

José Eduardo Aguirre Vega* (Ecuador)

La Constitución ecuatoriana de 2008 como signo lingüístico inconcluso: la elocuencia de los silencios del constituyente de Montecristi

RESUMEN

La constitución, como norma fundamental del Estado, regula los elementos esenciales de la vida política, social y jurídica. Sus autores, los constituyentes, deben elaborar un texto que represente de forma fiel y concisa a la sociedad. Por ello, la constitución no es un objeto inanimado, sino un instrumento que requiere sintonía con quienes representa. No obstante, Ecuador no ha logrado materializar plenamente esta aspiración. En 2007, la Asamblea Constituyente de Montecristi se reunió con la pretensión de refundar el país. Para entonces, Ecuador ya había tenido dieciocho textos constitucionales, muchos con un valor meramente solemne y alejados de la ciudadanía; este nuevo intento se vio limitado por las ambiciones personalistas del gobierno de turno, lo que dio lugar a un texto que oscila entre los valores tradicionales del constitucionalismo ecuatoriano y la influencia de intereses políticos coyunturales. Como resultado, rige una carta con validez formal, pero con escaso significado para la sociedad ecuatoriana.

Palabras clave: constitución; poder constituyente; valores; ideologías.

The Ecuadorian Constitution of 2008 as an Unfinished Linguistic Sign: The Eloquent Silences of the Montecristi Constituent Assembly

ABSTRACT

The constitutional, as a fundamental norm of the state, regulates essential elements of political, social, and legal life. Its authors, the constituent assembly members, are

* Abogado, Universidad Central del Ecuador; maestrante, Universidad Andina Simón Bolívar, programa de Derecho Constitucional. jeaguirre966@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0006-9904-221X>

tasked with producing a text that accurately and concisely represents society. The constitution is thus not an inanimate object but a tool that must be in harmony with those it represents. However, Ecuador has not yet fully achieved this aspiration. In 2007, the Montecristi Constituent Assembly convened with the purpose of “refounding” the country. By then, Ecuador had already had 18 constitutions, many of merely formal documents, disconnected from the citizenry. This new attempt was limited by the personalist politics of the sitting government, resulting in a text that oscillates between the traditional values of Ecuadoran constitutionalism and the influence of short-term political interests. As a result, while the new constitution is formally in force, it holds little meaning for Ecuadoran society.

Key words: Constitution; constituent power; values; ideologies.

Die ecuadorianische Verfassung von 2008 als unvollendetes linguistisches Zeichen: zur Eloquenz des Nichtgesagten durch die Verfassungsgeber von Montecristi

ZUSAMMENFASSUNG

Die Verfassung regelt als grundlegende Norm eines Staates die wesentlichen Aspekte des politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Lebens. Ihre Autoren, die Verfassungsgeber, müssen einen Text ausarbeiten, der die Gesellschaft wahrheitsgetreu und prägnant abbildet. Die Verfassung ist somit kein unbelebtes Objekt, sondern ein Instrument, das im Einklang mit denen steht, die sie repräsentiert. Ecuador ist es jedoch nicht gelungen, diesem Anspruch vollständig gerecht zu werden. Im Jahr 2007 trat die Verfassunggebende Versammlung von Montecristi mit dem Anspruch zusammen, das Land neu zu gründen. Zum damaligen Zeitpunkt hatte Ecuador bereits achtzehn Verfassungstexte, die in vielen Fällen lediglich von feierlich-deklaratorem Wert waren und keine Bürgernähe aufwiesen; der neue Versuch litt unter den Restriktionen durch die personalistischen Ambitionen der damaligen Regierung, sodass ein Text entstand, der zwischen den traditionellen Werten des ecuadorianischen Konstitutionalismus und dem Einfluss konjunktureller politischer Interessen schwankt. Im Ergebnis ist die geltende Verfassung formal rechtsgültig, hat jedoch nur geringe Bedeutung für die ecuadorianische Gesellschaft.

Schlüsselwörter: Verfassung; verfassunggebende Gewalt; Werte; Ideologien.

Introducción

Cuando una sociedad ha resuelto otorgarse una constitución, le es inevitable la ansiedad respecto a qué tan efectiva será y por cuánto tiempo estará vigente. Para apaciguarla, lo más recomendable suele ser una revisión del texto aprobado para identificar cuán cercano es a la identidad nacional. A su vez, esto puede ser más o menos perceptible si se distingue lo sustancial de la norma suprema, lo que

comprende su tenor literal y aquellos implícitos que el constituyente, consciente o inconscientemente, incorporó. Por su puesto que, al referirnos a conceptos tan abstractos, se dificulta entregar respuestas unánimes. Consciente de este riesgo, los párrafos presentados a continuación buscan descifrar el alma de la Constitución ecuatoriana de 2008, norma que ha regido en el país más tiempo que la mayoría de sus antecesoras, aunque con similares vicios y virtudes, características de nuestra historia.

Para ello, comenzaremos con un breve recuento histórico sobre el simbolismo de la Constitución en nuestra historia republicana. En él se buscará conocer rasgos propios de la cultura constitucional ecuatoriana. A continuación, haremos algunas precisiones teóricas sobre la idea y práctica de una constitución y lo que buscamos al seguir el rastro inmaterial del texto. En este apartado se demostrará la madurez que acompaña a la norma fundamental, al trascender sus concepciones jurídicas primarias. Luego de ello, ensayaremos un estudio profundo sobre el origen, el contenido y la realización del documento aprobado en la ciudad de Montecristi en el año 2007, para culminar con unas conclusiones sobre las ideas desarrolladas.

1. Muestreo histórico respecto del simbolismo constitucional en Ecuador

En un país como Ecuador, los años parecieran pasar en vano. Una historia constitucional que se presenta con diecinueve códigos políticos, sin que ninguno haya brindado estabilidad al pueblo ecuatoriano o se haya impregnado en su conciencia, es una muestra de ello.¹ No obstante, la idea de convocar al poder constituyente originario es gravitante en la vida del país, sobre lo cual puedo formular al menos tres hipótesis que permitan explicar esta tendencia. La primera de ellas es que el discurso político se potencia al acusar responsabilidad de los problemas que enfrenta el país al contenido de la Constitución. La segunda refiere al proceso cognitivo de asimilación del texto con sus hacedores, lo que en un momento de cambio se vuelve un condicionante para que la nueva norma pueda tomar distancia de sus predecesoras. Por último, se presenta un fenómeno que podemos denominar la paradoja del proceso constituyente ecuatoriano.

Respecto a la hipótesis del discurso político, en Ecuador los momentos preconstituyentes estuvieron marcados por cambios antagónicos de gobernantes,² quebran-

¹ En Ecuador han regido diecinueve textos constitucionales, aunque en realidad se ha ejercido el poder constituyente originario, cuya titularidad ha tenido distintos orígenes, en veinte ocasiones. Debemos recordar que la norma de 1938, no abordada en este apartado, si bien fue aprobada por la Asamblea Constituyente, no alcanzó a regir debido a que esta se disolvió. De esta manera, el promedio de duración de una constitución en el país se acerca a los diez años.

² Podemos citar los siguientes casos: el paso del general Flores a Vicente Rocafuerte en 1835, y su regreso en 1843, produjeron dos textos constitucionales. En 1851 y 1852 este escenario

tamientos del orden constitucional³ y ensayos revolucionarios.⁴ En todos ellos ha mediado el razonamiento de que la constitución abrogada impedía el ejercicio del poder político⁵ o era la culpable de las crisis políticas o económicas.⁶ Por ende, la constituyente fue siempre la salida para retomar el rumbo apropiado para el país.⁷

La segunda hipótesis señala el hecho de que los procesos constituyentes en Ecuador han estado caracterizados por intromisiones indebidas de los presidentes, lo que ha generado una asimilación de los textos con ellos. Más adelante se evidenciará un patrón que favorece a los convocantes, aunque es necesario partir de una reflexión sobre las implicaciones que esto acarrea. El proceso de normación fundamental a través de asambleas y convenciones es, de suyo, permeable al poder; lo que no significa que todo poder debe permearlo.⁸ Cuando esto ocurre no solo estamos ante una intromisión indebida en el contenido, sino también ante una personalización instituyente. La principal consecuencia para efectos de este trabajo es que la

se presentó en las presidencias de Diego Noboa y el general Urbina. La carta de 1884 se aparta de sus antecesoras al inaugurar el periodo del progresismo y, a semejanza de las normas de 1938 (no vigente), 1967 y 1978, sirvió como medio para retornar a los cauces constitucionales. Finalmente, las constituciones de 1998 y 2008 se presentan como el producto de corrientes ideológicas contrapuestas: neoliberalismo y socialismo del siglo XXI.

³ Las constituciones de 1851, 1861, 1869, 1878, 1946 surgen como resultado de golpes de Estado. Aunque sería válido señalar que la historia constitucional ecuatoriana ha presentado nuevos documentos siempre en contextos de validez constitucional relativa.

⁴ Dentro de esta categoría pueden considerarse los procesos constituyentes de 1845, originado en la revolución del 6 de marzo contra el floreanismo; los de 1897 y 1906, impulsados por el liberalismo; el de 1929, derivado de la Revolución Juliana; y el de 1945, producto de la denominada Gloriosa. Llamo ensayos revolucionarios a estos procesos siguiendo la línea de pensamiento de Hannah Arendt, quien sostiene que no todo levantamiento o insurrección merece el nombre de revolución. Desde esta perspectiva, al analizar los textos constitucionales resultantes, se advierte que los cambios introducidos fueron puntuales y temáticos (como la limitación del Poder Ejecutivo, la secularización del Estado o la ampliación de derechos y garantías), sin que llegaran a configurar una auténtica refundación del orden político.

⁵ Como ejemplo podemos señalar los casos de distorsión de las facultades del presidente. En el siglo XIX, las constituciones de 1843 y 1869 las aumentaron anómalamente, mientras que sus sucesoras inmediatas, los textos de 1845 y 1878, disminuyeron su presencia. En los primeros casos, de acuerdo con el discurso, para evitar un Ejecutivo impotente; en el segundo, para evitar los excesos cometidos. Incluso podemos recordar que la norma de 1945 creó un Tribunal de Garantías Constitucionales, al que el presidente José María Velasco Ibarra calificó como un superpoder que sojuzga al Ejecutivo, y en la carta de 1946 lo eliminó por los impedimentos para actuar.

⁶ La Constitución de 1998 fue testigo de la crisis económica de 1999 y de las crisis políticas del mismo año y de 2005. Estas fueron algunas de las razones para implantar el proceso constituyente de 2007.

⁷ Es necesario señalar que el discurso político en Ecuador apela al cambio de la constitución antes que a su reforma, pues de los diecinueve textos vigentes, menos de diez han sido reformados.

⁸ José Eduardo Aguirre, "El rol del poder ejecutivo en los procesos constituyentes latinoamericanos: la delgada línea entre la participación legítima y la injerencia indebida", *USFQ Law Review* 12, n.º 2 (2025): 176, doi: 10.18272/ulr.v12i2.3935

culminación en el mando político del presidente implica la devaluación de la norma si quien llega a sucederle se encuentra en la antípoda política.⁹

Por último, la tercera explicación alude a la desvalorización de los textos constitucionales cuando su cumplimiento se relativiza según la voluntad del poder de turno. La paradoja surge de un escenario inicial en el que la Constitución es concebida como un documento solemne (solemnidad fundacional), destinado a cimentar la idea de vivir bajo un orden estable y permanente. En ese contexto, se tiende a constitucionalizar aspiraciones diversas para blindarlas frente a la contingencia política. Sin embargo, la práctica cotidiana, que prescinde del texto cuando conviene al poder, termina vaciando de sentido esa misma solemnidad, haciendo que el texto pierda su fuerza normativa y se reduzca a un instrumento transitorio (banalización de la práctica constitucional). Esto incluye, por su puesto, aquel contenido concebido como de suma importancia en el momento de redacción.

A continuación, se presenta una breve revisión histórica del simbolismo constitucional en Ecuador. Se busca que en esta sección sean visibles las hipótesis planteadas con antelación. Además, se aspira a demostrar la historia pendular que retrata la disputa entre un cambio de constitución y su estabilidad en el tiempo, y cómo esto erosiona la cultura constitucional de una sociedad que no ha logrado cohesionar su norma suprema con la realidad. Así, las observaciones que se realizan a continuación sobre las constituciones vigentes en Ecuador dan asidero a la observación de Ferdinand Lassalle sobre la duración de este tipo de documento. Ya el solo hecho, dice Lassalle, de que se grite que hay que conservarla es clara prueba de su caducidad, para cualquiera que sepa ver claro.¹⁰

1.1. Siglo XIX: el origen de nuestras tradiciones constitucionales

La República del Ecuador nace en el año 1830, tras su separación de la Gran Colombia. Quien ejercía la jefatura suprema convoca, en Riobamba, la primera de nuestras asambleas constituyentes en la historia republicana.¹¹ Sin embargo, lejos estuvo este momento de formalizar la fundación del país. La redacción se inspira en el texto de Bogotá de 1830, con un agravante que relativiza su valor normativo a no contravenir el pacto de unión que se esperaba celebrar con los demás Estados de la Gran Colombia. Lo anterior, sumado a la adhesión territorial a estos, nos permite identificar que la esencia de nuestra primera Constitución lejos estaba de ser

⁹ Como ejemplos tenemos las constituciones de 1843, atribuida al general Flores; 1869, a Gabriel García Moreno; 1946, a Velasco Ibarra, y 2008, a Rafael Correa. En su momento, todos interfirieron en los procesos constituyentes que dieron luz a estas normas.

¹⁰ Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?* (Santiago de Chile: Olejnik, 2018), 75.

