

II.1.- Ideología y valores en la Constitución

A lo largo del siglo XX, bajo el impulso de las doctrinas de los “ismos”, fue analizado el papel de la ideología en la organización constitucional del Estado. No cabe duda que las ideologías constituyen el espíritu que empuja la actividad política, la dinamiza, y que éstas, aunque disminuyan en intensidad, no van a desaparecer porque forman parte de toda comunidad humana. En suma, es la cosmovisión que acompaña al ser político.

Si la norma constitucional debe regular las cuestiones fundamentales de la actividad política de la comunidad, es natural que recoja, de diversas maneras, las corrientes ideológicas dominantes en un determinado momento histórico. La Constitución no es neutra ideológicamente considerada, sus preceptos están acuñados en valoraciones ideológicas. Por tanto la ideología esta inmersa en las normas constitucionales.

Si bien la Constitución, reiteramos, es una norma jurídica, es a través de esta norma superior que la comunidad política se constituye en Estado; lo cual supone llevar a la organización estatal –vía Constitución- toda la problemática social, económica, filosófica, religiosa, etc., que pueda existir en la comunidad. Por tanto, está claro que la Constitución y su significado no pueden quedar reducidos a categorías únicamente jurídicas.¹

Por otra parte, el análisis de la Constitución va más allá de su esencia y contenido ideológico, político o jurídico. Para su cabal comprensión debe examinarse la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder, en el sentido que propone Loewenstein, de que la Constitución escrita **“no funciona por sí misma... sino que una constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica...”** (énfasis agregado).²

Estas ideas no son nuevas, recuérdese que, en los Estados Unidos debido a la actuación de la Corte Suprema, en el periodo de 1880 a 1936, se habló del “*gobierno de los jueces*” y Hughes señalaba que la Constitución es lo que los jueces quieren que sea. Quizá lo expresado por dicho Juez fue malinterpretado y llevado a extremos inaceptables.

¹ Si bien es necesaria la comprensión del jurista, hace falta una perspectiva más amplia para penetrar en el sentido de la Constitución, política, histórica, sociológica, etcétera. La mayoría de constitucionalistas destacan este punto y por ello la Ciencia Política es una disciplina complementaria cuyos métodos son útiles para aprehender el fenómeno político. Los profesores Burdeau y Loewenstein son ejemplos sobresalientes.

² Karl Loewenstein, op. cit., pág. 217.

3.- Contenido sustantivo de la Constitución

De modo tradicional se ha explicado que la Constitución se divide en dos partes: dogmática y orgánica, lo que supone un doble objeto. Si bien este esquema facilita la comprensión no se debe pensar que las dos partes están separadas, menos aisladas, pues están fusionadas y **son interdependientes**, lo uno determina lo otro, de tal modo que sería erróneo proceder a separarlas. Del mismo modo que la ciencia del Derecho es una sola, la Constitución, igualmente, forma una unidad. Este doble objeto puede ser resumido así:

1. La Constitución por un lado enuncia y consagra los **principios** superiores que deben guiar la acción de los poderes públicos. Estos principios se construyen a partir de los **valores** que posee la comunidad política. Ello implica **reconocer los derechos y libertades de los gobernados**, punto central de toda la organización institucional que el poder constituyente establece y es el verdadero eje para el funcionamiento. Tradicionalmente ha sido llamada parte dogmática de la Constitución.

2. Por otro lado, la Constitución -partiendo de los principios, valores y derechos- organiza el poder del Estado y reglamenta su ejercicio. Ello significa que establece las **instituciones políticas** u órganos esenciales del Estado, determina sus funciones y competencias; y que señala, al mismo tiempo, los procedimientos para designar a las personas que serán investidas de autoridad (titulares de los órganos). Esta es la denominada parte orgánica de la Constitución.

De lo expuesto puede deducirse que los preceptos constitucionales limitan y orientan al poder del Estado, lo cual está acorde con los postulados del movimiento constitucionalista, de establecer un régimen de garantías que cierre el paso a cualquier arbitrariedad o abuso. En otras palabras, la Constitución tiene una función limitadora del Poder y, a la vez, garantizadora de los derechos fundamentales.

