

# Constituyente y Constitución: proceso y evolución en el Ecuador

Francisco Hidalgo Flor

Sixto Zotaminga

Compiladores



## Autores

Gina Chávez • Gustavo Ayala • Ricardo Sánchez  
Christian Paula • Mónica Mancero • John Antón  
Adrián López • Gustavo Silva • Fátima Atacushi  
Sebastián Cilio • Rubén Castro • Santiago García  
Diego Mejía • Nicolás Villavicencio • Inti Cartuche

# Constituyente y Constitución: proceso y evolución en el Ecuador

Francisco Hidalgo Flor  
Sixto Zotaminga  
Compiladores



**CLACSO**

Red de Carreras de  
Sociología y Ciencias  
Políticas del Ecuador



# Constituyente y Constitución: proceso y evolución en el Ecuador

Memorias del Coloquio “Análisis del proceso  
Constituyente y evolución de la Constitución  
2007-2022”

## Autores

Gina Chávez · Gustavo Ayala · Ricardo Sánchez  
Christian Paula · Mónica Mancero · John Antón  
Adrián López · Gustavo Silva · Fátima Atacushi  
Sebastián Cilio · Rubén Castro · Santiago García  
Diego Mejía · Nicolás Villavicencio · Inti Cartuche

Publicación de distribución gratuita, financiada con recursos de la Fundación Rosa Luxemburg, con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas secciones de ella pueden ser utilizadas siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original. El contenido de la publicación es de responsabilidad exclusiva de las y los autores y no refleja necesariamente la postura de la FRL.

**Constituyente y Constitución:  
proceso y evolución en el Ecuador**

Editor: Francisco Hidalgo Flor (fjhidalgo@uce.edu.ec)

ISBN: 978-9942-42-674-1

Diciembre 2022

Diseño y Diagramación: Miguel Samaniego - 099 529 8719

**Ficha de Catalogación:**

Hidalgo Flor, Francisco, Zotaminga Sixto, comp.

Constituyente y Constitución: proceso y evolución

Compilador: Hidalgo Flor, Francisco,

Sixto Zotaminga—Quito:

Centro Tricontinental - CETRI, 2022.

*345 P.*

1. CONSTITUCIÓN, 2. CONSTITUYENTE,  
3. PROCESO POLÍTICO, 4. ECUADOR,  
5. LEGISLACIÓN, 6. DERECHO CONSTITUCIONAL.

Esta publicación de distribución gratuita, es auspiciada por:  
Universidad Central del Ecuador - Facultad de Ciencias Sociales y Humanas;  
Fundación Rosa Luxemburg; Centro Tricontinental CETRI;  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO;  
Red de Carreras de Sociología y Ciencias Políticas del Ecuador.

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Presentación</b>	<b>14</b>
<b>Introducción</b>	<b>20</b>
<b>Sección uno: Proceso político y Constitución</b>	<b>28</b>
1.- Cultura constitucional en Ecuador: tradiciones, continuidades y rupturas. <i>Gina Chávez Vallejo</i>	29
2.- Crisis de la representación política o representación política de la crisis. La Asamblea Constituyente del 2008 en Ecuador. <i>Gustavo Ayala Cruz</i>	54
3.- El Estado constitucional de derechos y justicia: ¿un nuevo modelo constitucional? <i>Gustavo Silva Cajas</i>	78
<b>Sección dos: Sujetos de derecho y Constitución</b>	<b>101</b>
4.- El contradictorio proceso constituyente del Ecuador plurinacional: derecho a la resistencia, racismo y sujetos imposibles. <i>Ricardo Sánchez Cárdenas</i>	102

5.-	La Constitución de Montecristi ¿un nuevo contrato sexual? <i>Mónica Mancero Acosta</i>	126
6.-	Proceso Constituyente 2008 y reivindicación del pueblo afroecuatoriano en el estado plurinacional. <i>John Antón Sánchez</i>	156
7.-	Democracia Sustancial: El camino de la reivindicación de los derechos de la población LGBTIQ+ frente a normas discriminatorias en el marco de la Constitución ecuatoriana. <i>Christian Paula Aguirre</i>	191
	<b>Sección tres: Ámbitos económicos y laborales en la Constitución</b>	<b>212</b>
8.-	Cambio constitucional ecuatoriano en el ámbito económico. El Estado para garantizar derechos, pero con responsabilidad ciudadana. en segundo plano. <i>Santiago García Álvarez</i>	213
9.-	Mitos y realidades del régimen jurídico laboral a partir de la Constitución de 2008. <i>Rubén Castro Orbe</i>	230
10.-	El sistema económico social y solidario en Ecuador: una institucionalización no sustantiva. <i>Diego Mejía y Nicolás Villavicencio</i>	256

<b>Sección cuatro: Evoluciones concretas de la Constitución</b>	<b>274</b>
11.- Acciones jurisdiccionales en los órganos políticos: el ámbito de lo político y lo judicial como construcciones relacionales. <i>Adrián López Andrade</i>	275
12.- El estado de excepción y su control constitucional en la Constitución ecuatoriana: su activación a través de la causal de calamidad pública. <i>Fátima Atacushi-García</i>	300
13.- La Asamblea Constituyente: ¿Un proceso democrático o autoritario? <i>Sebastián Cilio Mejía</i>	317
14.- ¿Qué es plurinacionalidad? <i>Inti Cartuche Vacacela</i>	335
<b>Anexo: Datos académicos de las y los autores</b>	<b>360</b>

# PRÓLOGO

El proceso de la Asamblea Constituyente de 2007 y de la Constitución de 2008 es finalmente el proceso de las resistencias populares a la implementación del modelo Neoliberal entre 1981 y 2005: un cuarto de siglo de luchas sociales ininterrumpidas creó las condiciones sociales y políticas de las que pudo salir finalmente aprobada la nueva constitución.

Esa resistencia popular tuvo continuidad y se metamorfoseó en la amplia movilización social que se generó alrededor de los trabajos de la Asamblea Constituyente de 2007-2008. Alberto Acosta, quien fuera su presidente, resaltaba los miles de aportes que llegaron desde organizaciones sociales de trabajadores, indígenas, campesinos, jóvenes, profesionales, barrios populares, mujeres, ambientalistas; organizaciones grandes o pequeñas, organizaciones de alcance nacional, regional, o local; organizaciones con trayectoria de años o agrupaciones surgidas al calor del entusiasmo creado por la creencia de que se estaba viviendo por fin un cambio y que así se podía ser protagonistas de él.

Todas ellas se volcaron a Montecristi para presentar sus propuestas. Había propuestas de uno o dos artículos, de



una sección o de un capítulo; incluso una propuesta de una Constitución completa.

Hubo quienes dejaron sus propuestas y se volvieron a sus lugares de residencia, pero también hubo quienes acamparon en las afueras de la sede de la Asamblea y quienes se convirtieron en habitantes temporales de Montecristi y de Manta. Un aire de entusiasmo social envolvió las labores de los constituyentes, más allá de lo que al final fue recogido y de lo que fue dejado de lado, más allá de las ilusiones y de las decepciones.

No era sólo la asamblea ni el mito constitucional ni, mucho menos, la figura presidencial –que, por entonces no había adquirido aún la dimensión caudillista de que fue revisitiéndose luego. Existía, sobre todo, la sensación de un lazo profundo que unía ese momento con los años de lucha. Por eso se entiende que muchos de los temas planteados por las distintas organizaciones y movimientos sociales y que muchas de las demandas que se expresaron en las movilizaciones contra el régimen neoliberal fueran finalmente recogidas en el texto constitucional..., aunque otros no lo hayan sido.

Pese a su importancia, el entusiasmo y la participación no son lo único que dota de un carácter determinado a cualquier constitución. En lo que fue recogido por el texto, al final redactado más bien al margen de la movilización que lo había acompañado en su trayecto, quedaron desde el inicio inconformidades, discusiones y debates que fueron parte del proceso político de aquellos años, y que –aunque por entonces aún no se tuviera plena conciencia de ello– marcaron y trazaron las líneas por las que transcurrirían los duros conflictos que no mucho más tarde separaron y enfrentaron radicalmente a las más importantes organi-

zaciones y movimientos sociales con el gobierno que reclamaba la paternidad de la nueva constitución.

Ninguna constitución tiene un carácter único, uniforme, prístino y limpio. Las constituciones, como cualquier otro cuerpo legal, son expresión y cristalización jurídica de las correlaciones de fuerzas que se despliegan en la sociedad en un período determinado. Por lo tanto, pueden contener una mixtura de las esperanzas y de los sueños que se han ido formulando y asentando en la sociedad en ese tiempo, pero no pueden dejar de contener también los conflictos, tensiones y contradicciones que siguen presentes en la realidad (aunque queden difusos o camuflados tras los destellos del entusiasmo constitucional), conflictos que no pueden saldarse nunca en el plano de la formalidad jurídica. Esto ocurrió con la constitución de 2008.

La constitución presenta un enorme menú (por decirlo así) de derechos. Algunos inéditos y novedosos, como los derechos de la naturaleza o el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. Pero otros retomados de procesos constituyentes o constitucionales anteriores, como los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres y de los niños. Vale recordar acá que la constitución de 1998 ya había recogido –en pleno auge neoliberal y en vísperas de su colapso– muchos derechos sociales de los grupos subalternos.

Pero también hubo derechos que quedaron al margen –o, mejor dicho, que fueron negados– por el texto final: por ejemplo, en el campo laboral, a renglón seguido se reconoce el derecho de huelga y se lo niega a los trabajadores de los llamados sectores estratégicos.

Y, por supuesto, están presentes las contradicciones insal-

vables. A la constitución le faltó poco para ser un canto a la participación y la participación está presente casi en todas partes; pero, al mismo tiempo, queda coartada, limitada y capturada cuando el texto presenta al Estado como el gran sujeto de las transformaciones y de los procesos sociales y políticos, o cuando extrema y profundiza el presidencialismo tradicional de nuestra política (y, por tanto, estimula la tendencia al encapsulamiento caudillista de la política).

En cualquier caso, terminadas las discusiones y su redacción, la nueva Constitución fue aprobada a través de un referéndum constitucional, lo que le dio una fuerte legitimidad adicional, aun si el amplio triunfo fue menor de lo que se había supuesto.

No era, sin embargo, la primera vez en la historia del país que una constitución era aprobada por el voto popular. Ya antes, al inicio del llamado “retorno a la democracia”, había ocurrido lo mismo con la Constitución de 1978, que también trajo la novedad de muchos nuevos derechos reconocidos, por ejemplo, el voto a los analfabetos, que permitió que nos acerquemos por fin a elecciones universales. Sin embargo, pese a la presencia de representaciones reales y diversas de la sociedad en las comisiones encargadas de redactar los dos proyectos constitucionales puestos a consideración de los electores, fue un proceso mucho menos amplio y participativo que el de la Constitución de 2008.

Tampoco había sido la primera vez en que la participación social tuvo presencia significativa en la redacción de una constitución. Había ocurrido otro tanto con la de 1998 que, por eso mismo, contenía un abanico relativamente amplio de derechos y demandas sociales reconocidos.

Cuando pensamos en el carácter de las constituciones, es importante ubicar los contextos históricos en los que surgen y los contextos posteriores a su aprobación. Tal como dice la sabiduría popular, “del dicho al hecho hay mucho trecho”. Una cosa son los derechos que se encuentran reconocidos en el texto y otra cosa es la posibilidad cierta y efectiva de ejercerlos (por decir algo, los derechos económicos y sociales). Una cosa es el carácter retórico de sus postulados de principio y otra cosa es la concreción práctica de esos postulados en nuevas relaciones sociales y políticas (dígase, por ejemplo, la plurinacionalidad o los derechos de la naturaleza).

Esto, evidentemente, tiene que ver con toda constitución, con toda sociedad y con todo proceso político y social. Es obvio que la constitución del 2008 y los debates alrededor de ella estuvieron marcados no solo por la amplia movilización social, sino también por el carácter del gobierno que impulsó ese proceso, el correísmo. Es decir, por su carácter populista –por lo tanto, bonapartista– y, en consecuencia, por su relación con los conflictos sociales y con las demandas populares.