¹¹ Hernán Salgado recuerda que, en 1812, en el entonces territorio de Quito (hoy Ecuador), producto del primer levantamiento independentista en Latinoamérica, se instala la primera asamblea con carácter constituyente, misma que redacta una norma que el profesor Salgado califica como un antecedente honroso para nuestro constitucionalismo.

independentista; era más bien una muestra de fidelidad al libertador Simón Bolívar y sus anhelos confederacionistas.

La entrega del primer texto vino de la mano de otorgar la presidencia a su convocante, el general Juan José Flores, redactando incluso artículos para que asumiera el cargo.¹² Así, la constituyente fundadora instauró además las tradiciones de beneficiar a quien la convocara con la primera magistratura,¹³ y de nombrar a funcionarios de importancia, asumiendo roles de un congreso ordinario de la época.¹⁴ Pese a lo señalado –y dada la influencia norteamericana y francesa sobre ella–, se marca el comienzo de un Estado unitario, republicano, democrático, representativo –aunque con matices–, con separación tripartita de poderes y reconocimiento de derechos.

Al concluir el periodo del general Flores, sin existir un sucesor legal, se declara jefe supremo a Vicente Rocafuerte, en un escenario político y social conflictivo, quien nuevamente convoca una constituyente en 1835, misma que lo ratifica como jefe de Estado.¹⁵ En nuestro segundo intento, si bien se da forma a la idea de Ecuador como un país libre e independiente, y se mejora la redacción en materia institucional y de derechos, les fue inevitable a los escribientes hacer notar el carácter reaccionario de los abusos del primer presidente.¹⁶ Muestra de ello es la descompensación del sistema presidencial, lo que no trajo más que excesos y cambios abruptos para volver a fortalecer al mandatario. Esto ocurriría luego de que en 1839 fuera electo nuevamente el general Flores y ejerciera el poder hasta 1843, año en el que una nueva constituyente elabora una norma a la medida de sus intereses.¹⁷

La tercera Constitución es conocida como carta de la esclavitud, uno de los primeros textos en nuestra historia que, sin reparo alguno, fue personalizado a favor del gobernante de turno. De hecho, su seudónimo proviene justamente de la intención

¹² Los requisitos para ser primer mandatario, establecidos en el artículo 33 constitucional, son una breve semblanza de la vida del general Flores.

¹³ Esta tradición encuentra sus matices con la evolución de los mecanismos de elección del primer mandatario. Pero, incluso con la introducción del sufragio universal, se mantiene de forma general.

¹⁴ Hasta la Constitución de 1967, las disposiciones transitorias reconocían a las asambleas constituyentes facultades de un congreso ordinario, que iban desde dictar leyes hasta designar funcionarios. Incluso antes de que el sufragio universal fuera parte de nuestra realidad, tenían la potestad de elegir al primer mandatario. Además, estas convenciones se han tomado el tiempo de otorgar nacionalidades, pronunciarse sobre los conflictos limítrofes, tratar temas laborales, administrativos, entre otros.

¹⁵ Hay que destacar que Vicente Rocafuerte fue el primer mandatario en requerir una constitución acorde con la realidad del país, criticando el primero de nuestros textos por sus anomalías. El preámbulo del texto de 1835 hace alusión a la idea de reconstituir la República, en franca oposición a lo normado en 1830.

¹⁶ Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano. Tomo I* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007), 7.

¹⁷ Rafael Arizaga Vega, *Las constituyentes* (Quito: Fraga, 1998), 22-38. La convocatoria a esta convención, recuerda el autor, se debió a que el Congreso Ordinario no se reunió por falta de quórum.

del general Flores de perpetuarse en el poder. En el articulado destacaban principalmente normas que ampliaban el período presidencial y del Congreso, mermaban el trabajo de este último al disponer su reunión cada cuatro años y agilizaban en exceso el poder del primer mandatario.¹⁸ Así, una norma que si bien por un lado amplió derechos y garantías, por otro daba cuenta de que su sustancia era permitir una dictadura con fachada constitucional.¹⁹

Estas cualidades de la norma generaron reacciones negativas en ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana, lo que causó la expulsión de su ideólogo en 1845, en conjunto con la carta de la esclavitud.²⁰ Para nuestro cuarto texto fundamental, producto de la revolución del 6 de marzo, la convocatoria ya no dependería de un solo gobernante supremo, sino de tres. Sin embargo, fue inevitable que uno de ellos pasara a ocupar el sitio de la presidencia, otro el de la vicepresidencia y el último como su reemplazo.²¹ La principal característica de la nueva constitución era su reacción a los excesos presidenciales de 1843, lo que devendría en el incumplimiento de su contenido ante situaciones excepcionales que no alcanzaban a ser cubiertas por la norma y sus contracciones.²²

Ya para entonces se podía identificar la poca durabilidad de los textos, pues cada cambio de mando implicaba un intento de nuevas reglas de juego. Pese a ello, son contadas las diferencias entre cada constitución, lo que en su momento debió ser visto como un síntoma de la falta de ejercicio de reforma constitucional. Así se mantuvo en los años de 1851 y 1852 en que Diego Noboa y José María Urbina se hicieron con el mando supremo quebrantando el orden jurídico,²³ convocaron constituyentes y fueron ratificados en el mando por ellas. Todo en menos de dos años. El contenido constitucional, sin embargo, mantenía una redacción calcada de sus antecesoras, con ciertos avances en materia de derechos. Incluso, se debe recordar que el preámbulo del segundo documento hacía alusión a convenir reformas a la norma de 1951, pese a que la forma utilizada haya sido la solemnidad de una constituyente.

La inestabilidad política ya era parte del diario devenir de los ecuatorianos, algo que parece traer siempre como resultado la personalización del poder por una imagen mesiánica que enfrente las crisis. En 1861, se eleva la figura de Gabriel García

¹⁸ Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional* (Quito: Cevallos, 2024), 138.

¹⁹ Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho...*, 138.

²⁰ Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano*, 4.^a ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996), 27.

²¹ Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional*, vol. 3 (s.e., 1979), 349-350.

²² Tobar y Larrea, *Derecho constitucional...*, 29-30. En la obra se trae a colación el caso de la pretendida invasión del general Flores y cómo el Congreso de la época afirmó la insuficiencia de la Constitución para salvaguardar al país.

²³ Ante la imposibilidad del Congreso de 1849 de elegir presidente, se encarga la magistratura a Manuel de Ascázubi, quien fue derrocado por un golpe militar liderado por Urbina. Este estaría uno nuevo en contra del presidente Noboa en 1851 y sería designado jefe supremo.

Moreno como el llamado a solucionar los problemas del país.²⁴ Para ello, apelaría al séptimo intento para que una asamblea constituyente redactara nuevas reglas fundamentales. Sin embargo, su ambición máxima la conseguiría con la Constitución de 1869, motejada como la carta negra, la que no solo estuvo vigente por su iniciativa, sino que es otro ejemplo claro de artículos calibrados para el gobernante. Suyas eran una fisonomía y un alma dictatoriales, pues reincidía en ampliar el periodo presidencial y sus facultades extraordinarias sin mediar un control adecuado, y permitía la reelección inmediata.²⁵ Además, los derechos políticos se ejercían siempre y cuando se cumpliera con requisitos religiosos. Incluso, una de las cláusulas pétreas era el catolicismo oficial del Estado según el artículo 115.

El magnicidio de Gabriel García Moreno en 1875 fue el preámbulo de nuestra novena Constitución, exigida por liberales en búsqueda de dejar atrás la norma graciana.²⁶ Antonio Borrero, electo presidente de la República, se rehusó al pedido liberal sobre la base de un argumento que, de haber sido atendido, hubiera marcado un distanciamiento del latente devalúo constitucional. A grandes rasgos, señaló que no tenía facultad para desconocer el texto con el que se lo había elegido.²⁷ Por supuesto, el precio que pagó no fue solo su derrocamiento a través del quiebre del orden jurídico, sino también la concreción de la exigencia de una constituyente que se reunió en 1878.²⁸ Demás está decir que su convocante fue confirmado como presidente. Esta norma no desandó los pasos dados por ampliar el catálogo de derechos y garantías, aunque sí daba cuenta de un recelo por ciertas facultades y controles al Ejecutivo, atenuando levemente el presidencialismo puro existente.

Al ser derrocado el gobierno dictatorial del general Veintimilla en 1883, y bajo el ya acostumbrado escenario en que la Constitución cedía protagonismo ante los hechos políticos,²⁹ se convocó a una nueva convención que pretendió incorporar avances en la parte dogmática bajo la influencia del progresismo. Aunque ya no de

²⁴ Jorge Salvador Lara, *Breve historia contemporánea del Ecuador* (Bogotá: Planeta, 2023), 367. El contexto de esta norma es parte de un nuevo quebrantamiento constitucional con la caída del gobierno de Francisco Robles y la crisis territorial interna y externa que atravesaba el país.

²⁵ Salgado, *Lecciones de derecho...*, 143.

²⁶ Arizaga, *Las constituyentes*, 85.

²⁷ Arizaga, *Las constituyentes*, 96. El autor cita también unos párrafos de un comunicado enviado por Manuel de Ascázubi a Diego Noboa ante el pedido de una nueva constituyente que se daría finalmente en 1851. En síntesis, le fue advertido que una nueva convención acabaría con la esperanza de estabilidad, pues en lo venidero no habría partido político que requiriera una convención para combatir males transitorios.

²⁸ La constituyente fue convocada por el jefe supremo Ignacio de Veintimilla, quien incluso se dio un autogolpe de Estado y se declaró dictador en 1882. Una más de tantas omisiones a la norma suprema que solo fue solucionada con una nueva transcripción para el texto constitucional siguiente.

²⁹ En estos primeros años tomó forma la peligrosa tradición de relativizar el valor de las constituciones, evidenciada no solo por los constantes quiebres al orden constitucional, sino también porque cada crisis era superada con intentos de reinvención nacional.

forma directa, uno de los convocantes fue designado presidente interino y posteriormente electo por el Congreso para ejercer el cargo.

El siglo XIX se cierra con la undécima Constitución, que da inicio al periodo liberal en nuestro país, acaudillado por la figura de Eloy Alfaro. En este punto, dados los cambios significativos que implicaba la llegada al poder de los revolucionarios liberales, se consideró conveniente la convocatoria de una constituyente que plasmara la búsqueda de un nuevo estado de cosas en Ecuador. Así se pensaba que ocurriría en 1897 y 1906, años en los que en realidad había motivos para un cambio constitucional y no solo meras reformas disfrazadas de nuevas constituciones. Sin embargo, tendremos que esperar hasta el siglo XX para que las aspiraciones liberales pasaran a formar parte de la historia constitucional, pues el último texto del siglo XIX no consiguió el fin que se esperaba.³⁰

En este primer periodo de nuestra historia, el protagonista fue un órgano colegiado cuyo único deber era abreviar la realidad y las aspiraciones nacionales, aunque más bien se mantuvo distante del pueblo, explotado por las crisis recurrentes. Por tal motivo, resulta claro identificar dos de las hipótesis planteadas: el proceso de asimilación y la paradoja del proceso constituyente. Las frecuentes interrupciones al orden constitucional provocaron la aparición de figuras encargadas del mando supremo y de la tarea de restablecer la estabilidad del país. Sin embargo, las intrusiones continuas en este proceso dieron como resultado textos coalescentes, que permitieron vincular la Constitución a aquellas figuras. Esto, sobre todo, debido a que la única vía por la que optaron los golpistas o restauradores fue la solemnidad del proceso de normación fundamental. Como consecuencia de ello, los cambios de mando solo surtían efecto en tanto se abrogaba la constitución por la fuerza, repitiéndose el proceso comentado y debilitando así el valor político y jurídico de la carta.

El recuento realizado evidencia constituciones cuya sustancia general adapta los postulados del constitucionalismo clásico del siglo XVIII.³¹ Sus añadidos, en pocos casos relacionados con la realidad nacional, reflejan mayormente las preferencias personales de sus impulsores, ya que la redacción no surgió de consensos sociales, sino de intereses gubernamentales. Así, no solo su contenido es muy similar, sino que sus diferencias responden a momentos políticos coyunturales. No obstante, ciertos elementos se consolidaron expresamente en el constitucionalismo ecuatoriano y perduran: democracia, republicanismo y un progresivo aumento de derechos y garantías. Aunque de origen extranjero, estos principios pasaron a formar parte del espíritu de nuestras constituciones. Lo inmaterial de estos documentos, en cambio,

³⁰ Lo que sí consiguió fue sostener las costumbres imperantes hasta el momento: i) un ejercicio del poder constituyente como resultado de un acto de fuerza que desconocía la norma vigente, ii) personalización de una figura que toma el mando por la gracia de haber convocado una nueva convención, y iii) una constitución con contadas variantes que no justifican ignorar los mecanismos de reforma constitucional.

³¹ Salgado, *Lecciones de derecho*, 123.

se desprende de aquellos artículos personalistas que evidencian abusos al fijar las normas fundamentales en Ecuador.

1.2. Siglo XIX: tradiciones irremediables

La Constitución de 1906 representa un fenómeno en Ecuador por su duración, pues ha estado vigente alrededor de cuarenta años si tomamos en cuenta las veces que fue reavivada. De esto nos encargaremos más adelante pero, en un país con poca cultura constitucional, sí es una novedad que uno de sus textos dure ese tiempo.³² El símbolo del liberalismo, como se identifica a esta Constitución, no cumplió un papel transversal en la vida del país como sí lo hizo la voluntad del gobierno de turno, antepuesta más de una vez a los preceptos constitucionales.³³ Así, su permanencia se mantuvo en tanto el país y el propio liberalismo se desangraban. Para este punto, los ecuatorianos nos acostumbramos a vivir entre asonadas y represiones, sin que las primeras terminaran en verdaderos cambios que hicieran valer las consecuencias de las segundas. Como resultado, el alma liberal del texto se opacó por sus propios hacedores, traicionando vilmente sus pensamientos y los del pueblo ecuatoriano.