3.1.- La Constitución en el pensamiento de Burdeau ³

Un destacado cultor de la ciencia política de nuestro tiempo, el profesor francés Georges Burdeau señala que la formación del Estado se concretiza en un acto jurídico que es la Constitución, acto que determina la manera como son seleccionados los gobernantes y las condiciones en las cuales ejercen el poder.

³ Mi homenaje al Maestro, que desde su cátedra en la Sorbona nos transmitió su sabiduría y pasión por la Ciencia Político Constitucional.

Para este tratadista, la Constitución aparece como "*el correctivo jurídico del fenómeno político que es el Poder; ella sanciona la sumisión de la política al derecho*".⁴

A través de un detenido análisis, Burdeau concibe que la Constitución **es el estatuto del Poder**. Por un lado, la Constitución vincula el Poder a la idea del Derecho. Idea del Derecho que se plasma en la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado, al mismo tiempo que crea los supuestos para el ejercicio legítimo del Poder, en otras palabras, **se institucionaliza el Poder del Estado**; esto, a su vez, trae la institucionalización de los gobernantes, pues el estatuto constitucional establece las reglas para el ejercicio concreto del Poder, con arreglo a las cuales deben actuar los gobernantes: por eso la Constitución es también el estatuto de los gobernantes.

De este modo, como expresa el autor citado, la Constitución establece la **legitimidad de los gobernantes** que necesitan de un título para mandar, de una investidura que la Constitución les otorga, previa definición de las condiciones que deberán realizarse para que opere la legitimidad. Así investidas, aquellas personas que ocupan los cargos o roles de gobernantes se transforman en órganos del Estado, **cuyos actos serán imputables al Estado**.

Con base en el pensamiento del Maestro me atrevería a elaborar una definición y afirmar que la Constitución es el acto jurídico fundamental que determina la organización del Estado y reglamenta el ejercicio del poder, estableciendo un régimen de garantías.

Estas ideas básicas, que presentamos en breve síntesis, las encontramos en la mayoría de los tratadistas. Las diferencias responden a la particular óptica con que se miren los aspectos formales, estatales o políticos que encierra la Constitución, al acento que se ponga en lo jurídico o en lo extrajurídico.

4.- Doctrina de la supremacía constitucional

En el ordenamiento jurídico, orden gradado y jerarquizado, la Constitución ocupa el nivel normativo superior, tiene la mayor jerarquía jurídica, a esto se denomina la superlegalidad o la supremacía de la Constitución. Lo dicho significa que las normas constitucionales se caracterizan por tener una fuerza jurídica especial y superior, una superlegalidad; ello le pone a la cabeza del ordenamiento jurídico del Estado, confiriéndole una preeminencia indiscutible.

⁴ Georges Burdeau: *Traité de Science Politique*, Tome IV, 3e. édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984, Paris, p. 132. (Traducción personal).

De lo expuesto es fácil deducir que la Constitución es el **fundamento sobre el cual se levanta la totalidad del orden jurídico** y ella determina las condiciones de validez de todas las demás normas. Lo dicho significa que todas las normas inferiores –infraconstitucionales- deben guardar armonía y ser compatibles con la Constitución para tener **validez** dentro del sistema y que éste alcance su **unidad** al fundamentarse en la norma mayor. Dicha fundamentación se da en un doble proceso simultáneo de aplicación y creación normativa. De este modo, el ordenamiento jurídico tendrá regularidad jurídica.⁵

También hay que señalar que, frente a una violación de la Constitución, la supremacía se hace efectiva a través del **control de constitucionalidad**, que viene a ser un sistema de defensa, de protección jurídica a la Constitución.

Quien mejor ha interpretado esta característica de supremacía de la Constitución -de ser Ley Suprema- es Kelsen, a través de la pirámide jurídica, cuya cúspide o cima ocupa la Constitución y a ella se subordinan -en primer lugar- las demás leyes y actos legislativos; éstos son válidos en cuanto se derivan de la Constitución.