El reconocimiento y la negación estuvieron presentes durante todo el período correísta: reconocimiento de unos derechos, pero negación de otros; reconocimiento de derechos en el texto, pero negación en la práctica, incluso actuando abiertamente en contra de esos derechos; reconocimiento constitucional de derechos y principios, pero su rebajamiento en los códigos y en las leyes; reconocimiento formal de las demandas sociales, pero negación de los sujetos de esas demandas. Esto marca el carácter contradictorio del correísmo como proceso político, pero, así mismo, de los procesos sociales y políticos que está viviendo la sociedad ecuatoriana en un arco temporal que

inicia con el “retorno” a la constitucionalidad y continúa desenvolviéndose hasta el momento actual.

Es en ese contexto que hay que enfocar los debates en torno a la constitución. Ciertas discusiones que se dieron en el primer momento, referidas sobre todo a los derechos y a las garantías, aparecen nuevamente ahora. En la actualidad, la crítica al carácter presuntamente garantista de la constitución viene de la mano de la ofensiva de las derechas, que básicamente intentan reconstituir un régimen político de democracias restringidas como el que vivió en el periodo de la primera oleada neoliberal. Y esto lo vemos no sólo en el Ecuador, sino en toda América Latina.

Los grandes grupos de poder económico y las derechas, que son sus expresiones políticas, han desatado una muy fuerte ofensiva para echar abajo derechos y garantías reconocidos en la Constitución. Un pequeño ejemplo es la Ley de uso progresivo de la fuerza, otro ejemplo está en las propuestas de reformas laborales promovidas desde el poder ejecutivo, aun otro ejemplo se sitúa en las discusiones en torno a los derechos colectivos y los derechos de las mujeres. Es un proceso generalizado; las derechas no estaban de acuerdo con la constitución en el momento en que se aprobó y siguen sin estar conformes en la actualidad. Buscan recrear un marco constitucional que esté más acorde con el despotismo del capital y con las apetencias abiertas tras sus recuperaciones electorales y el campo libre que les dejó el manejo de la pandemia.

Quizás quieran echar abajo la constitución entera, y ya hay sectores que han propuesto volver a poner en vigencia la constitución de 1998 –ya que, aunque reconoce una diversidad de derechos sociales, en su parte económica es esencialmente neoliberal. Quizás se conformen con des-

hacerse de partes de ella; al fin y al cabo, en este tiempo nos han demostrado que pueden convivir bien con algunas leyes correístas, como el código integral penal, por ejemplo.

Y todo esto ocurre en momentos en los cuales, a diferencia de 2008, el ambiente social y segmentos cada vez más amplios de la mentalidad están girando hacia el conservadurismo y la derechización; al mismo tiempo, la conflictividad se acentúa y se profundiza. Ya lo vimos en octubre de 2019, lo hemos vuelto a ver en junio de 2022.

Hay entonces una responsabilidad de la sociedad entera, y de la academia en particular, de poner abiertamente a la discusión estos temas. No se trata solamente de defender un derecho u otro, se trata de ubicarnos en el ambiente de retroceso y de nuevas opresiones y violencias que se intenta imponer al conjunto de la sociedad. En esas condiciones, la discusión de la Constitución de 2008 es absolutamente pertinente, y eso queda reflejado en los artículos reunidos en esta publicación. Pues se trata del debate sobre el presente y el futuro del país.

*Quito, Noviembre 2022*

**Mgt. Mario Unda**

*Subdecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Universidad Central del Ecuador*

# PRESENTACIÓN

La / el, lector tiene en sus manos (o, mejor dicho, en su pantalla de computador o celular, ya que esta es una publicación para modalidad virtual) el presente libro que recopila las ponencias del Coloquio *“Análisis del proceso constituyente y evolución de la Constitución 2007 – 2022”* que se cumplió, de manera presencial, los días 27 y 28 de julio del 2022, en la Universidad Central del Ecuador.

En la organización del evento y en la publicación de este libro participan: la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central, la Red de Carreras de Sociología y Política del Ecuador, contando con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburg – oficina región andina, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso y Centro Tri – Continental – Cetri (sede Bélgica).

Los y las ponentes, como podrá constatar el lector, provienen de diversas entidades académicas, que afrontaron el tema de la convocatoria desde especialidades y horizontes teóricos diferentes. Les agradecemos mucho por su presencia directa en el evento y por el envío de sus ponencias para la publicación de estas memorias.

Hemos titulado al libro *“Constituyente y Constitución: proceso y evolución en el Ecuador”*, ubicando como dos momentos que guardan relación, pero a la par tienen sus propias especificidades: proceso constituyente 2005 – 2008, y evolución de la Constitución 2009 – 2022. Y que nos permiten una lectura del conjunto de la fase socio – política de los últimos quince años en el Ecuador.

El presente libro está inserto un esfuerzo conjunto que ha promovido un debate amplio, que lleva varios años, respecto de la evolución del proceso social y político del Ecuador en el periodo comprendido entre el retorno constitucional de 1979 y el momento actual, adoptando como eje de análisis las demandas de democratización de la economía y la política con la participación e incidencia de diversos movimientos sociales y agrupamientos de izquierda.

Como parte de este ejercicio académico hemos realizado varios eventos y publicaciones, entre ellos mencionamos el libro *“Aportes al debate sobre movimientos sociales en Latinoamérica”* del Seminario internacional realizado con la participación de docentes ecuatorianos y el colega Luis Tapia de Bolivia, en el año 2019; luego publicamos el libro de entrevistas *“Proceso constituyente y Buen Vivir”*<sup>2</sup> con la participación de líderes del movimiento indígena y académicos expertos en el tema, a inicios de este 2022.

También han sido componente de este esfuerzo las publicaciones de la revista *“Sociología y Política Hoy”*, en particular el número 3 con la temática *“Análisis del Levan-*

1 | Disponible en el portal web de Clacso: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_2386.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_2386.pdf)

2 | Disponible en el portal web de Cetri: <https://www.cetri.be/Proceso-Constituyente-y-Buen-Vivir?lang=fr>



*tamiento indígena – popular de octubre 2019*<sup>3</sup>, publicado en mayo 2020; así como el número 6 con la temática “*Los desafíos de la democratización en el Ecuador 1979 – 2021*”<sup>4</sup>, publicado en noviembre de 2021.

Estos empeños organizativos y académicos también están insertos en aquellos esfuerzos que, desde décadas atrás, en los ámbitos latinoamericanos, se despliegan para consolidar y difundir, extender, un Pensamiento Propio en Latinoamérica, que de relevancia a las reflexiones de los y las intelectuales de nuestras tierras, pero también a los y las actores involucrados con y sobre los procesos concretos y generales que incorporan el quehacer de las clases, capas, estratos indígenas, afrodescendientes, mujeres y jóvenes, así como a los y las trabajadores/as y también los y las precarizados/as en la región.

Para este enfoque es importante recordar y dar actualidad a acontecimientos que marcan hitos y logros en la construcción de alternativas, mantenerlos en la memoria y enriquecerlos, volver a mirarnos en ellos y proyectar hacia adelante, sostenidos en los análisis que provocan.

Los quince años del proceso constituyente, de 2007 y 2008, merecen ser conmemorados hoy en el 2022 – 2023, asumiéndolos como acontecimientos con sus logros y debilidades, que tuvieron la virtud de superar las miradas y comprensiones de corto plazo y adoptar visiones, debates y propuestas de largo aliento que lograron consolidar un texto constitucional que supere los límites tradicionales

3 | Disponible en el portal web revistas digitales UCE: <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/hoy/issue/view/221>

4 | Disponible en: el portal web revistas digitales UCE: <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/hoy/issue/view/293>

y plantea desafíos de horizontes de cambios profundos para el Ecuador. La Constitución del 2008, aprobada por la asamblea constituyente alcanzó el respaldo amplio del conjunto de la población, en un referéndum ratificatorio, de septiembre de ese año, en el cual el 64% del electorado que votó a favor de la Constitución planteada.

La evolución social, política, jurídica, institucional del texto constitucional que de allí emerge marca eventos relevantes, que han merecido importantes y valiosos análisis, varios de los cuales se publican en las presentes memorias.

Aspiramos a que esta publicación, realizada a los quince años del inicio del proceso constituyente anime, aliente, a multiplicar eventos similares e incluso más nutridos, desde las universidades, pero también desde las instituciones directamente involucradas. Se nos ocurre sugerir que sería un deber de la Corte Constitucional promover un amplio y sostenido debate.

Pero el debate no es solo una preocupación de academias e instituciones, es también una problemática para las comprensiones sociales y políticas del conjunto de la población.

Se trata de asumir y defender esos contenidos sustanciales, esos horizontes de cambio que son desafíos frente a las estructuras de poder locales y transnacionales.

El norte económico y político de los gobernantes, que debería ser la Constitución, que juran defender al momento de su posesión, se ha sustituido por el cumplimiento a fidelidad de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y en los textos de los tratados de comercio con las potencias de Occidente.

Hoy el Ecuador mira absorto e indignado a una élite gobernante, de empresarios y banqueros, cuya estrechez de miras, cuya ausencia de proyecto nacional, no va mas allá de las estrategias del capital, acelerando una crisis que agudiza las condiciones de pobreza, de ausencia de trabajo, de depredación de la naturaleza.

A esos sectores les resulta incómoda, un estorbo, la Constitución del 2008, pues confronta a sus prácticas con su deber frente a la población. Incluso los voceros más reaccionarios una y otra vez sacan en sus redes el planteamiento de la derogatoria y volver hacia atrás, hacia el texto constitucional de 1998: la Constitución de los cuarteles y de los notables. Por lo tanto, no se trata de un debate frío, entre cuatro paredes.

Se trata de un debate que involucra, compromete, a los actores y sujetos sociales y políticos, que asumen el proyecto social y político contenido en la Constitución no solo como una ley suprema, que lo es, también como la voluntad y el desafío, que se forja en el día a día, alterando las correlaciones de fuerzas partidarias, de construir un Ecuador donde su forje la plurinacionalidad, la interculturalidad, se promueva la economía social y solidaria, que en verdad reconozca derechos a la naturaleza, que sostenga la soberanía alimentaria, cuyo horizonte de cambio sea el Buen Vivir, recogiendo el *sumak kawsay* de los pueblos y nacionalidades indígenas, e incorporando las demandas y visiones de las clases trabajadoras, de los movimientos feministas y ecologistas.

Finalmente hay que decir que el proceso constituyente y la Constitución merecen no solo la atención de las y los ecuatorianos, desde su inicio tuvo la atención de la región latinoamericana y de otros continentes, de los esfuerzos

desde el sur global por colocar alternativas y propuestas que dan cuenta de problemáticas globales.

El presente esfuerzo de análisis también aspira a llegar tanto a públicos del Ecuador como a personas y movimientos interesados en la región y en otras regiones del mundo, por ello agradecemos el apoyo del Consejo Latinoamérica de Ciencias Sociales y del Centro Tricontinental para su difusión internacional.

*Quito, noviembre de 2022*

**Francisco Hidalgo Flor**

*Compilador - coordinador de la Red de Carreras de Sociología y Política del Ecuador.*

**Sixto Zotaminga**

*Compilador - miembro de la Red de Carreras de Sociología y Ciencias Políticas del Ecuador*

# INTRODUCCIÓN

Las constituciones, en la región, han representado una salida política a las épocas de crisis y cambios sociales, en donde, realizando ajustes, a veces significativos y otras veces mínimos, se ha logrado reencauzar las dinámicas sociales de los diferentes países a un equilibrio temporal acotado a las dinámicas del contexto particular de cada nación.

El Ecuador ha cambiado, en promedio, cada diez años de constitución. Los momentos políticos y los conflictos se han canalizado por esta vía, permitiendo bajar la presión social y reajustarse, institucionalmente a las nuevas coyunturas. El espacio de discusión que se abrió con el Coloquio de Análisis del Proceso Constituyente, para evaluar la dinámica de la Constitución de 2008, abordó cuatro grupos temáticos, que dan cuenta de algunos de los aspectos centrales que, con el paso del tiempo, se han hecho manifiestos con sus tensiones, dentro de la vida política, económica, social y cultural del país, así como también, con la emergencia y constitución de unos nuevos sujetos de derechos.