Como corolario de lo anterior, un nuevo ensayo revolucionario en 1925 puso punto final al periodo liberal, aunque sin poder consolidar sus aspiraciones en un gobierno democrático. Esto debido en gran parte al desgaste del conflictivo escenario, lo que a su vez trajo como resultado otra dictadura. Una vez pacificado el país, Isidro Ayora convocó una nueva constituyente, misma que lo revistió de un mandato constitucional. La norma de 1929 debilitó al Poder Ejecutivo, inspirada en las experiencias recientes, al incluir normas ajenas a la historia constitucional y al sistema presidencial del Ecuador. La impronta del Ejecutivo se vio mermada por la preeminencia del Congreso, lo que auguraba un fracaso rotundo,³⁴ pese al avance en materia de derechos sociales que la caracterizó. De esta norma destaca un espíritu desequilibrado que oscila entre la cristalización de luchas sociales y la modernización de lo público con la deformación institucional.

El fracaso al que se hizo alusión se dio en tanto los encargos del poder y las dictaduras pasaron a ser la regla general.³⁵ Entre 1925 y 1948 hubo veintisiete gobiernos, tres de ellos por elecciones directas, doce por encargos del poder, ocho como

³² Aun así, si comparamos este periodo con el de duración de otras constituciones del mundo que destacan por este rubro, como la de Estados Unidos, Francia, México, entre otras, sigue siendo un tiempo corto.

³³ Tobar y Larrea, *Derecho constitucional...*, 57. Los autores citan el razonamiento del general Leonidas Plaza, liberal, quien en la redacción de 1906 reconoció un articulado acorde a las locuras revolucionarias.

³⁴ Larrea Holguín, *Derecho constitucional...*, 16. La instauración del voto de desconfianza en el artículo 50 numeral 8, y la responsabilidad solidaria del artículo 95 son muestras de aquello. Debemos recordar que la destitución del presidente Juan de Dios Martínez Mera estuvo precedida de la utilización del voto de desconfianza a sus ministros, de forma abusiva.

³⁵ Salvador Lara, *Breve historia...*, 422.

resultado de golpes de Estado y cuatro, por la ya conocida tradición, fueron nombrados por las constituyentes.³⁶ En medio de todo esto se convocaron cuatro asambleas nuevas, entre ellas la ya comentada de 1929. Le siguió la de 1938, conformada por una representación partidista de socialistas, liberales y conservadores, pero disuelta por el mandatario que ella había nombrado. Curiosamente, el decreto de disolución reconocía el producto final, aunque esto no duró mucho tiempo, pues luego se reavivó la norma de 1906.³⁷ A continuación, se alzaron los procesos de 1944 y 1946, bajo la presidencia de José María Velasco Ibarra, quien hizo recomendaciones a la primera sobre el contenido que anhelaba³⁸ y, luego de desconocer el texto promulgado por esta, convocó y asistió a la segunda.³⁹

En este punto es imperioso reseñar las restauraciones constitucionales en nuestra historia. Como se mencionó, el texto de 1906 duró aproximadamente cuarenta años, aunque solo diecinueve de ellos fueron continuos. La inestabilidad de la década de los treinta llevó a los gobernantes de facto, Federico Páez en 1935 y Alberto Enríquez Gallo en 1937, a reactivar el documento liberal de 1906. Este hecho debe interpretarse como un mecanismo protocolario para dar apariencia de orden constitucional, pese a que la realidad dictaba lo contrario. Situaciones similares ocurrieron con los textos de 1945 y 1946. Entre 1963 y 1967, la Junta Militar de gobierno puso en vigencia la norma de 1946, al igual que en 1970 lo hizo José María Velasco Ibarra al declararse dictador, en franca oposición al texto de 1967.⁴⁰ Tras su derrocamiento, la dictadura de Guillermo Rodríguez Lara restauró la Constitución de 1945, al igual que el Consejo Supremo de Gobierno que gobernó hasta 1979.⁴¹

De este modo, la desatención constitucional pretendió ser subsanada con la reactivación de normas pasadas y así dar la apariencia de normalidad. Aunque este último fin no se cumplió, Rafael Oyarte recuerda incluso cómo alguno de los decretos

³⁶ Simón Pachano, "Sistema electoral", en *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 19-65.

³⁷ Arizaga, *Las constituyentes*, 196.

³⁸ Robert E. Norris, *El gran ausente: biografía de Velasco Ibarra, edición actualizada* (Quito: Paradiso Editores, 2018), 253. El autor señala que el pedido del presidente era un documento moderno y eficiente que garantizara los derechos fundamentales, con un Ejecutivo revestido de amplios poderes y responsabilidades, que incluyera reformas institucionales como un poder electoral independiente.

³⁹ Norris, *El gran ausente...*, 274. En la obra se trae a colación el suceso de los tanques que rodearon el Congreso, lo que fue visto como una amenaza ante la sospecha de que la constituyente de 1946 no confirmara a Velasco Ibarra como presidente.

⁴⁰ Curiosamente, esta Constitución estableció una cláusula particular, quizá producto del hartazgo de los tiempos pasados. El artículo 259 ordenaba que, en el eventual caso de que se instaura un gobierno de hecho que desobedezca la norma suprema, y cuando la ciudadanía retome el cauce ordinario, se deberá continuar bajo la vigencia del texto de 1967. La buena intención no alcanzó, pues una vez ignorada la validez jurídica y política de la norma, jamás volvió a regir.

⁴¹ Rafael Oyarte, *Derecho constitucional*, 4.^a ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 165.

supremos contenían cláusulas de relativización del valor normativo del texto, a fin de no contravenir la filosofía del gobierno de turno.⁴² Esta es una muestra más de la desobediencia latente en el país a la idea de constitución jurídica y política, y a la minimización de los procesos constituyentes, ambas como conductas irremediables.⁴³ Por lo tanto, podemos afirmar que la parte sustancial de estas constituciones está condicionada a la interpretación del poder de turno, el cual decide hasta qué momento rige, cuándo puede volver a regir y qué contenido es aplicable.

A finales de la década de los setenta, y luego de gobiernos inconclusos, encargos de poder y dictaduras, Ecuador se disponía a volver al orden constitucional. Para este fin, el gobierno de facto convocó un referéndum con el propósito de votar por la nueva constitución que regiría en el país. Esta fue la primera y única vez en nuestra historia que la norma no fue producto de una asamblea constituyente en sentido estricto, pues se encargó a dos comisiones especializadas la redacción de dos proyectos para que la ciudadanía decidiera.⁴⁴ El producto final mantiene valores constantes del constitucionalismo ecuatoriano,⁴⁵ aunque también errores e inexactitudes que se fueron corrigiendo con el mecanismo de reforma.⁴⁶

Para finales del siglo XX, una nueva crisis política dio paso al surgimiento de nuestra penúltima Constitución. De hecho, su origen es cuestionado, toda vez que fue creada por un órgano colegiado llamado a reformar el texto de 1979, que apenas se posesionó se autoproclamó constituyente.⁴⁷ Su convocatoria, además, tuvo implicaciones distintas a nuestra tradición, aunque no del todo. El pueblo directamente

⁴² Oyarte, *Derecho constitucional...*, 165.

⁴³ Como parte del anecdotario es necesario considerar que, en la etapa previa al nacimiento del Ecuador y cuando nuestro territorio integraba el colombiano, se atestiguó una irreverencia contra el tenor literal de la Constitución de Cúcuta de 1821. Esta permitía, en su artículo 191, las reformas parciales o totales luego de diez años de vigencia, lo que no impidió la convocatoria por parte de Simón Bolívar de la Convención de Ocaña de 1828. Esto fue justificado, por ejemplo, por José María Velasco Ibarra, con argumentos más políticos que de otra naturaleza. Enrique Ayala Mora, *José María Velasco Ibarra: una antología de sus textos* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 255.

⁴⁴ Luis Verdesoto Salgado, *Estudios de derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Departamento de Publicaciones, Facultad de Jurisprudencia UC, 1988), 7. El autor reseña que los proyectos correspondieron a la Constitución de 1945 reformada y uno técnicamente nuevo. Sus principales diferencias fueron el periodo presidencial, la existencia de un vicepresidente, legislatura bicameral, extensión del voto a los analfabetos, entre otros.

⁴⁵ Unitarismo, republicanismo, democracia, presidencialismo, división de poderes, independencia interna y externa, reconocimiento ascendente de derechos y garantías, entre los más relevantes.

⁴⁶ Larrea Holguín, *Derecho constitucional...*, 18.

⁴⁷ Oswaldo Salazar, "La reforma política y la Constitución de 1998" (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010), 40, <http://hdl.handle.net/10469/3081>. Pese a que la consulta popular por medio de la cual se aprobó esta convocatoria expresamente limitaba la creación de una asamblea reformadora, las ya características ansias de ejercer un poder de reinención normativa justificaron una abrogación por fuerza política del texto de 1979.

aprobó la convocatoria de este órgano por iniciativa del presidente interino, quien en la misma papeleta preguntó si la gente legitimaba su continuidad en el poder. Aunque ya no en los mismos términos,⁴⁸ se mantenía la regla de que al convocante se le premiara con la presidencia. Así ocurrió también en 2008, cuando el pueblo ecuatoriano, luego de desalojar a dos presidentes del palacio de Carondelet, entregó el mandato al presidente Rafael Correa.⁴⁹ Él, servido de la gran confianza ciudadana, creó un texto que personificara su pensamiento y el de sus simpatizantes.

1.3. Ecos de la experiencia constitucional ecuatoriana

Sobre esta breve reseña cabe presentar algunas conclusiones. La idea de que en torno a la constitución gravita un valor normativo y político ha sido apenas insinuada en Ecuador. La gran mayoría de los textos vigentes cumplieron a lo sumo una función simbólica, así como sus procesos de redacción respondieron más a exigencias protocolarias que a deliberaciones sustantivas. Como principal consecuencia, nuestra historia se encuentra saturada de normas que no han regido el tiempo suficiente para instaurar una cultura constitucional en el país, y que se han mantenido distantes del pueblo.⁵⁰ En Ecuador, en síntesis, constitución y sociedad todavía no aprenden a caminar al mismo ritmo.

Las tres hipótesis planteadas han sido notables en el recuento histórico y, por momentos, han resultado correlativas. Trasladar la responsabilidad de las crisis nacionales a las constituciones devino en su prematura abrogación. Esto último ocurrió tanto por la fuerza que caracteriza a los golpes de Estado, como por aquella que provoca los quebrantamientos del orden constitucional. Retomando la primera idea, tal escenario fue posible, sobre todo, en los momentos de invasión del poder constituyente por parte de los gobernantes de turno, lo que a su vez permite

⁴⁸ Ya no hubo la proclamación de un mando supremo debido a la aprobación popular de la iniciativa y la ratificación de Fabián Alarcón. Tampoco hubo una injerencia indebida en el proceso constituyente, ni un ejercicio de poderes ordinarios por la Asamblea. Es decir, las formas se cuidaron un poco en comparación con las etapas revisadas con antelación.

⁴⁹ Al igual que para la Constitución de 1998, se convocó al pueblo para que se pronunciara sobre la instalación de un órgano, esta vez sí, para crear una nueva norma fundamental. Dicho proceso estuvo marcado por irregularidades que ya no solo atentaban contra una norma en concreto, sino también contra principios elementales del constitucionalismo. Destitución de magistrados y legisladores, asunción de plenos poderes, cooptación del órgano de redacción, propaganda abusiva para publicitar el proyecto, entre otros, nos presentan uno de los procesos constituyentes más irregulares de nuestra historia. Esto, sin desconocer que, a la vez, es uno de los que más legitimidad ostenta.

⁵⁰ Las constituciones ecuatorianas han atravesado distintas etapas: desde aquella en la que el articulado se mantuvo fiel a los principios liberales del constitucionalismo dieciochesco, hasta aquella en la que dichos principios se combinaron con los avances del constitucionalismo social, pasando por el periodo en que se hizo más evidente el personalismo. A pesar de ello, vale recordar un elemento que ha sido transversal a todas estas etapas: la cristalización de derechos y garantías para el pueblo, al menos nominalmente.

completar el nombre de cada constitución, además del sustantivo “política” y el año, con el del mandatario correspondiente. La distorsión que se genera en la sociedad al no poder separar el documento de sus hacedores provoca que, inevitablemente, la caída del gobernante arrastre consigo al texto.⁵¹ Ello ocurre independientemente de si la caída responde a la culminación normal del periodo o a un acto de fuerza, pues el problema radica en que la norma sea vista como un instrumento para facilitar la actividad de un gobierno, y no la del Estado.

Por otro lado, cabe señalar que la paradoja del proceso constituyente ecuatoriano se aprecia con mayor claridad si analizamos no solo la duración de las constituciones, sino también los contenidos que las diferencian. Cuando se pretende constitucionalizar un determinado concepto, ello debe responder a su relevancia superior en la vida del Estado, y no únicamente al interés del gobierno de turno. Asimismo, debe recordarse que cada exceso cometido en contra de la constitución afecta su integralidad: no es un artículo o varios los que se vulneran, sino la propia idea de su valor normativo y político. Como lo recuerda Gregorio Badeni, estas conductas incongruentes provocan un signo de interrogación en la ciudadanía y la inducen a aceptar que el incumplimiento de las leyes no es un pecado capital que pueda alterar la convivencia social.⁵²

Lo antes expuesto explica el desapego ciudadano hacia su norma fundamental, causado por la excesiva cercanía de esta con el poder de turno. Si aceptamos que una constitución palpita al ritmo de la sociedad, en su redacción y en sus eventuales reformas, no podemos esperar sino que en ella se amalgamen los intereses nacionales. De esta forma, se vuelve difícil identificar ese elemento abstracto en las constituciones de nuestra historia, pues hemos transitado por textos ajenos a la realidad nacional, exuberantes en la representación de esta, o utilizados para disfrazar aspiraciones caudillistas. Por otra parte, fue posible identificar un patrón de malas conductas que atentan contra el significado del código político, pues este termina convertido en un simple fonema: un sonido vacío que recuerda apenas una formalidad o la necesidad de orden.