Por otro lado, la Constitución da unidad al orden jurídico. *"Una pluralidad de normas, anota Kelsen, forma una unidad, un sistema, un orden, cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez"*.⁶

En resumen, la superlegalidad constitucional se traduce en la supremacía de la Constitución frente a todas las demás normas jurídicas vigentes en un Estado. Además, la distinción no sólo material sino también formal -especificidad de contenido y de procedimiento- que caracteriza a la Constitución, hace que ésta sea la Ley Suprema del Estado. Examinémoslo.

5.- Concepto material y formal; Clasificaciones

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución puede ser comprendida en dos sentidos: uno material y otro formal. Para el **concepto material** se considera su contenido y entonces se concibe a la Constitución como el conjunto

⁵ Sobre este tema: Hernán Salgado Pesantes, *Introducción al Derecho. Un esbozo de Teoría General del Derecho*. Cuarta edición actualizada, Quito, 2019, pp. 72-76.

⁶ Hans Kelsen: *Théorie Pure du Droit*. Traduction française de la 2e édition de la "Reine Rechtslehre" par Charles Eisenmann. Dalloz, Paris, 1962, p. 257. (Traducción personal).

de reglas esenciales, básicas, que determinan la organización y la actividad del Estado.

Tradicionalmente la técnica jurídica ha recomendado que las constituciones deben ser **breves o sumarias**: contener las cuestiones básicas y generales, dejando los detalles para la legislación ordinaria, mediante la expedición de leyes orgánicas. Además, las cuestiones de detalle cambian prontamente sin que sea posible reformar la Constitución cada vez que esto suceda, por el grado de rigidez que posee.

Lo contrario, son las constituciones desarrolladas o de carácter reglamentario. Un ejemplo fue la Constitución de Colombia de 1991, bastante extensa con 380 artículos y 59 disposiciones transitorias; hoy, la Constitución de Ecuador supera a todas con 444 artículos a más de las transitorias. Señalemos que un argumento a favor de desarrollar el contenido constitucional es el de evitar los vacíos o lagunas, y las ambigüedades en que, a veces, se incurre por la excesiva brevedad de los preceptos constitucionales, pero también tiene problemas. (Entre nosotros, se dan contradicciones por lo extenso y repetitivo del texto).

Sin embargo, quizá el mayor argumento para desarrollar la Carta Magna –en mi criterio- sea el de no dejar a la voluntad del legislador ordinario, cuando elabore la ley respectiva, aquellas cuestiones que el legislador constituyente ha considerado como importantes; en tales casos, para evitar la tergiversación, se prefiere desarrollar las normas constitucionales dentro de la orientación y el sentido dados por el constituyente.

La **noción formal** hace referencia a la formación de la Ley constitucional, destacando la característica de ser una ley que para su elaboración o reforma requiere de un procedimiento diferente al de las leyes ordinarias y, además, de un órgano o autoridad especial. Sin embargo, esta noción formal de Constitución puede tener sus excepciones, como el caso de Inglaterra donde las normas constitucionales pueden ser modificadas en el Parlamento, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (en cuanto tiene que ver con textos escritos).

Al examinar el aspecto formal de la Constitución (lo relacionado a su formación y trámite) se establece que las Constituciones pueden ser **rígidas y flexibles**: las primeras son aquellas que, precisamente, exigen un procedimiento especial y la intervención de un órgano calificado; y, las flexibles son -al contrario- las que adoptan el mismo trámite de las leyes ordinarias, es decir, pueden ser elaboradas o reformadas sin necesidad de un procedimiento y órgano especiales, como sucede en el caso inglés. Pero no se crea que los

ingleses por no tener un procedimiento especial pueden modificar fácilmente sus normas constitucionales pues siendo un sistema consuetudinario todo cambio exige tiempo.

La mayoría de los Estados prefieren una Constitución rígida, en mayor o menor grado, para revestirla de especial **solemnidad** y trascendencia, y asegurar de este modo su permanencia. Esta idea de permanencia, que forma parte de la Constitución, no significa en modo alguno la inmutabilidad de sus preceptos, pues es obvio que estos tienen que adecuarse a la dinámica social y política de una nación. La existencia de la Ley Suprema y el ordenamiento que quiere implantar están en relación directa con las realidades y circunstancias históricas de un pueblo: de su coincidencia se derivará su estabilidad. La reforma o revisión constitucional sirve para estos fines.