A continuación, se expone la estructura de este libro de memorias del Coloquio mencionado.

La **primera parte** aborda las temáticas referentes a la cultura política ecuatoriana y constitucional, aproximación realizada en el trabajo de **Gina Chávez**, considerando los contextos que rodean la emergencia de las constituciones del país, y particularmente la de 2008, enfrentando las dinámicas del eterno retorno a prácticas irracionales desde la óptica weberiana que, insisten en mantener un espacio fuera del Estado y las instituciones, como referente de una institucionalidad caduca, y frente a esta perspectiva como un elemento a superar, un ejercicio constitucional fuerte fundado por la constitución de 2008. Por otra parte, el trabajo de **Gustavo Ayala** aborda la crisis de representación en dos momentos, comparado la Constitución de 1998 y de 2008, centrando su análisis en el tema de los efectos de las crisis de representación política y su impacto en los diseños institucionales de los procesos de reforma constitucionales, buscando dar respuesta a la pregunta del ¿cómo se procesó la crisis de representación política en la Asamblea Constituyente del 2008 en Ecuador? Cerrando esta parte, se presenta el trabajo de análisis histórico constitucional de **Gustavo Silva Cajas**, en el cual, tras un recorrido por las distintas constituciones que ha tenido el país, se plantea, hasta qué punto, desde el 2008 en donde la constitución ecuatoriana reconoce al Estado como constitucional de derechos y justicia, se plantea la pregunta de si ¿El estado constitucional de derechos y justicia (ECDJ) es la superación del estado constitucional de derecho? o ¿el ECDJ es un nuevo modelo constitucional?, analizando las novedades suscitadas y planteando que, lo planteado en la Constitución de 2008, aún está en proceso de definición, por lo que se requiere tiempo para que la propuesta constitucional, acordada por la ciudadanía ecuatoriana, tome formas sociales e institucionales, más claras y definidas.

En la **segunda parte** encontramos la exposición, desde los sujetos de derechos (emergentes) con la constitución de 2008, que han cobrado mayor relevancia y presencia en la movilización nacional y la discusión política desde su puesta en marcha, reconociendo a sectores invisibilizados y postergados históricamente. La exposición es abierta por el trabajo de **Ricardo Sánchez**, que expone cómo, la Constitución de 2008, es resultado de un proceso de emergencia desde el reconociendo de la dimensión transnacional de los movimientos sociales que han impulsado los conceptos de la interculturalidad y la plurinacionalidad, los cuales se constituyen en potentes herramientas para enfrentar el racismo como fenómeno estructural. Por otra parte, el trabajo de **Mónica Mancero**, se adentra en el análisis de, hasta qué punto, la constitución de Montecristi, que implica un nuevo diseño de pacto social, reconoce la existencia del pacto sexual que discrimina y vulnera a las mujeres, en donde el texto constitucional ha sido reconocido por sus avances en derechos, incluyendo los de las mujeres, sin embargo, las influencias de sectores conservadores y la ambigüedad del texto, en ciertas partes, han limitado tal avance que hace difícil establecer mínimos que den cuenta del cambio en materia de los derechos sexuales y reproductivos, y la autonomía de las mujeres respecto a su cuerpo. La propuesta de **John Antón Sánchez** da cuenta del proceso de participación de los afroecuatorianos dentro del proceso constituyente de 2008, su interés en mantener las prerrogativas logradas en la carta de 1998, y las propuestas presentadas, por esta colectividad, para profundizar en mayores derechos que les brinden una participación política mayor así como obtener herramientas para la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia, como condiciones para fortalecer la construcción de un Estado pluriétnico y multicultural. El trabajo de **Christian Paula** analiza la democracia sustancial, y cómo dicha

alternativa se convierte en una herramienta idónea para la exigibilidad de derechos y la lucha contra la discriminación, empleada por los sectores históricamente excluidos socialmente, que se posibilita con la nueva Constitución de 2008; el análisis de esta democracia específica, permite ubicar la forma en la cual, “las minorías” han planteado confrontar las limitaciones jurídicas impuestas por “las mayorías” en las normas jurídicas y las estructuras estatales, ahondando en la comunidad LGBTIQ+ y comparando los distintos casos de lucha reivindicativa de las mujeres, afroecuatorianos e indígenas desde la incidencia social; dichos elementos permiten observar cómo, la criminalización de la homosexualidad, la negación del derecho al cambio de nombre, las restricciones en la adopción y el matrimonio igualitario, entre otros aspectos, son parte de mecanismos inconstitucionales que restringen el ejercicio de derechos desde las instituciones estatales, amparando posiciones contradictorias y conservadoras.

En la **tercera parte** se presentan los trabajos referentes al análisis de los aspectos relacionados con la esfera económica y laboral. Abre este apartado el trabajo de **Santiago García**, en donde se aborda las conexiones entre el modelo del Buen Vivir o Sumak Kawsay y la dinámica económica y productiva del país, identificando el marco holístico que brinda la Carta de 2008, en lo referente a procesos y recursos económicos, ambientales y culturales, orientados a garantizar el bienestar social o Buen Vivir; sin embargo, de manera hipotética, se revisa el diseño constitucional dado que, en su mayoría, recoge los debates de la corriente del postdesarrollo y críticas al modelo neoliberal y de recuperación del Estado como ente regulador, pero, dejando de lado los aspectos vinculados a la responsabilidad y participación del sector privado en la economía, ante lo cual se identifica el reto de cómo lograr un equilibrio que permita



articular estos elementos. Por otra parte, el trabajo de **Ru-bén Castro**, analiza lo respectivo al régimen laboral, desde los momentos de la construcción constitucional, en donde se advirtieron aspectos positivos y negativos; éstos, originados hasta en posibles confusiones conceptuales de los constituyentes y de los funcionarios del gobierno involucrados en esa elaboración, ante lo cual realiza un recorrido por los contenidos “positivos” de la Constitución de 2008, asumiendo una visión crítica de los aparentes logros, mostrando las inconsistencias y afectaciones a principios y derechos fundamentales en los que incurrió el texto constitucional, así como lo negativo referente a la aplicación práctica de esas determinaciones, tanto en los intentos de reformas laborales y la efectiva producción legislativa subordinada. Cierra este bloque el análisis expuesto por el trabajo de **Diego Mejía** y **Nicolás Villavicencio**, en el cual se presenta una panorámica desde la experiencia del Grupo de Investigación de Economía Social y Solidaria de la UCE, se discuten las dificultades y los límites del conjunto normativo e institucional que emergen con el proceso constituyente de 2008, para el objetivo de consolidar el referido sistema económico social y solidario, en donde se evidencian las restricciones para el acoplamiento entre las experiencias prácticas preexistentes de ESS y el aparataje propuesto desde el Estado, como medio para fomentar su potencialidad de transformación radical de la economía, indicando la dinámica del sector de la ESS y las realidades y distancias entre la ley y los actores de este sector.

En la **cuarta parte** se exponen casos de análisis que han sido producto de las nuevas normativas emanadas tras la aprobación del texto Constitucional, exponiendo las situaciones complejas que se han presentado y las posibles alternativas que se observa para su resolución. El trabajo de **Adrián López** analiza las conexiones entre lo legislativo y

lo judicial, la relación entre política y lo jurisdiccional que, a través de mecanismos de exigibilidad de derechos, como la acción de protección, han suscitado escenarios nuevos de conexión entre los poderes públicos, como el caso de la Expresidenta de la Asamblea Nacional Guadalupe Llori, en donde como mecanismo de defensa se apela a esta figura constitucional y se busca amparo en la intermediación de otra rama del poder público como lo es la Corte Constitucional, evidenciando escenarios nuevos y complejos de la relación entre dichas instituciones. Otro caso particular, de relevancia tras los fenómenos sociales que han sacudido al país tanto en octubre del 2019 como en junio de 2022, es el análisis que desarrolla **Fatima Atacushi** respecto al Estado de Excepción (EE) y los mecanismos de su regulación, dado que la Constitución de 2008 optó por incluir el control jurídico de constitucionalidad a los Estados de Excepción, fundamentado en la verificación de estrictos límites formales y materiales del decreto de EE, con la finalidad de que se garantice la supremacía de la Constitución, el efectivo ejercicio de los derechos, así como la provisionalidad del mismo para un pronto retorno a la normalidad, aspectos todos que se han llevado a una habilitación injustificada de éste mecanismo por parte del Estado y de un bajo control por parte de la Corte Constitucional.

En otro componente dentro de estos análisis de casos, se presenta el trabajo de cierre de esta publicación en donde se abordan aspectos relacionados a la participación democrática en la Asamblea constituyente. En el trabajo de **Sebastián Cilio**, se analiza el proceso de participación al interior de la Asamblea constituyente de 2008, en donde se confronta las posiciones polarizantes de varios trabajos que se han producido y la calificación, como democrático o autoritario y personalista del espacio asambleario. Frente a esto, plantea un nuevo posicionamiento de análisis

rastreando el cómo fue la dinámica interna de participación y sus principales características.

Se incorpora en el capítulo cuarto el artículo de **Inti Car-tuche Vacacela** con el título: “Qué es la Plurinacionalidad” que hace un recorrido de las comprensiones que alrededor de la Plurinacionalidad se han presentado en el Ecuador. Uno de los debates fuertes en torno a los contenidos de la Constitución del 2008 gira precisamente alrededor de la incorporación de la Plurinacionalidad.

Para finalizar, queremos llamar a la reflexión sobre el tema Constituyente y Constitución no solo considerando el caso ecuatoriano, sino también latinoamericano, de hecho, en el Coloquio se desarrolló una mesa redonda en modalidad virtual, con la participación de ponentes de Colombia, Miguel Ángel Herrera, y de Chile, Felipe Ñanco. Los acontecimientos recientes, tomando en cuenta el actual caso chileno, con todo el peso histórico que implica, dado que evidencia unos importantes aprendizajes en función de los resultados, en donde las propuestas de los colectivos sociales de avanzada se confrontan con las realidades sociales estatuidas, la práctica cotidiana de la ciudadanía y las secuelas históricas de las fracturas sociales, que permiten observar algunas distancias entre lo que se quiere impulsar desde arriba y aquello que el constituyente primario está dispuesto a asumir tanto institucionalmente como a nivel de derechos, estructura de las relaciones sociales y práctica cotidiana; una vez más queda claro que los cambios sociales no se dan por decreto, sino en un largo trasegar hasta ser asumidos por los diversos actores sociales como posibilidades, para pasar al escrutinio y ajustes pertinentes en la práctica social cotidiana. En este mismo sentido, el caso colombiano, con el plebiscito por la Paz, demostró que es necesario acercarse más a la reali-

dad social y trabajar con la ciudadanía, escucharla y armar, en conjunto, alternativas de salida a las realidades sociales. Sin embargo, es claro que América Latina está cambiando, y el horizonte, aunque complejo, es desafiante y prometedor y requiere de sujetos de derechos conscientes y empoderados para asumir la construcción de Estados distintos, democráticos e incluyentes.

La variedad temática y amplitud de análisis que suscitan los procesos constitucionales en general, y particularmente el de la Constitución de 2008 en Ecuador, hacen necesario seguir trabajando respecto a su impacto social, en donde, sin lugar a dudas, es indispensable contar con las voces desde todas las perspectivas tanto, de los sujetos de derechos como desde las instituciones. Esperamos, este pequeño aporte, nutra la discusión y el análisis de tan rica y necesaria temática, en momentos en donde es fundamental la defensa crítica del derecho de las mayorías y contar con herramientas analíticas que aclaren los caminos a seguir y construir.