De esta conclusión no se excluye la norma que se analizará en las líneas siguientes: la Constitución de Montecristi, aprobada el 28 de septiembre de 2008. Su estudio apunta a demostrar su relativo valor político y jurídico, así como a identificar sus rasgos inmateriales que permitirán develar la convivencia de un horizonte común para el pueblo, y las ambiciones personalistas legitimadas por ese mismo pueblo.

⁵¹ La exagerada cantidad de constituciones de nuestra historia se debe justamente a la falta de cultura constitucional que hace caso omiso de los mecanismos de reforma constitucional. Solo los textos de 1851, 1884, 1897, 1946, 1978 y 2008 han sido reformados, pues más fácil resultan los golpes de Estado y las convocatorias de constituyentes, antes que ir acoplando el documento al devenir social. Muestra de ello no solo es el número de textos, sino lo similares que son los unos a los otros.

⁵² Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, 2.^a ed. (Buenos Aires: Fedye, 2006), 1: 63.

Sin embargo, se hace necesario hacer algunas precisiones teóricas sobre lo que se debe examinar de una norma constitucional, para entenderla como un signo lingüístico funcional.

2. El sustrato de una constitución

Una definición ecuaníme de constitución hará referencia únicamente a un texto en que se regulan las relaciones del poder político, desde la fuente que lo origina hasta el ejercicio, pasando por su organización.⁵³ Sumado a esta concepción, debemos señalar que ella es parte integrante necesaria de la totalidad del orden jurídico⁵⁴ y la encargada de hacer conocer solemnemente sus derechos a los ciudadanos.⁵⁵ Sin embargo, la evolución de lo que este concepto nos evoca supera los postulados que surgieron del constitucionalismo liberal a finales del siglo XVIII.⁵⁶ En un documento de tamaño importancia confluyen prescripciones fundamentales y aspiracionales de sociedades decididas a organizarse o reorganizarse. Que esto sea así, abre la puerta a afirmar que ella no sea del todo impasible, pues su prevalencia en el Estado está dada en la medida que encarne el ideario de una sociedad;⁵⁷ no en vano se suele decir que es el alma de un Estado.⁵⁸ Entonces, no podemos esperar que su contenido sea indiferente o neutro.⁵⁹

Lo antes anotado debe ser leído en consonancia con una aclaración al respecto de la carga ideológica. Que una constitución no sea impasible no significa que, por el contrario, deba convertirse en una declaración ideológica unívoca de una porción prevalente de la sociedad.⁶⁰ La carencia de neutralidad está dada en la medida en que el contenido constitucional debe responder a algo más que a principios formales del

⁵³ Georges Burdeau, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (Santiago de Chile: Olejnik, 2022), 58.

⁵⁴ Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado* (Madrid: Alianza, 1999), 100.

⁵⁵ Burdeau, *Derecho constitucional*, 68. En su obra, Burdeau hace referencia a este rasgo como la doctrina político-social que anima el actuar del Estado.

⁵⁶ Principalmente nos referimos a la definición que podemos extraer del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: una constitución, para que pueda ser llamada así, requiere la garantía de derechos y la separación de poderes. Esto no significa que los postulados liberales del constitucionalismo hayan quedado obsoletos, sino más bien que deben ser complementados con aspectos identitarios de la sociedad.

⁵⁷ Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4.ª ed. (Madrid: Civitas, 2006), 51.

⁵⁸ Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, trad. Francisco Ayala (Madrid: Alianza, 1982), 36.

⁵⁹ Francisco Caamaño, “La constitución precautoria y sus implícitos”, en *La constitución como forma de la democracia libro homenaje a Paloma Biglino* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024), 27.

⁶⁰ Entre los textos que pueden juzgarse de esta forma, se encuentran las constituciones de partido, por ejemplo, el texto de la URSS de 1936 o el de Cuba de 1976.

constitucionalismo o meras reglas de organización política; debe hacerlo también frente a demandas sociales y a la diversidad de pensamiento propio de un país.⁶¹ Esto último nos convoca a realizar otra puntualización, pues la desordenada atención al entorno donde regirá la norma puede dar como resultado textos idealistas.⁶²

Pues bien, el sustrato de una constitución es la voz y conciencia de los constituyentes, proyectadas como eco hacia la realización de su contenido en la vida del Estado, mientras conserve vigencia su causa originaria.⁶³ Desde luego, con esta definición buscamos abarcar el contenido textual y semántico de la norma, pero, sobre todo, aquello que subyace a ambos. El texto no puede entenderse solo como una expresión de voluntad soberana, ni su articulado limitarse a postulados generalmente aceptados. Debemos avanzar hacia un entendimiento integral del concepto, asociado a lo que ella proyecta sobre un pueblo.

Esto último no ocurrirá con disposiciones que apunten a la pureza conceptual ni, por el contrario, a una desnaturalización política de sus raíces. Lo que aquí se propone es comprender la norma a partir del grado de correspondencia entre su significante y su significado: el primero, identificado con la idea fundante que debería evocar, y lo ha hecho en nuestra historia, un texto de tal envergadura; el segundo, y materia pendiente para Ecuador, con aquello que realmente despierta en la ciudadanía.

Así las cosas, la propia eficacia de la constitución está condicionada a que todos estos elementos logren una armonía a la hora de redactar los artículos que la integrarán, pues solo así se permite que, en mayor o menor medida, se cultive una identidad constitucional.⁶⁴ En añadidura, el cumplimiento de este fin dependerá también de la anteposición del texto a los distintos periodos de gobierno para que estos puedan obrar sin la necesidad de requerir un documento propio o de reformar al extremo el existente. El equilibrio que se pueda conseguir dará como resultado no solo una norma identitaria, sino también cognitiva y que impida usos utilitarios o aparentes o manifiestos ideológicos que perjudiquen la convivencia social y política del Estado.

Ahora bien, ¿cómo se puede identificar si los constituyentes han dado atención a estas ideas? La respuesta no puede ser otra que atendiendo al tenor literal de la norma y aprendiendo a leer entre sus líneas. Ambas cuestiones, no obstante, se

⁶¹ Peter Häberle, *El Estado constitucional*, 2.ª ed. (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016), 4. Del autor podemos recoger sus ideas acerca de que la constitución vive de la dimensión cultural, lo que en última instancia implica que debe expresar la cultura del lugar en el que rige.

⁶² Juan Alberto Carbajal, *Tratado de derecho constitucional* (Ciudad de México: Porrúa, 2002), 42. El autor, además, recoge las metáforas de la Atlántida de Platón, la ciudad de Dios de San Agustín, y la ciudad del sol de Campanella, para explicar la idea de constituciones utópicas.

⁶³ Una constitución debe ser redactada bajo un cielo sin dioses, sobre los cimientos de sus próceres y proyectarse hacia un común horizonte.

⁶⁴ Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, trad. Alfredo Gallego (Madrid: Ariel, 2018), 200. Lo que el autor denomina sentimiento constitucional.

encauzan si hacemos el ejercicio de encontrar el sustrato de una constitución. Para ello, el primer rastro que podemos seguir para descifrarlo es su origen. En él encontraremos no solo los antecedentes que llevaron a una sociedad a decidir darse nuevas reglas y principios fundamentales, sino también a los ideólogos que encabezaron el proceso político.⁶⁵ Si a esto le sumamos la identificación de los vestigios del constitucionalismo de ese país, encontraremos la horma con la cual se elaboran los textos constitucionales, pues incluso en los casos fundacionales, no se parte nunca de una hoja en blanco.

Una vez realizada esta primera revisión, podemos dar paso a una lectura integral del contenido constitucional aprobado, con el fin de asimilar todo aquello que emana de la norma. En este sentido, no bastará con diferenciar la parte dogmática de la orgánica, ni con explicar cómo se conjugan estas con la finalidad del Estado; es necesario profundizar en la identificación de los elementos tácitos que la norma contiene. Este segundo estudio resulta especialmente relevante si consideramos que un verdadero cambio solo puede llamarse tal cuando el producto final canaliza las demandas que lo originaron, tanto en relación con la organización del poder como con los derechos que reconoce y los valores que proyecta.

Por último, no se podrá llegar a la esencia del texto sin que se verifique su vigencia en el espacio y en el tiempo. Es muy arriesgado definir el alma de una constitución sin que ella sea puesta en práctica, pues hay contenidos cuya razón de ser solo se manifiesta en el quehacer político, social y jurídico. Esto no elimina del todo el riesgo mencionado, ya que incluso artículos redactados con buena intención pueden ser distorsionados por intereses coyunturales. Asimismo, en la práctica se pueden atenuar los efectos perniciosos de aquellos preceptos que amenacen los valores del constitucionalismo, a través de una explicación del trasfondo que se halla en la redacción de la norma.⁶⁶

Estas breves anotaciones buscan servir como introito a lo que sigue: el estudio del sustrato de la Constitución ecuatoriana de 2008. Para ello, se abordarán las tres cuestiones previamente señaladas, con el fin de rastrear los elementos abstractos de nuestra norma. En cuanto al primer apartado, la revisión se centrará exclusivamente en el contexto de la constituyente de Montecristi, dado que los antecedentes relacionados con el constitucionalismo ecuatoriano ya fueron analizados en el primer apartado de este trabajo. El segundo elemento consistirá en un examen del

⁶⁵ Marco Navas Alvear, “El valor de una constitución en el marco del proceso político. Explorando las categorías de constitución y proceso constituyente”, en *La ciencia del derecho constitucional comparado. estudios en homenaje a Lucio Pegoraro* (Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2017), 1: 1148.

⁶⁶ Estos riesgos se presentan también si los examinamos desde la óptica del hecho constituyente: cuando quienes impulsan cambios constitucionales no ven reflejadas sus premisas en el resultado final, o cuando los poderes constituidos distorsionan, limitan o anulan esas intenciones. De igual manera, la constitución puede ser utilizada solo como apariencia de Estado constitucional, mientras persisten prácticas autocráticas.

contenido del texto aprobado en 2008, atendiendo a su anverso y reverso, es decir, a la dimensión explícita y a los aspectos implícitos que subyacen al texto. Por último, respecto a la vigencia de la norma, se mostrará que esta depende, en la práctica, del hilo del poder de turno.

3. La Constitución de 2008

3.1. La última constitución

Para Ecuador, la primera década del siglo XXI fue de las más convulsas desde el retorno a la democracia. En 1998 se aprueba una nueva Constitución, la que sería testigo de la caída de dos presidentes y de crisis económicas y sociales de alta resonancia, en menos de diez años de vigencia. La ruptura del orden constitucional, que volvió a ser parte de nuestra cotidianidad, abrió el camino a nuevas figuras políticas con un discurso de distanciamiento de las prácticas político-constitucionales habituales.⁶⁷ La llegada al poder del economista Rafael Correa, y con él las ideas del socialismo del siglo XXI, fueron el inicio de la transformación del país. Por supuesto que esta no podía darse sin un nuevo texto constitucional.⁶⁸ Condición nada nueva en nuestra historia, pero sí reciclada por los representantes de esta tendencia.⁶⁹

El subtítulo escogido para este apartado no solo hace referencia a que en él hablaremos de la última constitución aprobada en Ecuador, sino también a que sus hacedores afirmaron que duraría trescientos años. Tales afirmaciones deben ser leídas en conjunto con la legitimidad que ostentó el proyecto político del momento. La ciudadanía dio paso a la iniciativa constituyente con una aceptación del 82% de los votantes. No siendo suficiente esta muestra de apoyo, el oficialismo consiguió el 61% de curules para la Asamblea reunida en Montecristi.⁷⁰ Esta mayoría permitió que se impusiera la voluntad del partido gobiernista y la del primer mandatario. Si a esto le sumamos que las decisiones se tomaron por mayoría simple, el pensamiento del oficialismo pudo materializar sus dogmatismos,⁷¹ dejando, eso sí, un espacio para reunir consignas sociales e históricas, como se verá más adelante.

⁶⁷ Incluso, desde la dogmática constitucional se incluyó la experiencia ecuatoriana de 2007 como parte del proceso de superación del viejo constitucionalismo latinoamericano, principalmente por los avances de contenido que destacan a nuestra norma. Rubén Martínez Dalmau, Claudia Storini y Roberto Viciano Pastor, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano, garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza* (Santiago de Chile: Olejnik, 2021), 50.

⁶⁸ Salvador Bravo Ballivián, *Elecciones en América Latina* (La Paz: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2020), 367.

⁶⁹ Hugo Chávez en Venezuela en 1999 y Evo Morales en Bolivia en 2009 son una muestra de aquello.

⁷⁰ Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI* (Bogotá: Penguin, 2021), 145.

⁷¹ Hurtado, *Dictaduras...*, 147.

El respaldo al primer mandatario y a su proyecto constituyente se trasladó a las decisiones que la Asamblea adoptaba, reflejándose en el 64% de votantes que aprobó el texto de Montecristi. Los altos niveles de popularidad no solo avalaron indirectamente la imposición de una sola voluntad, sino también los excesos cometidos para alcanzar el propósito de una nueva constitución. Se destituyeron legisladores y jueces, se ignoraron los límites al ejercicio del poder y se apropiaron de las instituciones. Todo aquello quedó relegado al anecdotario tras la amplia aprobación del texto en 2008.⁷² De esta manera, el origen de la última Constitución puede entenderse como el resultado de un proceso de mimetización de un proyecto político autoritario legitimado popularmente.⁷³

3.2. Valores e ideologías en la Constitución de Montecristi

El contenido propio o ideal de un texto constitucional no está dado por su carácter aséptico, y menos aún por lo faccioso que pueda ser. Se podría pensar que mientras más neutro sea su articulado, menos riesgos existe de ser utilitario, escenario que es más propenso cuando se dogmatiza. Sin embargo, ya hemos señalado que la constitución no solo debe responder a principios superlativos del constitucionalismo, sino también ser muestra identitaria del Estado en que va a regir, lo que le significa tomar postura frente a las necesidades de su población.

