y el ejercicio pleno del poder otorgado por el pueblo se enmarca –aunque sea de manera general y abstracta– en el ámbito de lo jurídico, pues no es cualquier poder el que se ejerce, sino un Poder ligado al Derecho, que es lo único que le da legitimidad y legalidad, pues el Poder Constituyente que elabora la Ley de Leyes no puede actuar sin la referencia al universo de lo jurídico (el Derecho). Lo contrario sería asumir como referencia para la actuación constituyente, relaciones de pura fuerza; y si a aquello se redujere, entonces, cualquier fuerza hegemónica por sí misma sería legítima, al margen de su contenido, lo cual repugna a la conciencia democrática, pues reducir el derecho a la simple voluntad del poder (la fuerza) es descender al absolutismo de tipo *hobbesiano* con todas sus consecuencias teóricas y prácticas.

“Plenos Poderes” y “Poder Ilimitado”

El ejercicio de los plenos poderes no implica tampoco poder ilimitado. ¿Cuál es la diferencia entre el pleno poder y el ilimitado poder? El primero siempre se lo ejerce dentro de un determinado ámbito, en tanto que lo ilimitado es algo absoluto, que no tiene contexto, cuyo universo es infinito, que se extiende hasta donde pueda imponerse llana y sencillamente la fuerza, o como se diría “hasta donde alcancen las fuerzas”, lo cual es un absolutismo político que niega las relaciones democráticas, comenzando por el principio del respeto a las minorías.

Una actuación de ese tipo sería irresponsable y de espaldas al contexto y circunstancias sociales de la nación, actitud provocadora y de consecuencias impredecibles. Sin embargo, aquello no significa que los constituyentes no ejecuten la voluntad popular con fidelidad y consecuencia, de tal manera que la construcción de ese pleno poder constituyente que se expresará en la Constitución sea democrático y sienta las bases para una sociedad justa, equitativa, soberana y solidaria.

Los límites del Poder Constituyente

Lo manifestado se refuerza más aun por el hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente actuará en un contexto histórico, con una multiplicidad de determinaciones, y en el marco de una superestructura jurídico política internacional, esto es, no va a actuar en un vacío de poder y de derecho, pues siempre los acontecimientos políticos trascendentes conllevan la ruptura y la continuidad histórica, lo que significa que el poder constituyente tiene también sus “topes”, tales como el marco jurídico internacional, límites axiológicos, límites de la razonabilidad jurídica y del interés público y social, límites establecidos tanto por el soberano al aprobar el Estatuto, como por los derechos naturales, el patrimonio ético y moral de la humanidad y –por supuesto– la correlación de fuerzas políticas presentes en una coyuntura determinada.

Esto significa que la ANC no puede desconocer los tratados, convenios, declaraciones e instrumentos internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano, pues en la época actual de la globalización es mucho más difícil que un país se sustraiga de las normas que regulan las relaciones internacionales a riesgo de la repulsa, el reproche y el aislamiento de las comunidades y organismos internacionales.

Tampoco es posible que los constituyentes actúen al margen de toda una escala de valores que caracterizan al espíritu y la cultura nacional, y forman parte de nuestra idiosincrasia. También es imposible que los constituyentes se sustraigan de los valores ideológicos y políticos reivindicados por la comunidad nacional, como son la libertad, la igualdad, la democracia, la solidaridad y las bases fundamentales en las que se asienta la economía de mercado y la concurrencia de las iniciativas públicas y privadas.

La ANC no podrá dejar de tomar en consideración que los efectos de un Poder Constituyente duradero son posibles únicamente si la Constitución que apruebe deviene la expresión de lo mejor

de nuestras tradiciones libertarias, de un acuerdo nacional democrático e incluyente, en pocas palabras, donde en medio de la diversidad geográfica, antropológica, social y económica se exprese una norma unitaria de solidaridad de todos los ecuatorianos y ecuatorianas, que contribuya a un verdadero consenso social y que sea el programa de Estado de largo aliento.

En las actuales condiciones del mundo, ni siquiera un poder constituyente surgido de una insurrección político militar de masas (o revolución social) podría actuar en la misma forma como se hizo en el pasado, desconociendo lo actuado por el régimen que se deja atrás.