*Quito, noviembre de 2022*

**Diego Mejía Moncayo**

Sección UNO:

## Proceso político y Constitución

---

# Cultura constitucional en Ecuador: tradiciones, continuidades y rupturas

---

Gina Chávez Vallejo

Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN

---

<https://orcid.org/0000-0003-3635-1462>  
gina.chavez@iaen.edu.ec

## Resumen

Hablar de cultura constitucional es dar cuenta del conjunto de creencias, sentidos y significados que los diferentes actores sociales y operadores jurídicos atribuyen a la constitución, la ley, lo normativo, lo jurídico, el acto judicial, la resolución del juez, el ´ser` abogado. Permite identificar las conexiones existentes entre creencias, mitos o significados, con el uso que dan los operadores jurídicos a los instrumentos legales, y la adjudicación de sentido que se da a los actos y a las decisiones judiciales.

En su abordaje están las claves para comprender los modos del ser social en el Estado de derecho, así como sirve para identificar momentos de renovación o transformación de la base cultural que lo sustenta. El trabajo aborda aspectos de la cultura constitucional ecuatoriana. Busca conectar hechos históricos con determinadas formas jurídicas adoptadas en distintas épocas, así como identificar la estructura de creencias y significados que estas expresan.

El estudio de la cultura constitucional requiere de una aproximación al tiempo y al espacio que lo determina, a las formas y manifestaciones a través de las cuales se expresa, y a los sentidos y significados que encierra. Es una conexión entre historia, existencia, manifestación y significado normativo; es la manifestación de los retornos y las rupturas en su constante disputa por la existencia. Así, la cultura del incumplimiento legal que aparece como síndrome de la cultura legal del ecuatoriano, se ve disputado por la contracultura que contiene la Constitución que resultó de la Asamblea Constituyente de Montecristi.

**Palabras claves:** constitucionalismo; cultura constitucional; incumplimiento legal; usos del derecho; decisiones judiciales.

## Summary

To speak of constitutional culture is to account for the set of beliefs, senses, and meanings that the different social actors and legal operators attribute to the constitution, the law, the normative, the juridical, the judicial act, the judge's resolution, the 'being' attorney. It allows to identify the existing connections between beliefs, myths, or meanings, with the use that legal operators give to legal instruments and the adjudication of meaning that gives to acts and judicial decisions.

In its approach are the keys to understanding the modes of social being in the Rule of Law, as well as to identify moments of renewal or transformation of the cultural base that sustains it. The work addresses aspects of the Ecuadorian constitutional culture. It seeks to connect historical events with certain legal forms adopted at different times, as well as identifying the structure of beliefs and meanings that they express.

The study of constitutional culture requires an approach to the time and space that determines it, the forms and manifestations through which it expressed, and the senses and meanings that it contains. It is a connection between history, existence, manifestation, and normative meaning; it is the manifestation of returns and ruptures in its constant dispute for existence. Thus, the culture of legal noncompliance that appears as a syndrome of the Ecuadorian legal culture, is disputed by the counterculture contained in the Constitution that resulted from the Constituent Assembly of Montecristi.

**Keywords:** constitutionalism; constitutional culture; legal breach; uses of law; judicial decisions.



## Introducción

Asumir que las constituciones son más que textos normativos entendidos como norma fundamental, norma de reconocimiento o pacto político permite comprender que éstas, sobre todo, reflejan el ´estado social`<sup>1</sup> imperante en un tiempo y espacio determinado.

El estudio de la cultura constitucional de un país o región determinado conecta procesos sociales y políticos con los cuerpos normativos que resultan de dichos procesos -las constituciones que resultan de procesos de crisis, por ejemplo-, con los usos que los actores dan a dichos cuerpos normativos, y los significados adjudicados por los distintos actores a determinadas categorías como el yo y la comunidad, el tiempo y el espacio del Estado de Derecho, la autoridad y la representación (KAHN, 2001, p. 53). Permite identificar la manera como se concibe el Derecho en el orden del Estado, las prácticas jurídicas hegemónicas, las teorías jurídicas locales que las sustentan, los estudios dominantes del derecho, y los comportamientos de los distintos actores dentro del Estado (LÓPEZ, 2004, p. 34).

1 | Retomamos el uso de la categoría cacique (de origen arawak), en el sentido de Karen Powers, pues hay una relativa ausencia del término kichwa “kuraka” en la documentación de la Real Audiencia de Quito (1994, p.17). Una de las posibles consecuencias de la conflictiva relación de los líderes locales con el incario.

Las creencias y concepciones acerca de la realidad -la realidad de Derecho o de la legalidad en este caso -, permiten evaluar las instituciones en las cuales éste se expresa, así como los cambios o transformaciones que sufre. Hace posible identificar las conexiones existentes entre creencias, mitos o significados, con el uso que dan los operadores jurídicos a los instrumentos legales, y la adjudicación de sentido que se da a los actos y a las decisiones judiciales.

Así, podemos evaluar si las instituciones económicas reproducen, explícita o implícitamente, elementos claves de la economía colonial, o en qué medida éstas se han transformado; si en las instituciones del Estado liberal moderno subsisten formas tradicionales de ejercicio de la autoridad que simulan la existencia de un sistema de división de poderes; o si el sistema de garantía de derechos crea facciones, castas o sectores privilegiados de reconocimiento de derechos, por ejemplo.

La indagación cultural consiste en rastrear momentos (asambleas y convenciones constitucionales; crisis políticas, etc.) y decodificar señales (19 constituciones en 192 años de vida republicana; lenguaje jurídico; cultura del incumplimiento, etc.), que nos brinden explicaciones respecto de la naturaleza del Derecho en Latinoamérica; más específicamente en el Ecuador. Se trata de un estudio del espacio y el tiempo del derecho, de sus formas y representaciones, de los sentidos y significados que le son adjudicados, y de las rupturas y transformaciones que experimenta.

Estudiar la constitución en su dimensión cultural es de tal importancia que HÄBERLE<sup>2</sup> plantea que se la tenga como

2 | HÄBERLE, P. (2002). *Constitución como Cultura* (Temas de Derecho Público No. 66 ed.). (A. M. Montoya, Trad.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P.72.

un cuarto elemento configurador del Estado dado que, entendida en tal sentido, es expresión y mediación cultural, marco de referencia cultural para la reproducción, así como para la recepción y la acumulación de experiencias, vivencias, incluso sabidurías tradicionales.

## **1. Espacio y tiempo: rasgos estructurales del estado social**

Admitámoslo!!!, la historia del continente americano comienza con la conquista europea. Antes de eso no existía nada digno de ser relatado, solo una jungla inhóspita habitada por seres salvajes que viven sin dios ni ley, animales menores y humanoides sin capacidades de comprensión, salvajes indomables. No hay nada de significativo valor que rescatar y lo poco que sobrevivió después de edificar las iglesias cristianas sobre los templos aztecas, incas, quichus, guaraníes, mapuches, y miles de pueblos a lo largo de estas tierras, es la muestra de que un día la luz llegó a estas tierras arcaicas para iluminar la noche americana.

Este relato está en nuestro ADN cultural, es nuestro mito fundante, nuestro padre fundador, nuestro héroe mitológico; la idea fundamental que nos hace ser lo que somos, hasta nuestros días.

En este relato, que sirve para entender tanto el hecho de la conquista española como la historia republicana, quedan condenados a las tinieblas pueblos, historias, culturas, templos y dioses, y sobre ellos se erige un nuevo relato mítico que expresa la auténtica luz, el único Dios, el verdadero conocimiento, la genuina civilización, la innegable razón. Así queda trazado pasado y presente, primitivo y civilizado, tradición y modernidad, finamente expresados en narraciones literarias, textos históricos, programas

educativos y códigos normativos que son cuidadosamente redactados y adaptados para cada nuevo tiempo, sin afectar el corazón del mito. Esa es la efectividad del mito, como nos dirá HARARI<sup>3</sup> “haciendo que el mundo imaginado pueda ejercerse en la realidad material que nos rodea, e incluso grabarse en piedra”.

El imaginario construido sobre América Latina por los enciclopedistas marcará un determinismo que se replica una y otra vez tanto en la historia como en las mentes. A la crónica, se sumará la filosofía idealista. HEGEL, en la *Filosofía de la historia*, sostenía que los americanos “viven como niños, que se limitan a existir, lejos de todo lo que signifique pensamientos y fines elevados”. Para HEGEL<sup>4</sup> (2005, p.171):

América se ha revelado siempre y sigue revelándose impotente en lo físico como en lo espiritual. Los indígenas, desde el desembarco de los europeos, han ido pereciendo al soplo de la actitud europea. En los animales mismos se advierte igual inferioridad que en los hombres. La fauna tiene leones, tigres, cocodrilos etc.; pero estas fieras, aunque poseen parecido notable con las formas del viejo mundo, son, sin embargo, en todos los sentidos más pequeños, más débiles, más impotentes.

Este dictamen degradante intentó ser contrarrestado por otro que abrigó la conciencia criolla en tanto espacio de disputa del Nuevo Mundo, y que tuvo como representante a los jesuitas Francisco Javier Clavijero que en la segunda mitad del siglo XVIII escribió la *Historia antigua de Méxi-*

3 | HARARI, Y.N. 2018. *21 lecciones para el siglo XXI*. Editorial DEBATE. P.132

4 | HEGEL, G. W. (2005). *Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal*. (J. Gaos, Trad.) Editorial Tecnos.

co<sup>5</sup>, y a Juan de Velasco que escribió la historia del Ecuador. La débil respuesta de la narrativa criolla, sirvió, no obstante, para prefigurar la conciencia nacional que se reflejó en el discurso independentista pero que, para ese entonces, no pretendía derribar el mito europeo sino matizarlo argumentando las bondades propias de los descendientes europeos en estas tierras.

Solo el maestro Simón Rodríguez sostendrá un independentismo más liberador. Sobre el punto decía:

Debemos crear nuestra propia cultura basada en la heterogeneidad de nuestras razas y el respeto al ser humano; nuestra naturaleza es una composición racial que parte desde los dueños y verdaderos americanos, los indígenas, a quienes se les sumaron los peninsulares y posteriormente los negros de África (esclavos) y otras etnias que realmente no lograron aumentar mucho su presencia en el continente. Mientras los angloamericanos tenían a sus negros a distancia, como esclavos, los españoles se unen a los indígenas y negros creando una nueva raza americana. Partiendo de este crisol de razas libres, con una cultura propia, inventada en nuestro suelo, se podía crear un sistema Republicano basado en el trabajo libre, en las ideas de los más sabios, y con una religión que aceptara el libre albe-

5 | Las obras de CLAVIJERO y VELASCO hacen parte de un conjunto de trabajos elaborados por jesuitas iberoamericanos, entre las que tenemos: *Instituciones Teológicas e Historia de la compañía de Jesús en la Nueva España*, de FRANCISCO XAVIER ALEGRE; *Los tres siglos de México*, de ANDRÉS CALVO; *Rusticatio Mexicana*, de RAFAEL LANDÍVAR; *Compendio de la historia geográfica, natural y civil del Reino de Chile* y *Ensayo sobre la historia natural de Chile*, de JUAN IGNACIO DE MOLINA, entre otras. Estas obras tienen en común que buscan resaltar las riquezas, fecundidad y creatividad americanas, que contrarreste el historicismo de las obras de VOLTAIRE, BUFFON, RAYNAL y DEPAUW.

drío, cosa que no ocurre con las religiones fatalistas del Calvinismo y el Luteranismo en el norte del continente en donde predominaban los anglosajones o “Wasps” (CONCHA, 2000, p. 45).

Ni Bolívar, ni Sucre, ni ningún otro gestor de la independencia seguirán en esto al maestro de Bolívar, y la fórmula de Simón Rodríguez, que habría permitido crear repúblicas verdaderamente soberanas, democráticas y justas, quedó sepultada en la opción centralista y elitista, marcando de esta manera, un tortuoso destino social asentado en una fuerte percepción de incompletud y fracaso republicano.

Sin poder invocar pasados heroicos, padres fundadores o grandes pensadores, la historia nacional se construyó en referencia a batallas épicas de las luchas criollas<sup>6</sup> por la independencia, para inspirar el compromiso ciudadano con un Estado en construcción, en donde la naciente república seguirá siendo vista como un Nuevo Mundo, un mundo en eterna construcción.