Remontándonos a los albores del constitucionalismo moderno, encontramos definiciones producto de una ideología imperante en aquel momento histórico. En Francia, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, adoptada bajo ideas liberales, define esta norma con base en sus elementos: garantía de derechos y separación de poderes. Juan Alberto Carbajal recuerda que, del lado estadounidense, Thomas Jefferson, influenciado por su teoría política de la libertad del hombre, concebía la constitución como una ley de gobierno derivada de la autoridad del pueblo y su consentimiento.⁷⁴ Ambas revoluciones cabalaron sobre la misma montura de combate: la necesidad de un texto constitucional para

⁷² Y es que no se podía esperar menos de un mandatario que en la toma de juramento y posesión en el entonces Congreso Nacional presidido por Jorge Cevallos, no se atrevió a jurar el respeto de la Constitución, las leyes y las instituciones políticas del país. Su juramento fue hacia el mandato popular.

⁷³ El respaldo popular de una iniciativa, dicho sea de paso, no puede ser el único parámetro para justificarla. Parafraseando una popular frase, a nombre del pueblo también se han cometido las mayores atrocidades. Ernst Böckenförde, al momento de establecer los rasgos diferenciales entre democracia y Estado de derecho, deja claro que la primera solo responde a la pregunta de quién es el portador y el titular del poder que ejerce dominio estatal y no a su contenido como sí ocurre con el segundo. De ahí que la sola idea de acudir al soberano como el portador de la última palabra y, por ende, el sustento de toda pretensión política, resulta insuficiente. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. Rafael de Agapito Serrano (Madrid: Trotta, 2000), 119.

⁷⁴ Carbajal, *Tratado de derecho*..., 57.

una nueva organización, aunque con distintos rumbos: en Estados Unidos, adecuar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y el mantenimiento de la unión, y, en Francia, demoler todo el conjunto de relaciones políticas y sociales del antiguo régimen.⁷⁵

Ambos procesos de fines del siglo XVIII significaron el nacimiento de la constitución como norma jurídica fundamental,⁷⁶ sobre la base de un constitucionalismo liberal. Por supuesto que con esta afirmación no se pretende desconocer los cimientos milenarios de este movimiento, sobre todo si recordamos que las sociedades anteriores al Estado utilizaban reglas elementales para establecer y hacer cumplir sus sistemas legales o políticos.⁷⁷ Lo que se pretende es reconocer que su configuración actual se dio a partir de lo ocurrido en ambos lados del Atlántico, lo que significó que las dos constituciones ostenten un grado ideológico significativo.

Más adelante en el tiempo, la propia evolución del constitucionalismo⁷⁸ permitió que lo ideológico se articulara con lo valorativo, especialmente con la doctrina del Tribunal Constitucional alemán que concibe a la constitución como un orden concreto de valores.⁷⁹ De este modo, tanto los valores como la ideología son inherentes a un texto de esta naturaleza, porque su propia evolución así lo dicta, y porque la superveniencia de su significado extrajurídico hace necesaria que ella refleje una identidad colectiva sobre la base de parámetros de acción para el poder. Lejos está este razonamiento de validar la reducción del texto a proclamas partidistas disfrazadas de normatividad, pues el hecho de que se la califique como el más político de los textos jurídicos, no implica que sea solo un texto jurídico para políticos.

3.2.1. *Aquende la parte dogmática de la Constitución*

Partimos entonces aparejando dos conceptos claves para el entendimiento de este apartado: valores e ideologías. Ambos, en mayor o menor medida, forman parte del contenido constitucional. Los valores, decía Habermas, hay que entenderlos como

⁷⁵ Maurizio Fioravanti, *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*, trad. Manuel Martínez Neira (Madrid: Trotta, 2011), 111.

⁷⁶ Mario de la Cueva, *Teoría de la constitución*, 2.ª ed. (Ciudad de México: Porrúa, 2014), 5.

⁷⁷ Wim Voermans, *The Story of Constitutions: Discovering the We in Us* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 45.

⁷⁸ Sus siguientes versiones también han de ser consideradas, por ejemplo, el constitucionalismo social cuyo emblema es el texto mexicano de 1917 y el de la República de Weimar en 1919. Podemos añadir el texto ecuatoriano de 1929, que inaugura este periodo en el país. También el denominado neoconstitucionalismo, que toma protagonismo con los textos de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

⁷⁹ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 6.ª ed., trad. Manuel Jiménez Redondo (Madrid: Trotta, 2010), 327.

preferencias intersubjetivamente compartidas.⁸⁰ La ideología, según Mannheim, expresa una forma situada de pensar.⁸¹ Así, disgregados desde el preámbulo hasta su último artículo y en la práctica, su razón de ser excede, aunque no excluye, cualquier positivización. Además, los dos conceptos convergen en una idea de generalización. Revisemos entonces cuán evidentes resultan en la Constitución ecuatoriana de 2008.

En el preámbulo del texto descansan la identidad y las aspiraciones de un pueblo, cuya redacción encargada a los constituyentes debe sintetizarse en máximas de representación. Por tal motivo, se compone de fundamentos rectores para la actuación venidera del poder, sin tan siquiera aparentar una redacción de norma propiamente jurídica,⁸² como un ejercicio de remembranza mediata e inmediata de consignas histórico-sociales. En el caso ecuatoriano, se destacan valores como la unidad, nuestras raíces asentadas en la pluralidad, laicidad, cultura, democracia, integración, paz, soberanía, entre otros. Todos ellos, además, se diseminan por el articulado de la Constitución, desarrollando así su contenido como lo ha confirmado la Corte Constitucional.⁸³

Ahora bien, hay que destacar que muchas de estas consignas y sus alcances son producto de un pensar nuevo que se reconoce a partir de 2007 en Ecuador, aunque también están aquellas que ya forman parte de nuestra historia constitucional. Aun así, todas forman parte del conjunto de ideas compartidas que representan al pueblo ecuatoriano, las que no pueden ser juzgadas sobre su corrección o incorrección, sino justamente sobre su grado de representatividad. El de Montecristi es el preámbulo más extenso de nuestra historia y también el más lírico.⁸⁴ En él se entretejen valores

⁸⁰ Habermas, *Facticidad y validez...*, 328. Además, al momento de diferenciar principios y valores, Habermas explica a los primeros por su sentido deontológico y a los segundos por su sentido teleológico.

⁸¹ Karl Mannheim, *Ideología y utopía* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1941), 57.

⁸² Luis Prieto Sanchís, *Apuntes de teoría del derecho*, 10.^a ed. (Madrid: Trotta, 2016), 56. El autor resume las normas jurídicas por su composición: antecedente y consecuente.

⁸³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 2-10-RC/22, 20 de abril de 2022, párrafo 32.

⁸⁴ “Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador, reconociendo nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, celebrando a la naturaleza, la pacha mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro. Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro–, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y, en ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente Constitución de la República del Ecuador”.

y declamaciones que nos han caracterizado como país o han pasado a formar de él en el último tiempo,⁸⁵ y postulados que insinúan un horizonte común.

El prefacio de la Constitución se divide en dos apartados: el primero de ellos es el encargado de evocar rasgos nacionales y el segundo define las pretensiones de la nueva organización estatal. Tenemos, por ejemplo, el reconocimiento de un pueblo soberano (art. 1 segundo inciso, art. 3 núm. 2, art. 96, art. 147 núm. 17, art. 158 segundo inciso, entre otros),⁸⁶ el principio de igualdad (art. 11 núm. 2, art. 16 núm. 3, art. 17 núm. 1, arts. 23 y 26, art. 47 núm. 5, art. 61 núm. 7, art. 66 núm. 4, arts. 70 y 76 núm. 7, lit. c, art. 83 núm. 10, arts. 156 y 324, entre otros), la diversidad religiosa (art. 3 núm. 4, art. 11 núm. 2 y art. 66 núm. 8), la dignidad humana (art. 11 núm. 7, art. 33 y art. 84) solidaridad entre Estados (art. 276 núm. 5 y art. 423) y el principio democrático (art. 1, arts. 61 al 65 y arts. 95 al 117), que no son una innovación del texto de 2008.⁸⁷

Por su parte, el sitio en el que se ubica a la naturaleza y la plurinacionalidad sí distinguen al texto de Montecristi de sus antecesores. Así, la naturaleza es entendida más allá de simples porciones territoriales del Estado, es considerada ahora como sujeto de derechos (art. 10). Por lo tanto, el deber de protección se basa en que el medio ambiente no es un objeto de uso indiscriminado del ser humano, sino un complemento para su realización. En lo que respecta a la plurinacionalidad, desde 1998 los derechos colectivos se han convertido en parte del constitucionalismo ecuatoriano. Sin embargo, la innovación de 2008 está dada no solo por el aumento de estos, sino por su enriquecimiento.⁸⁸ La plurinacionalidad pasa a ser entendida como algo más que el mero reconocimiento de pueblos y nacionalidades indígenas, pues alcanza a su inclusión en las políticas de desarrollo del Estado y al respeto de sus valores ancestrales (art. 57, nums. 10, 15 y 20; arts. 171, 358, 360, 362 y 363).

⁸⁵ A lo largo de la historia constitucional ecuatoriana, los preámbulos han mantenido elementos tradicionales, como la invocación a Dios y la apelación a la voluntad popular como fuente de legitimidad. Sin embargo, su evolución refleja un tránsito de lo religioso a lo social, y de la representación a la soberanía directa del pueblo. Desde los fines de organización del Gobierno (1830-1852) hasta la consagración del buen vivir y la armonía con la naturaleza (2008), se observa un desplazamiento desde valores como la libertad y la independencia hacia otros de justicia social, diversidad, plurinacionalidad y dignidad humana.

⁸⁶ Se añade el hecho de que la norma también adjetiviza el término para referirse a soberanía alimentaria (art. 13, 281 y 282), energética (art. 15, art. 304, núm. 4) o económica (art. 2823). De igual forma, lo dogmatiza al prohibir las bases militares extranjeras (art. 5) y la extradición de nacionales (art. 79).

⁸⁷ Si bien nuestros preámbulos anteriores se limitaban a invocar la protección divina y aseverar la representación del pueblo en los constituyentes, estos valores ya forman parte de nuestra vida republicana. Claro que no siempre se los ha desarrollado en los mismos términos, lo que, no obstante, es propio de la evolución de la sociedad.

⁸⁸ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012), 30.

Una vez revisados los rasgos del preámbulo⁸⁹ y su disseminación, debemos sumar caracteres que también sobresalen en la norma, ahora en su contenido propiamente dogmático. La Constitución de 2008 sigue una tradición del Ecuador de ir ampliando su catálogo de derechos y garantías. Que a nivel continental sea la que más prevé no es casualidad, pues las fortalezas de este apartado corresponden a nuestras tradiciones, debido a que siempre que se ha reconocido un derecho, se lo ha mantenido en el tiempo.⁹⁰ Esto nos lleva a presumir que los avances en la materia no pueden ser atribuidos a una influencia exterior ni tampoco político-coyuntural, pues Ecuador mantiene como parte de sus valores e ideologías la tendencia a proteger a los ciudadanos del poder de turno, cada vez en mayor medida.

Hoy en día, si fijamos la mirada en la vieja categorización de derechos de primer, segundo y tercer orden, todos están representados por un amplio desarrollo en nuestro articulado. Además, nuestro sistema constitucional no se limita a un reconocimiento, sino también a determinar garantías para que estos se cumplan y desarrollen y, en caso de ser vulnerados, se reparen. Si a esto le sumamos que el contenido se encuentra a tono con modernos estándares internacionales de protección, es indudable que nuestra Constitución dogmática trasciende la fracción política del momento y refleja un acuerdo proyectivo y común de la sociedad. Sin embargo, hay que mencionar que la pluma de los constituyentes no atinó a volver esencial el contenido de este apartado.

El garantismo que encontramos en la redacción del texto se deforma en simple retórica por vicios como el detallismo, las contradicciones y redundancias. Sobre el primero, el numeral octavo del artículo 11 dispone que el contenido de los derechos sea desarrollado de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas.⁹¹ Este apartado debería constituir el punto de cierre⁹² de los derechos reconocidos por el constituyente, por su carácter proyectivo e impositivo para los distintos obligados. Sin embargo, la Constitución desobedece la naturaleza de este

⁸⁹ Una curiosidad que no se suele destacar es la mención del libertador Simón Bolívar, algo que hace también la Constitución de Venezuela. Tradicionalmente, no se les ha dado espacio a identidades particulares dentro de los preámbulos constitucionales, salvo la de Dios, por lo que llama la atención esta trivial similitud con la denominada revolución bolivariana. Misma curiosidad despierta la invocación al liberal Eloy Alfaro, parte del iconostasio del oficialismo en 2008. A esto podemos añadir casos como el de Cuba con José Martí y Fidel Castro, y Nicaragua con fray Antonio de Valdivieso o Rubén Darío, que exageran en las menciones de su procerato, ejemplos claros de un abuso ideológico en una norma fundamental.

⁹⁰ Ramiro Ávila, "Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano", en *Historia Constitucional* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 289.

⁹¹ Parte complementaria de este principio se halla en los artículos 84, 85, 425, 426, 427 y 436 numeral 6.