En nuestra época, los procedimientos de reforma constitucional que utilizan generalmente los Estados podrían calificarse de **semirrígidos**; así ocurre en el Ecuador. Hay que tener presente que el exceso de rigidez puede contribuir a la ruptura del Estado de Derecho porque se estaría dando un procedimiento demasiado engorroso para la reforma de la Constitución, lo cual incitaría a buscar los cambios a través de una "nueva" Ley Suprema.⁷

También se clasifican a las Constituciones en **escritas y consuetudinarias**, según se trate de normas reunidas y redactadas en un documento o texto único sancionado por el órgano competente; o bien, son reglas nacidas de la costumbre impuestas por los usos y prácticas reiteradas. El carácter de texto escrito le otorga mayor precisión (a la vez que facilita su conocimiento y difusión) y corresponde mejor a la noción de rigidez constitucional que vimos anteriormente.

Igualmente, ha sido Inglaterra el prototipo de un Estado que se rige por una Constitución emanada de la costumbre, pero también forman parte de ella los documentos escritos: desde la Carta Magna, hasta aquellos que se han dado en los últimos tiempos. Lo que significa que el funcionamiento constitucional inglés no es totalmente consuetudinario. Además, hay Estados que tienen una Constitución escrita pero dejan también margen a la costumbre, la que juega un papel importante, tal es el caso de los Estados Unidos.

6.- La función pedagógica de la Constitución

⁷ Estas situaciones se dieron en nuestro país, tenemos el caso de la Constitución garciana (Carta Negra) de 1869 que al no poder ser reformada prontamente ocasionó la caída del presidente Borrero y la dictadura del general Veintemilla (1876).

En mi criterio personal, una Constitución debe ser redactada con un lenguaje **sobrio** (dejando el estilo declamatorio), **breve** (sin ampulósidades que oscurecen las ideas) y **preciso** (para cerrar el paso a la ambigüedad y a los equívocos). Comprendemos que es difícil para un legislador y más aún para un legislador constituyente que el lenguaje utilizado sea de una concisión y exactitud rigurosa, pero se debe tender a ello.

Una Constitución no se elabora como texto para los especialistas ni es obra de consulta para políticos o para los detentadores del Poder. Es mucho más que esto, es fuente de civismo para los ciudadanos y de un quehacer ético-jurídico para todos. En consecuencia, el conocimiento de las normas constitucionales no está reservado a las élites, siempre se quiso que el pueblo – titular de la soberanía- tuviera acceso a lo que dispone la Carta Magna. Así discurrieron Platón, Rousseau y la mayoría de los pensadores políticos.

De lo expresado se deriva el **carácter pedagógico** que debe poseer todo texto constitucional. Pensemos en el catálogo de los derechos constitucionales que toda persona debe conocerlo para identificarse con los niveles de dignidad y de libertad que las Constituciones consagran, además su conocimiento permite exigir que se respeten los derechos humanos cuando éstos son afectados.

En este punto, los constituyentes ecuatorianos han dejado mucho que desear (diría que olvidaron el país para el cual se expedía una Constitución). Al cambiar los esquemas y las denominaciones de determinados derechos en busca de una sistematización novedosa, los constituyentes sacrificaron ese carácter pedagógico y dificultaron que el ciudadano llano conozca y comprenda el contenido de los derechos constitucionales.

En resumen, para señalar los principios, establecer las valoraciones y los derechos humanos nada mejor que la sobriedad y precisión del lenguaje. Tomemos un ejemplo: cuando la Constitución 2008 (en el Art. 11 número 2, inciso segundo) señala las formas de discriminación no es necesaria una descripción detallada de la misma, que incluso puede no ser completa o quedar corta para el futuro; es suficiente precisar que se prohíbe toda forma de discriminación o que no se puede discriminar por ninguna razón.