En consecuencia, un republicanismo que se construyó en el vacío de la historia, con la mirada puesta en un horizonte inalcanzable y que solo lograba enarbolar un débil e incierto proyecto de futuro, sirvió de fundamento para construir un frágil relato acerca del Estado y un relato débil acerca del Derecho. Construyó una narrativa en blanco y negro en donde la tradición quedará representada en las formas de vida previamente degradadas de los pueblos indígenas, mientras que la modernidad se expresará

6 | En términos weberianos diríamos que la historia relatada terminó naturalizando este poder carismático que es tan característico de los liderazgos políticos y de las distintas versiones del presidencialismo ecuatoriano.

en el proyecto de Nación, abanderado por los criollos, herederos del europeísmo ilustrado.

## **2. Formas y representaciones: La construcción cultural del constitucionalismo ecuatoriano**

Nos preguntamos: ¿Qué nos dice el hecho de que en más de 190 años de vida republicana Ecuador tenga 20 constituciones, cuando la teoría nos dice que estas deben ser duraderas?. ¿porqué los operadores jurídicos se ven atrapados en un rígido formalismo legal a costa de sacrificar la sustancialidad del derecho?. ¿a qué responde el apego de los operadores jurídicos a ceremoniales de procedimiento vacíos de contenidos mientras aplican técnicas de deslealtad procesal?. ¿por qué medios se alimenta la cultura del incumplimiento legal al tiempo que se arenga pomposos discursos sobre la moral pública y la responsabilidad ciudadana?.

Si partimos del relato histórico de nuestro estado social originario, nuestro ADN histórico, la respuesta sería que no somos Europa ni Estados Unidos de Norteamérica; somos un país subdesarrollado, dependiente, en vías de desarrollo, o cualquier otra categoría que se escoja del lenguaje neo-colonial, vestido de teoría política. Otra respuesta ilustrada dirá, somos simples recepteros de las teorías jurídicas elaboradas por grandes teóricos de la antigüedad: romanos, griegos; y de la modernidad: ingleses, franceses, norteamericanos. No obstante, si nos ponemos serios, la respuesta es hartó más compleja.

En primer lugar, desde que surgió el constitucionalismo liberal, uno de los primeros debates se planteó en torno al tiempo de duración de una constitución, luego de dejar en claro que su singularidad radica no en su permanencia temporal sino en su carácter normativo. Esto dio paso al

famoso debate entre Jefferson y Madison sobre la vigencia temporal de la Constitución, en donde Jefferson sostenía que debía revisarse cada veinticinco años, mientras Madison defendía en *El Federalista* (arts. 49 y 50), la capacidad del poder mayoritario para reformar la Constitución, en clara afiliación al principio democrático, y trasladando la discusión a los límites de la reforma<sup>7</sup>.

El abultado número de constituciones que se han puesto en vigencia en el Ecuador<sup>8</sup>, parece decirnos que hemos seguido la tesis madisoniana<sup>9</sup>, aunque bajo una peculiar comprensión del `principio democrático`. En efecto, antes que atender al principio democrático, en tanto expresión y voluntad de las mayorías, lo que ha animado la voluntad política en Ecuador es el “acuerdo político”, o “pacto de élites”<sup>10</sup> -que no es otra cosa que la puesta en marcha de mecanismos diversos de negociación de gran-

- 7 | La reflexión llevó a considerar que, si la Constitución no es obra de los sujetos a ella, el hiato temporal choca, ya no con la regla de la mayoría, sino con el componente fundamental del principio democrático, la ilegitimidad de toda regla que no se fundamente en el consentimiento de los obligados. Consentimiento que no ha de versar sobre el contenido mismo de la regla sino sobre su origen. Rubio Llorente, Francisco 1982. Sobre la relación entre el Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4 (2), 35-68. p. 38.
- 8 | Cinco menos que Venezuela que tiene 25 constituciones republicanas, desde su independencia en 1811. y una más que Bolivia, que tiene 19 constituciones desde su independencia en 1825.
- 9 | Esto es, que posibilita cambiar la constitución tantas veces las mayorías decidan, basados en el principio democrático.
- 10 | Son pactos de élites en la medida que las asambleas o convenciones constituyentes convocadas para redactar una nueva constitución están conformadas por representantes de las élites políticas, o por `juntas de notables`, `pro-hombres` de la sociedad ilustrada; porque solo las constituciones de 1869, 1978 y la de 2008 fueron sometidas a la voluntad ciudadana, sea mediante plebiscito o referéndum; y porque detrás de cada convención o asamblea constituyente hay golpes de estado, destituciones de presidentes, resistencia organizada, luchas armadas o instauración de dictaduras. Excepto la Asamblea Constituyente de 2008.



des intereses, que en un momento determinado entran en pugna, y que no encuentran salidas ni en la política ni en el derecho-.

Mediante pacto político, las salidas comunes son el reparto de beneficios provenientes de recursos estatales (instituciones, cargos, sectores de influencia, información privilegiada, etc.), entre los integrantes de la facción triunfadora; aún si esto implica adoptar medidas que rebasan los márgenes de la ley y la constitución –incluye deponer gobiernos y cambiar las reglas de la política sin cambiar las leyes-. Cuando las contradicciones alcanzan niveles altos de conflictividad, y ésta se ve acompañada de pérdida de legitimidad del poder político, crisis económica y crisis social, el recurso que “salva a la Patria” será la convocatoria a una asamblea o convención constituyente la elaboración de una nueva constitución.

Esta vía de resolución de la política, como es previsible, no solo se debilitan los pilares del Estado de derecho, a saber: la soberanía popular, el interés público, el interés común, la ética pública, etc., etc., sino que tiene un efecto directo en la naturaleza del Derecho, dado que al imponerse la voluntad de los actores políticos y no la regla jurídica, ésta última deja de operar como regulador o límite del poder político.

La política pactista, antes que asumir a la Constitución como un programa político que regula y sujeta a los actores a tomar determinadas decisiones, y no otras<sup>11</sup>, la asume

11 | SARTORI (1996) sostiene que las constituciones también son instrumento de gobierno, esto es, que establecen un itinerario al que deben sujetarse quienes lo ejercen. Esto, para decir que constitución no se aplica a cualquier Estado que tiene una constitución sino que se aplica a una forma protectora de Estado. SARTORI, G. (4 de julio de 1996). *Límites de la ingeniería constitucional*. México D.F.

como “tratados” que sellan ´guerras´ de facciones. Esto ocurre porque las facciones en disputa no reconocen la legitimidad del oponente, como tampoco reconocen las reglas del derecho en tanto herramientas para resolver de manera democrática (esto es, deliberante, y bajo las reglas de la razón y el procedimiento), las disputas dentro del Estado de derecho.

El apego de las élites políticas ecuatorianas a refundar el Estado mediante la expedición de nuevas constituciones refleja, sobre todo, una forma de hacer política de las élites criollas, que desarrollaron habilidades para navegar en una democracia, no solo de baja sino de mínima intensidad. Lo que la teoría política ha calificado como ausencia de ´sistemas democráticos maduros y sólidos`, no es otra cosa que sistemas de democracias capturadas por minorías políticas y económicas. Por último, hablar de una democracia débil es hablar, en consecuencia, de un constitucionalismo débil.

### **3. Sentidos y significados: La arraigada cultura del incumplimiento legal**

A más de la debilidad de sistema democrático, el constitucionalismo débil está alimentado por las creencias, significados y usos que dan los operadores jurídicos a la ley, el derecho, el acto judicial, la decisión judicial, etc. Estas se configuran por determinadas condiciones de posibilidad, que derivan en prácticas que terminan por constituirse en ´destrezas` arraigadas para moverse en el mundo de ´lo jurídico`.

Entre las condiciones de posibilidad del constitucionalismo débil está la debilidad *jus* teórica que, de acuerdo con

López Medina (2004)<sup>12</sup>, resulta de los procesos de recepción que hacen los países periféricos de las teorías transnacionales del derecho (TTD), y que resultan en lecturas erradas o tergiversadas, malas copias o lecturas folklóricas del derecho.

En *La Teoría Impura del Derecho*, López Medina explica la manera como se da este proceso de recepción de las TTD, basado en lo que Duncan Kennedy califica como

... un modelo de “influencia” en tres pasos: 1) los “países prestigiosos”, que son los “sitios de producción”, generan y practican una Teoría Transnacional del Derechos (en adelante TTD), una forma de escribir y debatir en la que los participantes son más o menos conscientes de la presencia del otro, pero en gran medida ignoran la existencia de una audiencia de teóricos jurídicos en los “países periféricos”, situados en lo que el autor llama “sitios de recepción”. 2) Los juristas en la periferia estudian la TTD y producen, en casa, su “teoría jurídica local” de alcance nacional o regional y que consiste en trabajos académicos diseñados para otros teóricos locales, estudiante de derecho y practicantes. 3) La teoría jurídica local, a su vez, influye en la “teoría pop” del derecho dominante localmente, esto es, en las ideas sobre el derecho en general que efectivamente están en el fondo de las mentes de los abogados practicantes y de otros miembros de las élites locales cuando producen memoriales, documentos transaccionales como contratos y testamentos, decisiones judiciales y legislación. (LÓPEZ MEDINA 2004, P. XI)

12 | LÓPEZ MEDINA, D. E. (2004). *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis Editores.

En este ejercicio de recepción de las TTD, ocurre una “transformación” o “trasmutación” de dicha teoría transnacional, la que ya en ese momento se encuentra plagada de malas copias, tergiversaciones y adaptaciones, lo que no solo explican las malas interpretaciones o las sobre interpretaciones que en muchos casos se hace de ellas, sino también las adaptaciones y verdaderas creaciones jurídicas que se generan en los lugares de recepción. Esto ocurre porque en ese ambiente hermenéutico pobre en que ocurren dichas recepciones, con frecuencia los autores locales sólo tienen acceso a porciones incompletas del trabajo primario del autor, de su literatura secundaria y están excluido de los intercambios orales en torno a dichas teorías. Esto trae como resultado que dichas lecturas parciales, incompletas o tergiversadas terminen creando teorías locales que responden a objetivos locales. (LÓPEZ MEDINA, 2008, p. 18 y 28)

Los planteamientos del autor no solo contribuyen a entender cómo funcionan los mecanismos de relación entre TTD y teoría locales del derecho, sino también nos revela la imposibilidad de apropiarnos de dichas teorías, y actuar en concordancia de lo propio. Esta orfandad teórica nos lleva a vivir una tensión entre lo propio y lo extraño, lo auténtico y lo subordinado, en donde solo las técnicas formalistas del derecho nos brindan certezas. Esto explica el arraigo que tienen los operadores jurídicos y los programas de formación jurídica a la memorización de reglas, la subsunción jurídica, las creencias acríticas en respuestas únicas y correctas, y a la rigidez y jerarquización pedagógica, social y personal. Mientras la falta de identidad con los postulados de un derecho de origen extranjero, percibido como superior, alimenta la resistencia, y por ende, el incumplimiento legal.

Por otro lado, para entender cómo opera la cultura del incumplimiento legal que se deriva de la recepción imperfecta de un ´derecho externo`, acudimos a GARCÍA VILLEGAS (2011)<sup>13</sup>, quien sostiene que ésta se ve justificada por una variedad de puntos de vista, unos de naturaleza estratégica (quien incumple luego de calcular costos y beneficios de la obediencia); otros de naturaleza cultural (los que incumplen por considerar que los valores que representa la norma son menores que otros valores como los religiosos, sociales y familiares, por ejemplo); también hay quienes incumplen por razones políticas (como un acto de resistencia a la autoridad) (GARCÍA VILLEGAS, 2011, p. 162).

Ensayando una tipología ideal de personalidades incumplidoras<sup>14</sup>, GARCÍA VILLEGAS habla del vivo (que incumple por interés; el aprovechador; el que vive al borde de la ley); el rebelde (que lo hace para defenderse de la autoridad; el carácter indómito y rebelde); el arrogante (el que incumple en defensa de valores superiores, como su posición en la sociedad, su persona o su conocimiento. La soberbia de su condición de ricos disfrazada de hidalga)<sup>15</sup>.