⁹² Al igual que el numeral 7 del artículo 11 que recuerda que el hecho de que el texto y los instrumentos internacionales reconozcan derechos y garantías, no excluye a aquellos que deriven de la dignidad y sean necesarios para el pleno desenvolvimiento de las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades.

artículo, al abarcar regulaciones impropias para la parte dogmática.⁹³ Por otro lado, las contradicciones atentan contra la coherencia que se espera del texto y su condición de marco hermenéutico, lo que afecta el ejercicio de los derechos reconocidos.⁹⁴ Por último, y aunque con un efecto dañino en menor grado, las redundancias⁹⁵ afectan no solo el rasgo fundamental del texto, sino también su fisonomía frente a los

⁹³ Por ejemplo, si tomamos en cuenta el segundo capítulo de la Constitución sobre los derechos del buen vivir, encontramos un tratamiento poco uniforme: algunos, como el derecho al agua –único con rango de fundamental en toda la norma–, los alimentos o al ambiente sano, están acompañados de descripciones conceptuales sobre su naturaleza, accesibilidad o función pública, estableciendo parámetros claros sobre su sentido y alcance, como corresponde a una norma de esta jerarquía. Sin embargo, en otros casos, el texto avanza impropriamente hacia competencias legislativas, introduciendo detalles excesivos que comprometen su sobriedad técnica. El derecho a los alimentos incluye además una preferencia de origen y destino; el ambiente sano, pese a estar conceptualizado previamente en el artículo 14, es reafirmado por el artículo 15 que enumera conductas prohibidas; los derechos de comunicación, información y educación son acompañados de condiciones específicas para su ejercicio; y, en materia de salud, trabajo y seguridad social, se omiten definiciones claras en favor de principios y vínculos entre artículos, lo que evidencia un desequilibrio entre contenido conceptual y regulación normativa dentro del texto constitucional. Habrá que señalar que las definiciones también son perjudiciales, por ser limitativas en muchos de los casos del avance de la sociedad, como ocurre con el artículo 67 que limita el matrimonio a parejas del mismo sexo, literalidad que tuvo que ser mutada por la Corte Constitucional. Un último caso que podemos señalar son los artículos 58 y 59, que dedican un espacio al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos afroamericano y montubio, pese a que el artículo 10 ya lo hace para todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

⁹⁴ Entre los ejemplos de contradicciones se destaca el numeral 17 del artículo 66, que prohíbe de manera absoluta los trabajos gratuitos o forzosos, pero a la vez permite que el legislador establezca excepciones a dicha prohibición. Los artículos 98 y 99, sobre el derecho a la resistencia, y los artículos 88 y 89, sobre la acción de protección y las medidas cautelares, reconocen simultáneamente mecanismos de acción ciudadana frente a la vulneración o amenaza de derechos, lo que da la impresión de una cierta disfunción institucional. Asimismo, los artículos 108 y 109 (último inciso) resultan contradictorios con el artículo 112: mientras los primeros definen a las organizaciones que se mencionan considerando su importancia, requisitos y fundamentos filosóficos o ideológicos, el último permite la presentación de candidaturas por personas ajenas a su seno.

⁹⁵ Los casos de redundancia se observan en varios artículos de la Constitución. Por ejemplo, el artículo 22 y el numeral 2 del artículo 66 protegen la misma esfera de derechos: deporte, cultura física, ocio y tiempo libre, aunque con formulaciones diferentes que no aportan mayor claridad ni desarrollo. De manera similar, los artículos 23 y 31 reconocen el derecho al acceso y disfrute del espacio público; pese a que el artículo 31 amplía el enfoque, su coexistencia evidencia cierto desorden en la redacción. También ocurre con el artículo 20 y el numeral 12 del artículo 66, que protegen la autonomía de conciencia, sin que las diferencias de alcance justifiquen la separación en dos artículos. Más problemáticas son las redundancias entre los artículos 35 y 36, que reiteran la atención prioritaria para adultos mayores, así como entre el segundo inciso del artículo 42 y el 35, en relación con personas en situación de movilidad humana. De igual manera, el artículo 66 vuelve a enunciar derechos ya tratados en el capítulo tercero –como salud, alimentación, agua, vivienda, educación y trabajo– sin añadir contenido relevante. Finalmente, los artículos 26 y 69, numeral 1, repiten la responsabilidad de los padres sobre la educación de sus hijos, consolidando un patrón de duplicación normativa a lo largo

ciudadanos. El desorden que causa este último vicio, sumado a los dos anteriores, es una muestra clara de la poca seriedad y compromiso con que fue tomado el proceso constituyente de 2007. Esto nos permite afirmar que la voz detrás del amplio catálogo de derechos es, en realidad, un grito tan estridente como artificioso.

Para concluir esta sección, debemos señalar que las fortalezas del apartado dogmático solo tendrán eficacia en la media en que sean indisponibles y de obligatorio respeto y desarrollo por parte de la estructura institucional del Estado. Sus defectos, por otro lado, distorsionan la imagen de una constitución como un texto fundamental y genésico,⁹⁶ y también su coherencia como parámetro de interpretación. Pese a ello, son desatenciones que se pueden corregir afinando la técnica de redacción a través del poder de reforma, sin que esto signifique una limitación al contenido esencial de los derechos y las garantías, que no está dado por cuán barroco sea su lenguaje, sino por su claridad y búsqueda de eficacia. Ahora bien, no podemos concluir el análisis sin evaluar la homogeneidad que el contenido estudiado presenta con la parte orgánica.

Una constitución no puede reducirse a un orden valorativo ni limitarse a predicar fines sin su correlativa organización jurídica y política que los haga efectivamente realizables. Como advierte Habermas, desconocer este vínculo equivale a negar el sentido jurídico de la norma, pues los derechos fundamentales deben encaminarse a ser normas de obligatorio cumplimiento y no solo bienes apetecibles.⁹⁷ Veremos a continuación si los rasgos aprioristas señalados en un inicio guardan sintonía con la parte orgánica o si, por el contrario, el texto de 2008 se ha llenado de artículos que apenas respiran su propia retórica.

3.2.2. Allende la parte orgánica de la Constitución

En párrafos anteriores se trajo a colación el contexto personalista en que la norma fue concebida y aprobada. Esto se ve mayormente reflejado en la parte orgánica, ya que los pocos espacios de diversidad de pensamiento que hubo en 2007 estuvieron reservados a la parte anteriormente estudiada. Adentrándonos en las instituciones, notaremos cómo se deforman muchos valores que líricamente la propia norma reconoce. Recordemos que, en Montecristi, se aprobaron 444 artículos llamados

del texto. Por supuesto que estos casos no son puestos en consideración como algo negativo desde la finalidad: proteger derechos, sino más bien desde la técnica constituyente.

⁹⁶ Lo originario de una constitución también está dado por ser el umbral de los procesos de legislación ordinaria, por lo que el constituyente originario debe respetar el ejercicio de los poderes constituidos. Podemos explicar esto con la siguiente metáfora: si llenamos un vaso de agua hasta el borde, cualquier gota adicional lo desborda. Con la constitución no debería suceder lo mismo. Esta debe concebirse con un margen vivo de interpretación, de modo que su sentido pueda fluir, expandirse y articularse naturalmente en el desarrollo de la legislación ordinaria o la jurisprudencia.

⁹⁷ Habermas, *Facticidad y validez...*, 329.

a ordenar nuestra vida institucional. Pero ante tal volumen, es inevitable pensar que de fundamentales solo conservaron el nombre. La extensión final habla de un papelorio en el que se buscó blindar materias impropias para una norma suprema, pero necesarias para lograr la adhesión de simpatizantes.⁹⁸ He ahí la razón de ser de su amplio catálogo de derechos.

Lo primero que habrá que poner sobre la palestra es la cercanía que se acusa del texto con los postulados del socialismo del siglo XXI. Esta reinterpretación dogmática llegó a países como Bolivia, Nicaragua y Ecuador, proveniente de la revolución bolivariana de Venezuela.⁹⁹ Más allá de su sustento, la vigencia que buscaron sus promotores se condicionaba a la pretenciosa idea de refundar el Estado. Para ello, una constituyente es la mejor vía y un caudillo su mejor artífice. Además, la norma ecuatoriana forma parte del denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano, corriente en la que se incluye al texto colombiano y de la que se excluye al sistema constitucional nicaragüense. Piedra angular de esta corriente es el realce que se da a los procesos constituyentes, por su composición popular y revolucionaria.¹⁰⁰

Pues bien, la organización del poder que nos dio Montecristi no estuvo exenta de estas influencias teórico-dogmáticas. La breve introducción realizada nos conduce ahora a centrar la atención en la estructuración del poder político de conformidad con el texto vigente, para rastrear aquello que anima el contrapunto orgánico de la Constitución de 2008. Para la consecución de este fin, apuntaremos a una lectura entre líneas de las principales instituciones del Estado, aunque sin descuidar el aparataje burocrático que también se halla en los artículos que se revisarán. Antes de continuar con el ejercicio propuesto, primero hay que recordar que en Ecuador los valores que nos caracterizan en lo organizacional son: republicanismo, democracia, poderes separados, unitarismo, independencia, alternancia, presidencialismo, soberanía y responsabilidad. Todos ellos se han mantenido, de forma intermitente e inestable,¹⁰¹ a lo largo de la historia ecuatoriana.

⁹⁸ La extensión del texto ha sido enaltecida como un rasgo de rebeldía en las normas del denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano pues, conscientemente según dicen, los constituyentes buscaron que la Constitución diera respuestas a varias necesidades sociales. Martínez, *Nuevo constitucionalismo...*, 75. Creemos que, con sus 444 artículos, la Constitución de 2008 quiso garantizar que ciertos aspectos de la vida nacional estuvieran disponibles para un poder de turno, mayorías coyunturales o minorías ciudadanas.

⁹⁹ Hernán Salgado Pesantes, *El sistema presidencial en América Latina. Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 86.

¹⁰⁰ Martínez, *Nuevo constitucionalismo...*, 71.

¹⁰¹ Por ejemplo, la democracia no ha sido siempre la misma. Tuvimos que esperar hasta 1978 para que culminara el proceso de ampliación del derecho al sufragio, con la posibilidad de que las personas analfabetas lo pudieran ejercer. Por otro lado, en la revisión histórica se pusieron en consideración las alteraciones al sistema presidencial, tanto en sus excesos como en sus atenuaciones. Lo propio ocurre con la independencia y el unitarismo que, como se vio, estuvieron relativizados en las constituciones de 1830 y 1861.

Una lectura de estos valores y su constancia en nuestro constitucionalismo, nos permite evidenciar que como sociedad propendemos a defenderlos, a pesar de sus desatenciones. Este legado, heredado de nuestros antecesores, refleja una tradición nacional que merece ser respetada y promovida para lograr su plena concreción. Así, el texto de 2008 reconoce todos estos valores, en un aparente cuidado por las formas. Ecuador es una república en la que sus principales autoridades políticas gozan de legitimidad tanto directa como indirecta por parte del pueblo. El Estado es soberano y se organiza bajo un sistema unitario y descentralizado, con separación de cinco funciones que apelan a la independencia de cada rama del gobierno y la alternancia en el ejercicio del poder. El presidencialismo concentra la autoridad ejecutiva en un presidente elegido por sufragio universal, con un contrapeso natural en el Legislativo, mientras que la responsabilidad de los gobernantes es el principio rector que orienta la acción pública y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Sin embargo, a estos valores explícitos los rodea un halo compuesto por vicios que nos hacen dudar de su autenticidad y que convergen en modernas alteraciones del organigrama a favor del primer mandatario.

Autores como Hernán Salgado han identificado en la norma un presidencialismo hercúleo, declarando que la gama de derechos fue concebida como un distractor.¹⁰² El nombre de su obra nos indica su postura respecto a la existencia de un hiperpresidencialismo, cuestión secundada por otros autores.¹⁰³ Al respecto hemos de reconocer que el presidente ecuatoriano acumula facultades que son propias de esta magistratura; pero también aquellas que parecerían darle mayor predominancia de la que requiere, aquí un resumen de ellas: i) atribuciones legislativas que van desde la iniciativa hasta la facultad de veto, pasando por la declaración de urgencia de proyectos y la emisión de decretos urgentes económicos cuando se haya disuelto al Legislativo,¹⁰⁴ ii) emisión de reglamentos de organización y de ejecución, iii) facultad directa de nominación e indirecta con la proposición de ternas, iv) disolución del legislativo, v) declaración de estados de excepción, vi) incidencia en materia judicial

¹⁰² Salgado, *El sistema presidencial...*, 86.

¹⁰³ José Francisco Chalco Salgado, “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador” (Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019). Richard Ortiz Ortiz, “Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario”, *Estudios Constitucionales* 16, n.º 2 (2018): 527-566, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>; Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: Flacso Ecuador, 2016); Pablo Valdivieso y Luis Rivera, “Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)”, en *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015), entre otros.

¹⁰⁴ Es de enmarcar que el Ejecutivo posee iniciativa privativa en materia impositiva, y sobre su facultad de veto hay que decir que desde 2024 esta se pretendió atenuar al disminuir el número de legisladores que se requiere para insistir en el texto original ante el veto parcial del presidente.

a través de indultos y conmutaciones de penas, vii) convocatoria a consulta popular y viii) participación en procesos de reforma constitucional.¹⁰⁵

El resumen hecho de las facultades más relevantes nos muestra la consolidación de un rol de dirección política y administrativa del Estado. A esto debemos añadirle su presencia en el ejercicio del poder con la posibilidad de su reelección.¹⁰⁶ Roberto Gargarella ve como consecuencia del reforzamiento de la imagen presidencial, la facilitación de los procesos para su reelección, lo que es efecto de la expansión del listado de derechos en la última oleada del nuevo constitucionalismo latinoamericano.¹⁰⁷ De esta manera, vemos cómo el primer mandatario trepa un peldaño más de lo acostumbrado en su rol de encabezar la arquitectura constitucional.