Transformar el marco institucional del Estado

Recordemos una vez más que el pueblo ecuatoriano otorgó poder a la ANC para un doble objetivo: transformar el marco institucional del Estado y dictar una nueva Constitución. Es importante analizar qué significa aquello de “transformar” y qué es el “marco institucional del Estado”. Respecto a lo primero, no hay mayor problema, transformar significa cambiar, modificar, hacer un cambio que puede ser gradual y evolutivo (una reforma), o radical y súbito (una revolución). Pero, en lo que respecta al “marco institucional del Estado”, esta es una categoría jurídico política que tiene varios significados.

El jurista francés M. Hauriou dice que una institución es una “*organización social objetiva que ha realizado dentro de sí la situación del Derecho más elevada, es decir, que posee al mismo tiempo la soberanía*

del poder, la organización constitucional del poder con estatuto, y la autonomía jurídica”. Por lo tanto, en un sentido extenso, el marco institucional del Estado es el conjunto de instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas básicas sobre las que descansa el Estado. En cambio, en un sentido restringido, el marco institucional se limita al sistema de organismos y órganos que conforman el poder del Estado, esto es, las instituciones que constituyen las funciones Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional, el aparato del Estado y las demás instituciones señaladas en el Art. 118 de la Constitución Política de la Republica. Este es el criterio que debe asumirse.

Entonces, ¿cuáles son las transformaciones del marco institucional del Estado que deberá resolver con urgencia y prioridad la ANC? ¿Cuáles las resoluciones respecto de temas cruciales en los campos de la educación, la salud, los recursos naturales, energéticos, mineros, el espectro electromagnético, la soberanía alimentaria, territorial, entre otros?

Poder Constituyente y Poderes Constituidos

La ANC tiene plenos poderes para resolver sobre los poderes constituidos, debiendo recordarse que lo hace en circunstancias excepcionales, pues en la realidad, con todos los altibajos que se pueda advertir,

el Ecuador tiene poderes constituidos y mandatarios nacionales y seccionales, unos recientemente elegidos, otros designados en votación popular en el 2004 y 2006. Cabe entonces la posibilidad jurídica de que la ANC pueda destituir a los titulares de los poderes constituidos para reestablecerlos bajo la nueva normatividad constitucional dictada por la Asamblea y que sea ratificada mediante referéndum

aprobatorio. Pero al mismo tiempo, no puede dejar de legislar, fiscalizar, administrar ejecutivamente el Estado y dar atención al servicio de justicia, pues la Asamblea debe garantizar la continuidad de las funciones y servicios públicos, aunque todo ello pasa por el criterio de razonabilidad jurídica y política. El asunto entonces se plantea en términos de que, si lo que se resuelva en la ANC es lo prudente, sensato y razonable para el país.

¿Qué se puede transformar de la institucionalidad?

Sin esperar que se termine la elaboración de la nueva Constitución –que además deberá ser aprobada mediante referéndum– la Asamblea tiene plenos poderes para intervenir en el marco institucional del Estado, sin que su actuación implique alterar la esencia de las instituciones vigentes, sino actuar para mejorar las condiciones jurídicas de la sociedad, normalizar la vida institucional de la república, solucionar la unidad jurisdiccional, regularizar la marcha de los entes y gobiernos seccionales, descongestionar, desconcentrar y descentralizar competencias con carácter general y obligatorio,

hacer una poda de la copiosa normatividad jurídica existente, resolver temas emergentes en torno de gravísimos problemas en los campos de la salud, educación, vivienda, minería, recursos naturales, recursos hídricos, etc.

En definitiva, la Asamblea Nacional Constituyente puede intervenir mediante actos normativos, en el marco institucional del Estado haciendo las reformas necesarias, sin alterar su sustancialidad porque aquello estaría reservado a la nueva normatividad constitucional, lo que significa que cada paso que dé la ANC, debe ser profundamente analizado y fundamentado jurídica y políticamente, para no actuar de manera arbitraria, al margen de los mandatos otorgados por el pueblo ecuatoriano en la Consulta Popular, pues en definitiva los plenos poderes otorgados son para dictar una nueva Carta Política y transformar el marco institucional del Estado dejando a salvo aquellos cambios que deban hacerse vía nueva Constitución.

Finalmente, para reformar el marco institucional del Estado no se necesita llegar al referéndum aprobatorio, mecanismo que si es necesario para aprobarse y entrar en vigencia la nueva Constitución. 