- 13 GARCÍA VILLEGAS, M. (2011). "Ineficiencia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina" En: RODRÍGUEZ GARAVITO, C., *América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI* (Versión electrónica ed.). Argentina: Siglo XXI Editores.
- 14 No incluye en su análisis ni a los comportamientos criminales ni al incumplimiento fundado en la negligencia o la ignorancia, sino al comportamiento intermedio que puede ubicarse entre la intención y la causalidad.
- 15 Legado colonial del espíritu épico del conquistador y de la organización social basada en el honor, en donde los españoles y blancos ostentaban posiciones de honor, que en aquella época se asimilaba a tener virtud y libertad, lo que a su vez significaba no tener que trabajar y no tener que obedecer a nadie o a casi nadie (GARCÍA VILLEGAS, 2011, pp. 166, 168 y 169).

La descripción que hace GARCÍA VILLEGAS de la personalidad arrogante, retrata en todo su talante al aristócrata criollo ecuatoriano, y de cualquier otro país Latinoamericano. Dice:

El progreso del mercado y el surgimiento de la burguesía a finales del siglo XIX no pudieron desterrar las estructuras económicas heredadas de la colonia ni el espíritu señorial que las acompañaba. Con la independencia de España rodó la cabeza del rey, pero no las de los caudillos, militares, caciques, curacas y cabecillas (CHARVET, 2005, p. 134). Muchos señores se transformaron en burgueses, pero conservaban los resabios de su orgullo nobiliario. En el siglo XX la población mestiza ganó terreno, incluso entre las elites dominantes. Sin embargo, el espíritu de superioridad moral y política de estas cedió muy poco. Los comportamientos burgueses e igualitarios se mezclaron entonces con actitudes señoriales e hidalgas. El estatus y los roles sociales terminaron siendo más fuertes que la ley y la ciudadanía. Desde entonces, en América Latina nos guiamos de manera mucho más sustancial por los roles que desempeñamos en la sociedad que por una identidad ciudadana frente a la ley (DA MATTA, 1987). El poder igualador de las leyes generales y abstractas nunca fue lo suficientemente fuerte como para desterrar las diferencias de una sociedad fundada en la jerarquía y los privilegios. (GARCÍA VILLEGAS, 2011. p. 170).

A las características definidas por GARCÍA VILLEGAS, habría que añadir que la personalidad arrogante exhibe como características adicionales, una marcada actitud de desarraigo, de distancia, de no pertenencia y de superioridad. Este rasgo que también tiene orígenes coloniales, tiene que ver, desde mi punto de vista, con el tipo de migración que vino

al sur del Continente Americano. Así, mientras la migración inglesa llegó a América del Norte sin intención de retorno, a América del Sur llegaron conquistadores en busca de riquezas y glorias para su Reino. Mientras el migrante inglés siguió su camino sin volver su mirada a la tierra que dejaba, el colonizador español siempre añoró el retorno a su tierra. El colono inglés llegó con su familia y su historia, aunque sin la carga de la monarquía, mientras el colonizador español llegó ingrimo y de paso. Quedarse o morir en estas tierras era una señal de castigo; regresar era épico. Criollos, patriotas y afortunados mestizos iban y venían de España, y de Europa. Esto delineó un tipo de personalidad que mantuvo su mirada hacia afuera, siempre valorando al otro y desmereciendo lo propio. Esta personalidad podría denominarse `arrogancia romántica`. (Chávez, 2018: 142, 143)<sup>16</sup>

Identificar estas tipologías de personalidades incumplidoras permite comprender no solo comportamientos sociales sino también explicar hechos y consecuencias que se derivan de ello. Para GARCÍA VILLEGAS, por ejemplo, la personalidad arrogante centrada en la defensa de los grandes valores heredados de la época colonial, ha sido un serio obstáculo para la formación del Estado y de lo público, así como para justificar los abusos de poder y para comprender el derecho como instrumento de poder y no como su límite.

#### **4. Rupturas y transformaciones: la Constitución de Montecristi**

El derecho está concebido para ofrecer la certeza y estabilidad que requiere el Orden establecido, por lo que los

16 | CHÁVEZ VALLEJO, GINA. (2018) *El control constitucional de la justicia indígena en el Estado Plurinacional. Especificidades, particularidades, dilemas y desafíos*. Ciudad de México: Editorial Porrúa 148. Pp. 412.

cambio son vistos no como actualizaciones sino como crisis. Esto es así porque sustituir la regla referida al gobierno de las personas (característico de la monarquía y el feudalismo) por la regla del gobierno de las leyes (característico del Estado moderno) significó transformar la sociedad estamental por la sociedad de individuos libres; la monarquía por la república; la voluntad del monarca por la prescripción normativa; el monarca por una entelequia llamada Estado de derecho. Más adelante, modificar el estado liberal por el estado de bienestar significó resolver la crisis de la post Segunda Guerra Mundial. Para Ecuador del 2008, cambiar el Estado débil por un Estado que cumpla un rol equilibrante de las fuerzas políticas significó un acto revolucionario, tanto por las rupturas que hace la Constitución ecuatoriana con el pasado, como por los resguardos que ésta toma para descolonizar el Estado. De ahí que las transformaciones de las reglas del derecho solo son vistas en momentos de cambio civilizatorio o de crisis y revolución.

En tal sentido, la Constitución ecuatoriana elaborada por la Asamblea Constituyente<sup>17</sup>, y aprobada en plebiscito por el 63.93% de votos, diseña una institucionalidad republicana de ciudadanía amplia, una ciudadanía universal; reconfigura el tradicional esquema de división y equilibrio de poderes; apunta a la re-legitimación de los actores y de los partidos políticos sobre la base de un modelo de

**17** La consulta popular que llamó el ex presidente Rafael Correa en el 2007 a conformar la Asamblea Constituyente de plenos poderes obtuvo el 81,72% de votos. Por voto popular se eligieron 130 asambleístas constituyentes, en donde Alianza País obtuvo el 70% de los escaños. Entre otros detalles de la Asamblea Constituyente tenemos que el 80% de representantes electos provinieron de la sociedad civil. Aproximadamente, 70.000 ciudadanos llegaron a la Asamblea Constituyente con diversidad de propuestas. Las 10 comisiones procesaron más de 2.600 propuestas de reforma, de las cuales se analizaron 1.124 iniciativas ciudadanas de reforma constitucional.



democracia mixta que combina formas de democracia representativa, participativa y comunitaria. Configura una noción de igualdad estableciendo un trato diferente para los diferentes, la libertad ejercida con responsabilidad social, la interconexión y la igualdad de jerarquía de los derechos; propone un humanismo complementado con los derechos de la naturaleza; en fin, asume un racionalismo abierto a otras cosmovisiones y formas de conocimiento.

En lo que tiene que ver con las nociones de desarrollo y economía –el progreso como noción revolucionaria–, la Constitución apuesta por un Estado planificador y articulador en el que cobra fuerza la planificación territorial por regiones, el ordenamiento de la economía nacional y de la gestión pública, y el funcionamiento de diversas formas de economía: capitalista –estatal y privada–, comunitaria, social y solidaria; todo asentado en la noción de Buen Vivir, que alude a un concepto de desarrollo integral y finalista. No se trata, por tanto, de un modelo económico liberal clásico o neoliberal, sino más bien de lo que RAMÍREZ (2010:57)<sup>18</sup> califica como biosocialismo republicano; modelo que a la vez que garantiza la plena realización del individuo y de los particulares, garantiza otras formas económicas de carácter colectivo y solidario, a la par que garantiza un intervencionismo estatal socialmente justificado.

La Constitución de Montecristi contiene más que normas, un proyecto de sociedad asentado sobre una idea de Estado fuerte, soberanía popular renovada, instituciones jurídicas generadoras de ciudadanía activa e igualdad social que excluyen todo tipo de hegemonías culturales o socia-

18 | RAMÍREZ, R. (2010). *Los nuevos retos de América Latina: socialismo del sumak kawsai o biosocialismo republicano*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación.

les. Más que responder al tradicional modelo de “acuerdo político” o “pacto de élites”, la Constitución adopta un modelo de proyecto político.

Como instrumento político, el único período de estabilidad democrática que el Ecuador ha experimentado es la primera década de vigencia de la Constitución de Montecristi. Dicha estabilidad incluye dos reformas constitucionales que impulsó el presidente Correa, y tres sucesiones ordinarias de gobierno: una elección y una reelección de Rafael Correa, y una elección de Lenin Moreno. Luego de esta década, y con la elección de Moreno y posterior elección de Guillermo Lasso, el transfuguismo político, la inestabilidad democrática y el desapego a las reglas del derecho volvieron a instalarse en Ecuador, retomándose así el cause histórico del constitucionalismo débil.

A 15 años de vigencia de la Constitución de Montecristi, el balance arroja claroscuros que demuestran tanto importantes logros como también sus límites. Estos, sin embargo, no expresan necesariamente el agotamiento de modelo, pero si su fragilidad frente al asecho de las fuerzas políticas que, estando llamadas a sostenerla, optan por retornar al viejo modelo pactista que, de acuerdo a cálculos políticos, brinda más réditos a la hora de asegurar ventajas particulares.

Más allá de esto, entre los cambios que ocurrieron al amparo de la Constitución de Montecristi, quiero resaltar uno de carácter estructural que es descrito en el estudio de MINTEGUIAGA & UBASAR-GONZÁLES (2013, p. 697)<sup>19</sup>, sobre la base de la hipótesis de que con la irrupción de los nuevos

19 | MINTEGUIAGA, A.; UBASART-GONZÁLES, G. (2013). *Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia*. Política y Sociedad, 52 (3), 691-718.

proyectos políticos -refiriéndose a los gobiernos progresistas de las primeras décadas del siglo XXI-, el mapa de los modelos de bienestar y cuidado podría haber cambiado de manera substantiva, lo que incluso podría suponer un replanteamiento mismo de las propias categorías de análisis que han venido siendo utilizadas para evaluar las políticas sociales en Latinoamérica.

Resaltan las autoras que la centralidad que ha tomado la agenda social en sentido extenso, sobre todo de manera importante en los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela, hace pensar que se estaría abandonando la caracterización exclusiva de un régimen familiarista, por una esfera público-estatal asentada en un mayor gasto público, en concreto gasto social; una expansión de los servicios de salud, educación y protección social; mejoras en la calidad del mercado de trabajo; y, en parte como consecuencia de lo anterior, reducción de la pobreza y la desigualdad.

En el caso del Ecuador, en seis años de revolución ciudadana, las autoras identifican que la dinámica del período se expresa en: 1) la (re)apropiación de recursos para el Estado; 2) la recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación; 3) la fuerte inversión social y extensión de políticas de bienestar MINTEGUIAGA & UBASAR-GONZÁLES (2013, p. 697 y 702). Como consecuencia, la centralidad que tienen los derechos en la Constitución ecuatoriana, no solo incide en las categorías de análisis, esto es, en las mediciones por índices de carencias, sino que pueden derivar en potenciales violaciones de derechos constitucionales y de derechos humanos.

Las investigaciones, las estadísticas y los informes institucionales indican que la política de corte universalista que se aplicó en los 10 primeros años de vigencia de la Consti-

tución estuvo enfocada en equilibrar las desigualdades sociales y no únicamente en igualar a los ciudadanos ante la ley. Eso nos dicen las cifras de índice de pobreza y pobreza extrema<sup>20</sup>, de satisfacción ciudadana, de transparencia, y de generación de leyes que hacen posible la materialización de la Constitución, entre otros.

## **Epílogo: el problema del eterno retorno**

El eterno retorno o *uróboros* alude, desde una concepción filosófica, al esfuerzo eterno, la lucha eterna y el esfuerzo inútil originado en la naturaleza cíclica de las cosas. En el pensamiento platónico representa la idea de que la eternidad prevalece sobre el tiempo y la historia puede ser abolida; es un círculo vicioso. En el pensamiento ancestral es la necesidad del tiempo de regenerarse periódicamente mediante la repetición de un acto cosmogónico: el regreso del Pachakutik. Será Nietzsche quien ve en el eterno retorno no un círculo vicioso sino la participación del hombre en el gran juego de la vida aceptando el devenir; verá su poder transformador, redentor, creador, sobre la base del querer liberador. Sin embargo, solo el súper hombre de Nietzsche estará en la condición de asumir ese gran juego de la vida, una vez que ha matado a Dios y es libre para construir su propio destino.