Las distorsiones a las que hice referencia tienen que ver con la forma en que la Asamblea Nacional es desposeída de su rol nominador y mermada en el fiscalizador¹⁰⁸ respecto del primer mandatario, con la creación de un quinto poder ciudadano en lo primero (sección segunda del capítulo quinto), y por su debilitamiento de los mecanismos de solución de tensiones entre poderes (art. 148) en lo segundo. Aquí ya no solo vemos una alteración del presidencialismo, sino también de la separación de poderes, en desmedro del legislador. A esto debemos sumarle la existencia de una ajena introducción de órganos y facultades institucionales, principalmente por el Consejo de Participación Ciudadana (art. 207)¹⁰⁹ y el Consejo de la Judicatura (art. 179). La designación de autoridades es un campo que puede invadir el Ejecutivo cuando ostenta mayoría en el CPCCS, órgano cuya subsistencia está condicionada por ser botín político.¹¹⁰ Lo propio ocurre con el encargo hecho al segundo consejo para la designación y disciplina del poder judicial (art. 181), por lo que las

¹⁰⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 147.

¹⁰⁶ Su reelección ha variado según la Constitución: en 2008 podía ser por una sola vez, en 2015 indefinida y en 2018 nuevamente por una sola vez. El tramo a partir de 2015 puso en riesgo la alternancia que nos caracterizó siempre.

¹⁰⁷ Roberto Gargarella, “Sobre el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (2018): 117, <https://doi.org/10.26851/rucp.27.5>

¹⁰⁸ La experiencia del año 2023, en la que el presidente Guillermo Lasso disolvió la Asamblea Nacional cuando se estaba tratando un juicio político en su contra demostró que, en la práctica, el Legislativo no puede ejercer sus controles naturales sobre el Ejecutivo. Una interpretación integral del texto evidenciaba que este escenario no podía ocurrir sin afectar la separación de funciones, por lo que se evidencia nuevamente que los valores se degradan a simple retórica por la redacción y aplicación del texto constitucional. Ver José Aguirre Vega, “Los mecanismos de control político y fiscalización ejercidos por la Función Legislativa dentro del sistema constitucional ecuatoriano” (tesis de grado para optar por el título de Abogado, Universidad Central del Ecuador, 2023), 80-81. <https://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/32379>

¹⁰⁹ Este órgano ha sido objeto de varios intentos de eliminarlo o retirarle su facultad de nominación.

¹¹⁰ Pese a que en 2019 los miembros de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) pasaron a ser electos popularmente, sus cinco vocales mantienen una vinculación política con el poder partidista. Ejemplo de ello fue la destitución de algunos de sus miembros por el Tribunal Contencioso Electoral en la Sentencia 123-2024-TCE.

interferencias que pueda sufrir afectan la independencia de funciones. Esto, sobre todo, por la anómala presencia que tiene un órgano de carácter administrativo en el ejercicio jurisdiccional.

Este breve repaso demuestra que la maqueta sobre la que actúa el nuevo orden se asienta en una estructura que exacerba la imagen presidencial, acompañada de un debilitamiento del órgano legislativo¹¹¹ y una permeabilidad de las instituciones primarias. La consecuente relativización de los valores mencionados al comienzo aleja la redacción actual de las tradiciones constitucionales ecuatorianas. Esto no significa, por supuesto, que el país desconozca constituciones que otorguen primacía al primer mandatario, o se muestren accesibles al poder de turno y que los efectos de ello impliquen la misma relativización. No obstante, el contexto actual resulta más riesgoso porque se desarrolla en el periodo de mayor estabilidad y avances democráticos que el país haya experimentado. En tal escenario, la sola presencia de una figura que destaque sobre sus contendores políticos, por su capital simbólico, carisma y aceptación popular,¹¹² es suficiente para que los valores reconocidos en la norma se reduzcan a meras enunciaciones idealistas. Por lo tanto, aunque cada presidente elegido democráticamente accede al poder bajo una estructura hiperpresidencialista, no todos logran dominar el alcance que esta les confiere.

Continuando con el análisis de la parte orgánica, es necesario referirnos a la dimensión económica de la norma. La Constitución vigente consagra un modelo en el cual el Estado tiene una presencia dominante en la economía y en la conducción de lo público,¹¹³ relegando la iniciativa privada a un plano secundario y poco definido (art. 316). Este diseño busca apuntalar el régimen del buen vivir y favorecer el despliegue de las capacidades humanas.¹¹⁴ Sin embargo, la problemática surge cuando se advierte que el marco constitucional orienta de manera unidireccional la consecución de tales fines, sobre la base exclusiva de un modelo económico centrado en los ingresos y las habilidades estatales. En contextos en los que se agota la bonanza fiscal y lo estatal no alcanza a cubrir las promesas constitucionales, este esquema revela sus limitaciones estructurales, especialmente en un país con fragilidades económicas como el nuestro. Ello complejiza la materialización del catálogo social

¹¹¹ Valdivieso y Rivera, "Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)", 145.

¹¹² El ordenamiento jurídico ecuatoriano propende a que estas figuras aparezcan, por la regulación vigente de los partidos y movimientos políticos. Los primeros deben contar con afiliados equivalentes al 1,5% del registro electoral para su inscripción. Estos adquieren obligaciones y derechos, como aceptar los principios ideológicos y participar activamente en la vida interna del partido. En contraste, los movimientos se inscriben con adherentes y adherentes permanentes, siendo estos últimos similares a los afiliados de los partidos. No obstante, los adherentes comunes no tienen obligaciones, ni deben conocer o aceptar los principios del movimiento, y no se requiere registro continuo de ellos. Los adherentes no son indispensables para el funcionamiento del movimiento y pueden incluso desaparecer sin afectar su inscripción.

¹¹³ Enrique Ayala Mora, "Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador", en *Historia Constitucional* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 66.

¹¹⁴ Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, 307.

de derechos previsto por el constituyente, lo que evidencia la tensión entre diseño normativo y viabilidad material.

La unidireccionalidad observada en materia económica parece derivar de ciertos dogmatismos presentes en la parte orgánica de la Constitución. Asimismo, se suma un marcado recelo frente a temas vinculados con la soberanía, como la prohibición de bases militares extranjeras o la exclusión del arbitraje internacional en determinadas materias, junto con una regulación impropia en materias como la laboral.¹¹⁵ Esta intervención del constituyente en la esfera del legislador ordinario dificulta la adecuación de la norma a la realidad. Cabe recordar que la norma fundamental no puede pretender abarcar todas las materias ni convertirse en un código de códigos. Más bien, se espera que ella enmarque el actuar normativo que le subsigue, dejando que la cambiante realidad dicte las reformas necesarias en cuestiones de diseño legislativo.

Un último aspecto por tocar es el correspondiente al sistema de garantías jurisdiccionales. A partir de 2008, contamos con ocho mecanismos de reparación de vulneraciones de derechos.¹¹⁶ Si bien cada una posee un marco de regulación, también comparten reglas comunes. La clasificación temática hecha por el constituyente no es, de suyo, negativa. Sí lo son, en cambio, las reglas de procedimiento.¹¹⁷ La competencia la tienen todos los jueces de primera instancia, lo que ha llevado a la desnaturalización de las garantías por el desconocimiento, o algo más, de los juzgadores.¹¹⁸ El procedimiento, se dice, es sencillo, rápido y eficaz, cuestión que no se cumple al revisar los fallos de cierre en la Corte Constitucional.¹¹⁹ Podrán ser

¹¹⁵ La prohibición de una modalidad contractual, el trabajo por horas (art. 327), es un ejemplo de ello. También hay que señalar que, en el ámbito territorial, el constituyente reconoció la posibilidad de formar regiones autónomas (art. 244), algo que no ha ocurrido en la práctica por lo ajeno de esta organización.

¹¹⁶ Medidas cautelares (art. 87), acción de protección (art. 88), hábeas corpus (art. 89), acceso a la información pública (art. 91), hábeas data (art. 92), acción por incumplimiento (art. 93), acción de incumplimiento (Sentencia 001-10-PJO-CC) y acción extraordinaria de protección (art. 94).

¹¹⁷ Consideramos impropio para una constitución la presencia de artículos procesales, como ocurre con el artículo 86 que prevé postulados que luego al legislador no le queda más remedio que repetir.

¹¹⁸ Se pueden revisar las sentencias 2231-22-JP/23, 2701-21-EP/23, 180-22-EP/24, 118-22-JC/23, etc.

¹¹⁹ Se debe señalar que el sistema de garantías tiene una primera y una segunda instancia en la justicia ordinaria, y luego puede llegar a conocimiento de la Corte Constitucional vía acción extraordinaria o por selección y revisión. Esto significa una dilatación judicial para procesos que deberían ser ágiles, lo que evidencia un problema de configuración. Además, de conformidad con los informes de rendición de cuentas emitidos por la magistratura, en 2024 se resolvieron 287 causas que corresponden al incumplimiento de sentencias de garantías jurisdiccionales. En 2023 fueron 240, 90 en 2002, 139 en 2021 y 63 en 2020. En todos los informes se verifica que es la segunda acción con más decisiones emitidas, lo que muestra que el sistema de garantías, en su fase de cumplimiento, también presenta serios inconvenientes.

propuestas de forma oral y sin patrocinio legal, pese a que el literal g del numeral séptimo del artículo 76 reconoce el derecho a ser asistido por un abogado o defensor público (art. 76, núm. 7, lit. g). Estas observaciones, entre otras, evidencian un descuido del constituyente respecto a los mecanismos de protección del amplio catálogo previsto. La extensión y regulación de las garantías evidencia así una impostura de la constitución como un texto verdaderamente protector de derechos.

4. La constitución en el tiempo

Cuatro presidentes atestiguaron los beneficios y perjuicios de la Constitución de 2008, pero no todos con el mismo tiempo de permanencia en el cargo. Rafael Correa Delgado gobernó hasta 2017, año en el que fue electo Lenin Moreno Garcés para conducir las riendas del país y el proyecto político correísta. Este desoyó las directrices de su antecesor y se separó de su tutelaje. Tras cumplir su mandato, llegó a la presidencia Guillermo Lasso Mendoza, quien no logró completar su cuatrienio tras disolver la Asamblea Nacional en 2023. Producto de las elecciones anticipadas, en 2024 llegó al palacio de Carondelet Daniel Noboa Azín, quien en 2025 contó con la confianza del electorado para su primer periodo completo de cuatro años.

Nos ha quedado claro que la Constitución de Montecristi oscila entre una frágil institucionalidad y un resistente catálogo de derechos. Sin embargo, en la primera década de su vigencia, estas características se intercambiaron. Bajo la presidencia del economista Correa Delgado, daba la apariencia de que se había redactado una norma que solidificaba la parte institucional y cuyo organigrama estaba bien construido. Las pugnas de poder se reducían a encontronazos verbales entre el Ejecutivo y el Legislativo, el control constitucional no desentonaba con las aspiraciones de turno, poco se hablaba del control electoral y las designaciones de funcionarios siempre eran favorables a los adherentes al partido oficialista.¹²⁰ No fuimos testigos de su fragilidad sino hasta el cambio de mando. Con este, se empezó a discutir sobre reformas a la composición legislativa y sus facultades, a observar las atribuciones desmedidas de la Corte Constitucional, a retomar la división tripartita de poderes, examinar el estatismo, entre otras.

Por el contrario, la ampliación de derechos y garantías estuvo condicionada a no perjudicar al poder de turno y sus intereses. El principal beneficiario del nuevo sistema de garantías era el propio Estado, las manifestaciones sociales eran reprimidas, los estados de excepción con restricciones a derechos proliferaban, la participación ciudadana no se ejercía a plenitud, se perseguía a la oposición y se coartaba la

Ambas cuestiones se agravan si consideramos la demora en el despacho de las causas de la Corte, por su rol de órgano de cierre de la justicia constitucional.

¹²⁰ Hurtado, *Dictaduras...*, 199.

libertad de expresión, entre otras afrentas.¹²¹ Todo el lirismo del catálogo de derechos que caracteriza a la norma de 2008 fue opacado por la imposición de un gobierno autoritario. Por el contrario, la desfiguración de las instituciones políticas mostraba un falso cariz por su andar acompasado con los intereses del poder.

Ahora bien, los últimos tres presidentes, en mayor o menor medida, pueden dar fe de que el andamiaje institucional de Montecristi no es favorable al ejercicio de un poder que no sea autoritario. Dejando de lado la capacidad de gobernar de cada uno de ellos, pues solo el pueblo ecuatoriano sabrá juzgarlos al respecto, las complicaciones en el ejercicio de sus funciones están dadas por no encajar en la silueta de un presidente autoritario. Esto nos lleva a cuestionar la afirmación de que en Ecuador existe un sistema hiperpresidencialista, pues consideramos que es una verdad a medias. El ejercicio del poder en el país le es favorable al Ejecutivo en la medida que se asiente sobre una amplia y sostenible popularidad que le permita evitar conflictos cotidianos con el Legislativo, y pueda permear el resto de las instituciones del Estado.

Lo primero no solo para su proyecto de gobernabilidad, sino para asentar la idea de que su actuar responde a las necesidades del pueblo por un doble reforzamiento de su legitimidad: la suya propia y la que le viene cedida por la Asamblea Nacional. Lo otro, el dominio institucional, es consecuencia también de la posibilidad de obtener el respaldo electoral de los miembros del nuevo ente nominador, el CPCCS.¹²² Uno de los órganos llamados a contrapesar el poder es la Corte Constitucional, cuyo diseño también debe observarse por sus desmedidas facultades.¹²³ No obstante, solo a partir de 2019 empezó a ser cuestionado por el poder de turno¹²⁴ y por la ciudadanía, mientras que en el periodo anterior no generaba incomodidad para el gobierno. De esta forma, nos queda claro que la organización institucional debe ser cuestionada no solo desde la redacción del texto, sino de su aplicación en

¹²¹ *Ibid.*, 249.

¹²² El CPCCS tiene la facultad para designar un total de 77 autoridades del Estado: 41 por disposición constitucional y 36 adicionales por ley. Estas incluyen las máximas autoridades de instituciones de control, como la Contraloría, la Fiscalía, la Defensoría y las superintendencias, así como los consejos nacionales de igualdad, representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y vocales electorales y judiciales. Las designaciones se realizan mediante concursos públicos de méritos y oposición, procesos públicos con veeduría e impugnación ciudadana, y nominaciones del Ejecutivo sujetas a control ciudadano. Según la ley que rige al organismo, el Pleno del Consejo organiza los procesos, dicta las normas y efectúa las designaciones.