El constitucionalismo fuerte inaugurado por la Constitución de Montecristi, ese que rompió con el pasado anacrónico y recuperó un pasado edificante, el que transformó a

20 | Los claroscuros están en que, por ejemplo, pese a que sacaron a más de dos millones de dicho estado, su incidencia en las comunidades y pueblos indígenas fue bajo, por lo que sus históricas condiciones de exclusión y pobreza prácticamente no se modificaron; y, por el contrario, con los gobiernos de Moreno y Lasso, los índices de pobreza y pobreza extrema en pueblos y comunidades indígenas han vuelto a niveles de la década de los 90s.

la hoja de papel en proyecto político de futuro, el que cuidó de articular los valores con las estructuras, y estas con los derechos y con las instituciones, volvió a ese devenir histórico como círculo vicioso.

Con el gobierno de Lenin Moreno, volvieron las tramas de corrupción, los discursos de odio y la desobediencia jurídica. Volvió a subir la deuda externa, las exoneraciones tributarias a los ricos, los acuerdos con el FMI, los despidos en el sector público, el achicamiento del Estado, la desinversión en los sectores de salud, educación, vivienda, infraestructura. Regresó el transfuguismo político, el pacto entre élites y la persecución y proscripción política. Volvimos al drama del eterno retorno, al círculo vicioso del Estado en ciernes, incompleto y en construcción. Nos regresaron a un espacio y tiempo neocolonial que pretende reinstalar la caduca idea de que son las élites de estirpe (gente de bien) las llamadas a gobernar, cuando no hacen más que fabricar masas de pobres; a las formas y representaciones en donde imperan las peores prácticas de negociación política, con resultados nefastos para un constitucionalismo históricamente débil; y a los sentidos y significados democráticos más decadentes, que son el reino del espíritu arrogante y la cultura del incumplimiento legal, aplicando prácticas de la anti-política, el *lawfare*, y el ejercicio de un libertarismo cercano al estado de naturaleza, y no a un estado de libertad, igualdad y buen vivir.

Derrotada la Constitución de Montecristi por mandatarios que traicionan o incumplen el proyecto político que le llevó al poder y aplica normas al margen del derecho vigente, por autoridades que declara que sus decisiones están por encima de la constitución, y por funcionarios públicos que se compactan con actores económicos, sociales y mediá-

ticos para sostener guerras judiciales en contra de sus adversarios políticos, nos quedan sus postulados como elementos movilizadores de la sociedad. Si la historia vuelve a repetirse como drama y como círculo vicioso, aún queda una voluntad vibrante para hacer que se repita como poder transformador, liberador, redentor, creador.

---

Crisis de la representación política  
o representación política  
de la crisis.  
La Asamblea Constituyente del  
2008 en Ecuador

---

Gustavo Xavier Ayala Cruz

Universidad de Salamanca

---

<https://orcid.org/0000-0003-0110-5181>

[gxayala@usal.es](mailto:gxayala@usal.es)

## Resumen

Este trabajo trata el tema del efecto de las crisis de representación política en los diseños institucionales de los procesos de reforma constitucional.

El *paper plantea* que la existencia de una crisis orgánica en Ecuador generó un clima de antipolítica que fue canalizado por una nueva fuerza política *antiestablishment*. El proceso constituyente del 2008 se explica a través del enfoque de las coaliciones promotoras y se estipula que respondía a tres problemáticas: 1) reconstrucción de la estatalidad; 2) agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal; 3) reconfiguración de la comunidad política.

Con relación al régimen político, se identifican continuidades y rupturas con relación a la Constitución de 1998 y se establece que el malestar hacia la política no generó propuestas efectivas para el reforzamiento del control ciudadano al representante.

**Palabras claves:** crisis de representación, representación política, régimen político, asamblea constituyente, Constitución ecuatoriana.



## I) La democracia representativa

Los orígenes de la democracia actual no se encuentran en la democracia ateniense sino en la tradición anglo-estadounidense inspirada en la Roma Imperial. De la tradición británica se apoya en la Carta Magna inglesa y en 1688, cuando se puso fin al absolutismo y las clases propietarias afirmaban sus privilegios y libertad frente a la monarquía. Los estadounidenses aportan con la redefinición de la democracia alrededor de las elecciones, un elemento oligárquico según la tradición griega.

En el debate sobre el diseño político de Estados Unidos los federalistas tenían como objetivo preservar la división entre la masa y la élite (Gargarella, 1997). En *El Federalista* se puede ver, sobre todo con Madison, cómo se critica a la democracia por la posibilidad de que las mayorías al tomar el poder puedan vulnerar a las minorías<sup>1</sup>. Por ello, sus propuestas estaban dirigidas a diseñar un conjunto de instituciones políticas que incorporan y, al mismo tiempo, limitan el poder popular, creando una ciudadanía inclusiva pero pasiva, con una perspectiva limitada de sus facultades políticas (Meiksins Wood, 2000).

<sup>1</sup> Hay que insistir que la referencia a minorías no es a grupos vulnerados o con desventajas sino a los pocos que gozan de privilegios (propiedad, riqueza o estatus). Como decía Hamilton: los “ricos y bien nacidos” Véase *El Federalista* LX y LXXXV.

De tal suerte, la representación, como forma constitutiva de gobierno, se convierte en la antítesis de la *isegoria*<sup>2</sup>, pues el ciudadano renuncia al ejercicio político y se transfiere el poder a otros, produciéndose una redefinición de la democracia que disimularía las ambigüedades de su proyecto político: una élite propietaria con apoyo electoral popular. Por ello, la universalidad de los derechos políticos deja intactas las relaciones de propiedad y apropiación.

La representación, según esta concepción, permitía una mejor gestión política. Primero, porque al existir sociedades más complejas y extensas que las primitivas no era posible la reunión presencial de los ciudadanos para discutir y administrar la cosa pública. Segundo, porque introducía distancia que permitía una mejor perspectiva para construir el bien público, mantenía un bajo número de representantes por población total y alteraba el eje geográfico: del *deme* local al centro federal. Pero, en tercer lugar, aunque fuera posible no era deseable, pues supuestamente no todos pueden representar bien sus intereses. Así, se debe mantener el gobierno popular en cuanto fuente originaria del poder, pero encarga a otros su dirección, siendo estos escogidos por todos.

Justamente, se justificaba a la elección como el mecanismo más idóneo para depurar. Se busca que el imaginario de la dominación impida la reafirmación simbólica de lo subalterno y premie las “cualidades” de las clases hegemónicas: sabiduría, distinción y riqueza. Por ello se exigía el “mérito” de disponer de independencia económica, como un antídoto contra la corrupción, y de tiempo libre

2 | En la concepción ateniense se refiere al derecho de cualquier ciudadano de intervenir en el debate público. Para un repaso sobre los principios fundacionales de la democracia ateniense ver Córdova (2015).

para dedicarse a pensar la política. Con todo esto se logra que las clases propietarias se constituyan en una especie de ventrílocuas sociales de las clases subalternas.

En ese sentido, a diferencia del sorteo en la democracia ateniense, Manin (1998) ve que la institución central de la democracia representativa es la elección como el procedimiento de selección de quienes se encargan de la gestión de los asuntos comunes. Este tiene la ventaja de generar consentimiento sobre la autoridad, implicando la voluntad y el compromiso hacia el designado. Incorpora un elemento igualitario, al ofrecer a todos los miembros de la comunidad política la posibilidad de elegir, pero contiene al mismo tiempo el elemento elitista, al restringir a unos pocos la posibilidad real de ser electos. Es decir, los gobiernos representativos poseen tanto características democráticas como no democráticas (Manin, 1998, p. 290).

## **II) La crisis de representación contemporánea**

Las democracias contemporáneas muestran signos de agotamiento (O'Donnell, 2007), pérdida de capacidad de seducción como discurso legitimador, y resultados mediocres en su correspondencia con la mejora de calidad de vida. La ciudadanía percibe que las elecciones no alteran el rumbo de las políticas públicas y tiene poco impacto en su vida cotidiana (Przeworski, 2022).

Estos efectos no distinguen la edad de su instauración o la institucionalización de su sistema político, tampoco su cultura política ni el nivel de desarrollo económico. Aunque las causas y los síntomas son diferentes, con dinámicas regionales diversas, en todas partes se observa un importante malestar de los ciudadanos hacia la política. Y la pandemia del COVID-19, al fortalecer la informalidad y

marginalidad, no ha hecho más que acelerar e intensificar este fenómeno.

En ese contexto ha tomado fuerza un discurso marcado por la antipolítica, donde se asocia política con corrupción, engaño y conflicto estéril. Este discurso, que forma parte cada vez más del sentido común de la época, es recogido por los medios de forma cotidiana.

Para ahondar en las causas de este malestar se puede indagar en los fundamentos de la democracia en América Latina: en las características del capitalismo periférico, los límites de la democracia representativa, el cruce histórico con el liberalismo o en el proceso de conformación del Estado. Otra vía puede ser analizar el mal diseño y funcionamiento del sistema político y sus instituciones, el perfil inadecuado de las élites o el comportamiento de los ciudadanos. El tema se puede abordar desde diversos niveles y visiones que resultarán en distintos diagnósticos.

En América Latina la crisis de representación se ha estudiado desde diversas entradas: colapso de sistemas de partidos (Tanaka, 1998; Morgan, 2007; Machado, 2007); la congruencia entre la oferta política y la demanda ciudadana (Luna y Zechmeister, 2005); el tipo de los partidos políticos (Pachano, 2008); la cultura política (Abad y Trak, 2013); o la incapacidad estatal (O'Donnell, 2003; Mainwaring, 2008).

En todo caso, lo que nos interesa resaltar para intereses de este trabajo, es lo que algunos politólogos (Montero, Gunther y Torcal, 1999) diferencian entre el descontento (una insatisfacción coyuntural ante resultados negativos) y la desafección (un distanciamiento de la ciudadanía hacia la política). De esta suerte, el descontento pasa cuando hay un cambio de gobierno o un nuevo momento económi-

co siendo una reacción a una mala gestión o a la recesión económica, y cuya medición puede ser operativizada con indicadores sobre el desempeño del gobierno o la evaluación situacional. Por su parte, la desafección es una forma de socialización en la vida cotidiana, de entender el mundo y de actuar en sociedad. Esta se mide con indicadores referidos a la subjetividad de mediano plazo de la legitimidad democrática (como la creencia en la democracia como régimen o en el horizonte del país).

### **III) El proceso constituyente de 2008**

Para entender el proceso de cambio en Ecuador se toma prestado el enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier, 1999), del análisis de las políticas públicas. En esta propuesta se concibe que los cambios se pueden producir por alteraciones en el núcleo de creencias, reemplazo de la coalición gobernante, cambios externos que alteran la estructura social. Para el caso ecuatoriano justamente se da una confluencia de todos estos elementos.

Entonces el contexto estuvo marcado por cinco factores: a) El desgaste del modelo neoliberal; b) Agotamiento de la coalición promotora conservadora; c) Crisis del hegemon en el sistema internacional; d) Emergencia de la resistencia social; e) la imposibilidad del sistema político de procesar las demandas y los conflictos.

Así, con relación al núcleo de creencias, el sentido común regido por el proyecto neoliberal empieza a mostrar, primero, una fuerte resistencia, y luego, una activa crítica desde varios actores y espacios que merman su hegemonía y luego confluyen y alteran el sentido común político de la sociedad. Se asocia crisis con neoliberalismo y cambio con “otras” propuestas y sujetos políticos que presen-

tan distancia o enfrentamiento al sector tradicional del poder.

Posteriormente, se logró que el acumulado de una lucha social de décadas se canalice a través de una expresión electoral que resulta triunfante en las elecciones generales del 2006. De tal suerte, se desplaza del poder político a partidos, tradicionales y nuevos, fuertemente vinculados con poderosos grupos económicos.