¹²³ De la revisión del capítulo segundo del título IX de la Constitución, y de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se desprenden las 31 facultades que tiene el organismo.

¹²⁴ El caso más reciente y grave fue protagonizado por Daniel Noboa, quien en agosto de 2025 emprendió la labor de enfrentar a la Corte con la ciudadanía; en relación con los problemas de seguridad, convocó a miles de personas a marchar pacíficamente hacia las instalaciones de la magistratura, mientras colocaban pancartas con las imágenes de los jueces constitucionales y letreros que contabilizaban las muertes desde que estos suspendieron provisionalmente los efectos de algunos artículos de leyes claves en materia de seguridad del gobierno.

el tiempo. Este último escenario es el que ha convocado a varios sectores a presentar reformas a la Constitución para corregir los excesos del constituyente. Sobre este asunto discutiremos a continuación.

4.1. Reformas constitucionales

Pese a que al momento de su publicidad y aprobación el texto de Montecristi era considerado una magna obra de ingeniería constitucional, sus propios hacedores la reformaron y moldearon aún más a su gusto. Las primeras reformas no pudieron esperar ni cuatro años de vigencia, y con ellas se buscaron modificaciones menores como el cambio de las características de la prisión preventiva o la prohibición de participación de entidades del sistema financiero como accionistas fuera de su ámbito. Pero también las hubo de gran envergadura como la reestructuración del órgano administrativo de la función judicial. Las reformas fueron aprobadas directamente por el pueblo, en una nueva muestra de fidelidad a la imagen del presidente.

A estas primeras alteraciones, pocas en cantidad mas no en significancia, se les sumaron luego quince enmiendas aprobadas por una Asamblea Nacional compuesta por casi un centenar de asambleístas adeptos al régimen. Entre ellas fue de especial relevancia el intento por incluir la reelección indefinida. La mayoría de estos últimos cambios fueron declarados inconstitucionales en 2018 por la Corte Constitucional,¹²⁵ lo que no obsta para la intención del entonces mandatario de seguir adecuando el texto a sus intereses.

La toma de distancia del entonces presidente Moreno Garcés vino de la mano de un proceso de descorreización y nuevas reformas constitucionales. Esta vez, cambios bien intencionados buscaron proscribir las ambiciones de su antecesor. Entre ellas destaca la inhabilidad perpetua para ejercer cargos públicos para aquellos condenados por corrupción, la reelección por una única vez para el mismo cargo y la modificación del origen del Consejo de Participación Ciudadana. Estas reformas sin duda modificaron algunos rasgos autoritarios del texto de Montecristi, aunque no lo eliminaron por completo.

Concluido el periodo del presidente Lenin Moreno, y por medio de elecciones libres, fue el turno del mandatario Lasso Mendoza, quien continuó con los procesos de reforma constitucional, con el fin de corregir los excesos del constituyente de 2008. Reformas para aprobar la extradición, fortalecer el sistema de partidos políticos, restarle facultades al CPCCS, entre otras, fueron parte de una consulta que finalmente no obtuvo la aprobación ciudadana. Pese a la negativa, nuevamente atestiguamos la búsqueda de corregir los errores del texto original.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia 018-18-SIN-CC, de 1 de agosto de 2018, p. 102. Hay que señalar que esta decisión fue adoptada mientras la magistratura era evaluada por el CPCCS transitorio, órgano de origen popular que buscaba “descorreizar” al país.

Por último, y a diferencia de su antecesor, el gobierno de Noboa Azín aprovechó su popularidad para obtener la aprobación de la ciudadanía en tres de cinco nuevas reformas constitucionales. Los nuevos cambios, incluso los no aprobados, tenían como finalidad corregir nuevamente el excesivo dogmatismo de la norma de Montecristi. Entre las preguntas aprobadas está la posibilidad de extraditar nacionales, el apoyo complementario de las fuerzas armadas en el orden interno, y cambios institucionales para la resolución de garantías jurisdiccionales. Sin embargo, en el mes de noviembre de 2025, el referéndum y la consulta popular obtuvieron un alto índice de rechazo. Incluso, la última de las preguntas hacía referencia al cambio total de texto, por lo que en las urnas parece legitimarse nuevamente el texto de 2008.

Las reformas que se han hecho al texto de Montecristi, ya sea por iniciativa presidencial o legislativa,¹²⁶ han apuntado a corregir o menguar los efectos previstos por el constituyente originario. No obstante, no es del todo preciso aseverar que estemos frente a una norma completamente distinta a su redacción original, pues el sustrato autoritario seguirá existiendo mientras no se equilibren las funciones del Estado y se hagan valer los principios y valores del constitucionalismo ecuatoriano.

Conclusiones

El camino recorrido en esta lectura entre líneas del texto de 2008 termina con las siguientes aseveraciones. Primero, de la breve reseña histórica constatamos que una de las consecuencias de la falta de identidad constitucional y, por tanto, de una cultura de respeto hacia la norma suprema, deviene del ejercicio desmedido del poder constituyente originario. De esto se desprenden, al menos, dos cuestiones. Una de ellas se relaciona con el trabajo de las convenciones o asambleas, que han sido excesivamente permeables al poder de turno, más que a las demandas sociales. Incluso, sus defectos se pueden evidenciar también por su rol atípico de entregar nacionalidades, imponer condenas y sanciones a exgobernantes, ordenar confiscaciones, revocar concesiones mineras, reformar leyes, etc. En síntesis, un ejercicio desproporcionado del poder. La otra tiene que ver con el valor relativo del texto por la prevalencia de los hechos políticos en el país, lo que se tradujo en constantes quiebres del orden jurídico.

La siguiente aseveración se relaciona con lo medibles que han sido las hipótesis planteadas al comienzo. La devaluación del texto proviene del discurso político que

¹²⁶ Recientemente, la Asamblea Nacional aprobó una enmienda a la Constitución con la intención de disminuir los efectos del denominado hiperpresidencialismo. La misma versa sobre la reducción del quórum para que la legislatura pueda insistir en su proyecto original, ante un veto presidencial, con mayoría simple. Lamentablemente, la reforma desvirtúa al poder de veto presidencial, pues estuvo enfocada a la cantidad de asambleístas, en lugar de eliminar la posibilidad del Ejecutivo de enviar un texto alternativo. Esto último es lo que realmente interfería en las labores de la Asamblea Nacional.

ataca el contenido por su cercanía con personajes específicos de la historia, y de todo credo o ideología. Esto no se produce de forma espontánea, pues resulta del proceso de asimilación entre la constitución y el gobernante, por las constantes interferencias al poder de redacción constitucional que se expusieron. Finalmente, los procesos constituyentes del país fueron relatados como una paradoja que demuestra la falta de valor político y jurídico de nuestras constituciones, pese a que solemnemente hayan estado vigentes diecinueve constituciones en 195 años de vida republicana.

Por otro lado, se insistió en que una constitución debe ser entendida como un texto destinado a regular las cuestiones elementales de y para un Estado. Esta afirmación no es menor: todo aquello que no responda al carácter propio del territorio en el que va a regir, o que carezca de sustento en la teoría constitucional moderna, no debería incorporarse en sus artículos. La razón de ser de la norma fundamental no puede reducirse únicamente a uno u otro aspecto sin que ello afecte su validez. Además, en su interior conviven un contenido textual y semántico con valores e ideologías; tal coexistencia solo es posible si lo primero logra normativizar lo segundo, y si estos constituyen el trasfondo de cada disposición constitucional. Cada sección incluida debe responder a algo más que a principios generalmente aceptados, y ese “algo más” no es sino la transformación de valores e ideologías en contenido dotado de validez jurídica. Después de todo, el valor, como diría Schmitt, no es si no vale.¹²⁷

El sustrato de la Constitución ecuatoriana de 2008 debe ser entendido desde su concepción hasta su aplicación en el tiempo, pasando por su contenido. El constituyente de 2007 cometió excesos tradicionales, y otros no tanto, para dar forma a una ambición del proyecto partidista del momento. La impostura fue el resultado de este proceso, ya que algunos de los valores y las ideologías ocupan un lugar retórico en el texto. Ni siquiera la clásica separación del texto por su contenido evitó mostrar las falencias de la redacción constitucional. En la tan afamada parte dogmática encontramos un amplio reconocimiento de derechos y garantías que parece exceder las capacidades de la organización institucional prevista para su cumplimiento. En esta segunda parte encontramos un diseño específico para un tipo de gobernante, que concentra el poder en una sola voluntad política. Por ello, quienes no comparten los dogmatismos que inspiran el texto encuentran un instrumento poco funcional para gobernar. Vemos así que el producto final es un documento como signo lingüístico incompleto, pues su valor nominal se reduce a la imagen solemne que despierta, mientras que carece de un significado para la vida política y jurídica del Ecuador.

Así lo han entendido varios actores políticos a partir de 2017, que han buscado modificar o cambiar el texto. Cada una de estas propuestas, y las venideras, deben aprender de los errores cometidos no solo en Montecristi, sino en la historia constitucional ecuatoriana. Una constitución no puede convertirse en un plan de gobierno unidireccional, ni reducir la vida política, social y económica a unas pocas vertientes de pensamiento, pues su vigencia se condicionará a comulgar con

¹²⁷ Carl Schmitt, *La tiranía de los valores* (Granada: Comares, 2010), 11.

los postulados de sus hacedores. De esta manera, todo intento por objetivar su contenido es perjudicial para los intereses generales, independientemente de las inspiraciones partidistas de las que provenga. De ocurrir esto, seguiremos atestiguando que nuestra constitución vive representada por una asíntota respecto de la sociedad, en la cual la primera se acerca constantemente a la segunda, mas nunca conformarán una misma unidad.

Bibliografía

DOCTRINA

- ARIZAGA VEGA, Rafael. *Las constituyentes*. Quito: Fraga, 1998.
- AGUIRRE VEGA, José Eduardo. “El rol del poder ejecutivo en los procesos constituyentes latinoamericanos: la delgada línea entre la participación legítima y la injerencia indebida”. *USFQ Law Review* 12, n.º 2 (2025): 164-192. doi:10.18272/ulr.v12i2.3935.
- ÁVILA, Ramiro. “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”. En *Historia Constitucional*, 245-288. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- AYALA MORA, Enrique, ed. *José María Velasco Ibarra: una antología de sus textos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- AYALA MORA, Enrique. “Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador”. En *Historia Constitucional*, 13-112. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- BADENI, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*, 2ª ed. Vol. 1. Buenos Aires: Fedye, 2006.
- BRAVO BALLIVIÁN, Salvador. *Elecciones en América Latina*. La Paz: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2020.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Traducido por Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.
- BORJA Y BORJA, Ramiro. *Derecho constitucional*. Vol. 3. s. e., 1979.
- BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Santiago de Chile: Olejnik, 2022.
- CAAMAÑO, Francisco. “La constitución precautoria y sus implícitos”. En *La constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, 27-48. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024.
- CARBAJAL, Juan Alberto. *Tratado de derecho constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, 2002.
- DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la constitución*. 2.ª ed. Ciudad de México: Porrúa, 2014.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*. Traducido por Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 2011.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4.^a ed. Madrid: Civitas, 2006.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1999.
- GARGARELLA, Roberto. "Sobre el 'nuevo constitucionalismo latinoamericano'". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (2018): 109-129. <https://doi.org/10.26851/rucp.27.5>
- GRIJALVA, Agustín. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 6.^a ed. Traducido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 2010.
- HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. 2.^a ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- HURTADO, Osvaldo. *Dictaduras del siglo XXI*. Bogotá: Penguin, 2021.
- LARREA HOLGUÍN, Juan. *Derecho constitucional ecuatoriano*. Vol. 1. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007.
- LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* Santiago de Chile: Olejnik, 2018.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducido por Alfredo Gallego. Madrid: Ariel, 2018.
- MANNHEIM, Karl. *Ideología y utopía*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1941.
- NAVAS ALVEAR, Marco. "El valor de una Constitución en el marco del proceso político. Explorando las categorías de Constitución y proceso constituyente". En *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*. Vol. 1, 1132-2260. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2017.
- NORRIS, Robert E. *El gran ausente: biografía de Velasco Ibarra*. Edición actualizada. Quito: Paradiso Editores, 2018.
- OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional*. 4.^a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2002.
- PACHANO, Simón. "Sistema Electoral". En *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020*, 19-65. Quito: Instituto de la Democracia, 2020.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. *Apuntes de teoría del derecho*. 10.^a ed. Madrid: Trotta, 2016.
- SALAZAR, Oswaldo. "La reforma política y la Constitución de 1998". Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010. <http://hdl.handle.net/10469/3081>
- SALGADO PESANTES, Hernán. *El sistema presidencial en América Latina. Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.
- SALGADO PESANTES, Hernán. *Lecciones de derecho constitucional*. Quito: Cevallos, 2024.
- SALVADOR LARA, Jorge. *Breve historia contemporánea del Ecuador*. Bogotá: Planeta, 2023.

- SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducido por Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1982.
- SCHMITT, Carl. *La tiranía de los valores*. Granada: Comares, 2010.
- TOBAR DONOSO, Julio y Juan LARREA HOLGUÍN. *Derecho constitucional ecuatoriano*. 4.^a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996.
- VALDIVIESO, Pablo y Luis RIVERA. “Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)”. En *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional*, 139-158. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015.
- VERDESOTO SALGADO, Luis. *Estudios de derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Departamento de Publicaciones, Facultad de Jurisprudencia UC, 1988.
- VICIANO, Roberto, Claudia STORINI y Rubén MARTÍNEZ DALMAU. *Nuevo constitucionalismo latinoamericano, garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*. Santiago de Chile: Olejnik, 2021.
- VOERMANS, Wim. *The Story of Constitutions: Discovering the We in Us*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.