Esto genera una nueva coalición de gobierno que, a pesar de su heterogeneidad, se encontraba dirigido por un sector de centroizquierda, con discurso nacionalista, reivindicaciones plebeyas y con una propuesta que tiene como eje la reconstrucción de lo público, a través del fortalecimiento de lo estatal. En el aspecto económico el discurso y su gestión se desarrollaron tomando distancias de las políticas de las escuelas neoclásicas presentando cierto perfil neodesarrollista. Esta coalición, de formatos no institucionalizados, tenía como base una alianza de sectores medios, con una fuerte sobrerrepresentación en las tareas gubernamentales, el acompañamiento no orgánico de algunas organizaciones populares, y una mayoría electoral fruto de la popularidad del fuerte liderazgo de Rafael Correa, quien desplegó una estrategia que toma la crisis societal como una oportunidad de reconfiguración de la correlación de fuerzas políticas y el rediseño de la institucionalidad.

Por último, dentro del modelo se habla de percibir los cambios externos que alteran la estructura social, a saber: el cambio de las condiciones estructurales de la sociedad ecuatoriana tras dos décadas de aplicación de políticas neoliberales (mayor pobreza y desigualdad, expulsión de emigrantes, ruptura de tejido social, cambio demográfico) y el giro geopolítico que vivió la región entonces: desgaste

de la hegemonía estadounidense, emergencia de Brasil como potencia regional y triunfo presidencial simultáneo de gobiernos con presencias de las izquierdas en América Latina, especialmente en América del Sur.

Tras unos intensos meses de enfrentamientos con los partidos del orden, con las cámaras empresariales y los medios de comunicación; el entonces Presidente Correa logra promover en enero de 2007 la realización de un referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente y obtiene el 81,72% de apoyo. Posteriormente, para las elecciones de candidatos, en septiembre de 2007, su plataforma electoral, Movimiento País, logra el 69% de los votos lo que le permitiría alcanzar 80 escaños de los 130 en disputa<sup>3</sup>, otorgándole una cómoda mayoría, que llegaría a contar hasta con 94 asambleístas al lograr una alianza con otros partidos progresistas para la aprobación de la propuesta de texto constitucional, que sería ratificada en un referéndum, en septiembre del 2008, con el apoyo del 63,93% de los votantes.

Aunque el Ecuador tiene una larga tradición de elaboración de Cartas Políticas su vigésima experiencia se diferenciaría de su tradición en varios sentidos: por la aplastante mayoría progresista en su composición, por ser una confluencia de un ente legislador y constituyente<sup>4</sup>, por

- 3 | La Asamblea Nacional Constituyente estaba conformada por 130 asambleístas: 100 provinciales, 24 nacionales y 6 por las circunscripciones de emigrantes de América Latina, Estados Unidos de América, Europa.
- 4 | Además del pleno, los asambleístas conformaron 10 mesas de trabajo, en base a una división temática de diferente peso político y jerárquico: 1) Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales; 2) Organización, Participación Social y Ciudadana; 3) Estructura e Instituciones del Estado; 4) Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias; 5) Recursos Naturales y Biodiversidad; 6) Trabajo, Producción e Inclusión Social; 7) Mesa de Régimen de Desarrollo; 8) Justicia y Lucha contra la Corrupción; 9) Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración; 10) Legislación y Fiscalización. Esta última funcionó como una suerte de mesa que reemplazó al Congreso Nacional en sus tareas legislativas inmediatas.

su metodología de trabajo<sup>5</sup>. De hecho, la vigésima Constitución resultante ha sido calificada por algunos juristas como un nuevo constitucionalismo, por su heterodoxia jurídica tanto por la forma cuanto por el contenido<sup>6</sup>.

Justamente, uno de estos autores, el profesor Gargarrella (2010, p. 173), considera que, al estudiar los procesos de reforma constitucional de fines del siglo XX e inicios del XXI, hay que señalar a los objetivos explícitos presentados en los debates que apostaban por la reforma política. Es decir, ¿cuál es la pregunta que los nuevos textos constitucionales van a responder?

Para el caso ecuatoriano consideramos que existen tres dimensiones que se intentaban abordar en el proceso constituyente: 1) Reconstrucción de la estatalidad; 2) Apuntalar un nuevo modelo de desarrollo; 3) Reconfigurar la comunidad política.

## 1) Reconstrucción de la estatalidad:

Para ser frente a la crisis de estatalidad la nueva Constitución dio respuestas en tres niveles. Los cambios en los principios rectores; la reorganización del poder político; y, el

- 5 El diseño metodológico era poco resolutivo, no promovía una visión y participación integral del asambleísta, no se ajustaba a la técnica legislativa ni de creación jurídica, era cercano a la de diseño de proyectos. Lo que evidencia el perfil de las autoridades y el peso de la lógica ONG. Este déficit metodológico de trabajo, en un contexto de una organización con mayoría absoluta en la Constituyente, contribuyó a que las decisiones políticas sobre los textos definitivos no pasen por las instancias formales de la Constituyente y sean resueltas dentro de espacios de Alianza País, que era un movimiento electoral nuevo sin instituciones consolidadas.
- 6 Su formato no es el clásico en el Derecho Constitucional, especialmente en la articulación entre la parte dogmática y orgánica y mantiene una extensión poco habitual. La Constitución ecuatoriana contiene 444 artículos, 30 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y un régimen de transición con 30 artículos más.



cambio en el papel del Estado en el nuevo modelo de desarrollo. En esta ocasión nos concentraremos en la reorganización del poder político, especialmente en el Ejecutivo.

La nueva estructura del Estado en donde se registran cambios importantes en la división de poderes, los roles y en las atribuciones de cada uno. Lo primero a anotar es que el Estado ahora tiene una nueva estructura, consagra cinco funciones de Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control), crea adicionalmente una Corte Constitucional y permite la formación de un nuevo nivel intermedio de gobierno.

En el Ejecutivo se mantiene la noción de conjunción de la Jefatura de Estado y del gobierno en la figura del Presidente, como responsable de la administración pública. Igualmente se mantiene su composición con la presidencia, vicepresidencia y el gabinete compuesto por ministerios de Estado. Pero existen dos cambios importantes que lo consolidan como poder central, por lo que muchos analistas lo califican como modelos hiperpresidencialistas: se refuerza la capacidad de colegislar y tiene la capacidad de disolver a la Asamblea Nacional<sup>7</sup>.

La función legislativa se mantiene como una asamblea unicameral responsable de la producción de leyes y de

7 | Por una única vez en cada mandato, el Presidente o la Asamblea pueden hacer uso de este mecanismo, popularmente denominado como muerte cruzada, donde se procede a la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo vía elecciones por el tiempo restante del período del mandato inicial. Es un elemento extraído del sistema parlamentario para procesar los conflictos en las urnas y evitar las rupturas institucionales vividas entre 1997 y 2005. Sin embargo, es claro que el proceso beneficia más al Presidente (al requerir solamente un decreto suyo y poder gobernar unos meses sin contrapesos) que a la Asamblea (que debe reunir las dos terceras partes, alguna causal exige la intervención de la Corte Constitucional y de ganar deja al Vicepresidente a cargo del ejecutivo hasta la posesión de nuevas autoridades).

la fiscalización. Por otra parte, presenta cambios como el hecho que recuperó la representación nacional en la circunscripción electoral para la elección de asambleístas nacionales; y, que recobra la figura del juicio político y destitución de funcionarios de Estado. Pero también se elimina sus capacidades de nominación de funcionarios de otras funciones del Estado (justicia, electoral, transparencia y control), de aprobación presupuestaria y de producción normativa.

## **2) Apuntalar un nuevo modelo de desarrollo:**

La Constitución de 2008 y la adopción del buen vivir (*sumak kawsay*) fue una ruptura radical con la visión de la economía social de mercado, que estaba en la Constitución de 1998. Y esto en varios sentidos.

En el sentido jurídico, rompe con la visión liberal en la que una sociedad no puede establecerse objetivos colectivos. Esto implica la reconstrucción de lo público, la reconstrucción del Estado, dentro de ello recupera un sistema nacional de planificación, al que da un nuevo diseño institucional e importantes poderes y responsabilidades, pero también de reconocimiento a la pluralidad de sujetos.

En el campo de la economía rompe con el pensamiento neoclásico al concebirla como un campo multidimensional de interacción armoniosa entre los seres humanos y de éstos con la naturaleza, para permitir el buen vivir de los primeros (como un colectivo) y la reproducción de la segunda (no como objeto, sino como sujeto vivo). Contraponen variables éticas, de cultura e historia al comportamiento instrumental y de competencia que el mercado exige para alcanzar rentabilidad. Visibiliza también la diversidad: otras formas de producir, consumir y organizar la vida. Da

un significativo enraizado en la historia andina al significado vacío de búsqueda de una alternativa pero que sin contar con un enunciado concreto se mantenía como un prefijo (post) que denotaba un deseo de superarla.

### **3) Reconfigurar la comunidad política:**

La Constitución de 2008 realiza una ampliación de la comunidad política ecuatoriana.

Reconoce el derecho de participación política a jóvenes desde los 16 años, incorpora a los servidores de las fuerzas armadas y policía para los procesos de votación y dota de fuertes derechos a los inmigrantes, ya no sólo como electores sino que crea espacios propios en el poder legislativo ecuatoriano. En correspondencia con el reconocimiento y la promoción de los derechos de los inmigrantes ecuatorianos, se les concede el derecho a votar a los extranjeros que sean residentes por lo menos 5 años, a más de los naturalizados obviamente.

También profundiza en el reconocimiento de la diversidad de su comunidad política. Así pasa a reconocerse como un Estado pluricultural y multiétnico a uno intercultural y plurinacional<sup>8</sup>. Y esta diferenciación se desarrolla en dos

8 | Vale indicar que en la Constituyente existió un debate dentro del campo progresista sobre si el nuevo principio del Estado debía ser lo plurinacional o lo intercultural. La CONAIE, acentuando su visión identitaria, argumentaba que lo plurinacional era el horizonte de su lucha de superación colonial, que expresa la inclusión, el reconocimiento jurídico-político, así como de nuevas formas de organización política con autodeterminación de los pueblos y nacionalidades. La FENOCIN, enfatizando la clase, consideraba que era otro momento político que ya no exigía poner el acento solo en el reconocimiento de la diversidad sino de los espacios de interacción entre los diversos y jerarquizados, que los pueblos indígenas no son minorías y que los espacios en Ecuador no son, en su mayor parte, monolíticos sino fluidos. Pero más allá de este

sentidos. En el primer caso, del liberalismo multicultural, se da una constatación de la diversidad y la lucha por el reconocimiento de esas diferencias, como una especie de preservación de identidades con base en un desarrollo separado. Mientras, una política intercultural supone la creación de puentes entre los diversos. El otro sentido de diferenciación es que lo multicultural significa la inclusión de grupos discriminados a una matriz cultural dominante, mientras lo intercultural supone construir otra matriz cultural con una articulación que promueva una interacción más democrática.

Por ello la nueva Carta Política reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades como sujetos de los derechos del buen vivir y se amplían sus derechos colectivos. Se posibilita la creación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o pluriculturales con las competencias del respectivo gobierno local. Se reconoce también al kichwa y shuar como idiomas oficiales de relación intercultural, se fortalece la educación intercultural bilingüe y se promueve la educación intercultural para todos y todas. También se da reconocimiento a la justicia indígena, en el marco del respeto a los derechos humanos, como una jurisdicción especial, en la que además se promueve la participación de las mujeres. Se establecen sanciones contra toda forma de discriminación y se señalan formas de reparación.

... debate inconcluso hay que decir que no siempre estaba clara la diferencia entre los términos ni entre los proyectos, que mostraba más disputas organizativas y que puso en evidencia las debilidades del movimiento indígena en los contenidos concretos de su diseño político-institucional. Sin quitar que el correísmo tampoco tenía una clara propuesta, su nacionalismo temía a posibles divisiones nacionales y su discurso estaba impregnado de ciertas herencias de la ideología del mestizaje de Benjamín Carrión con matices de collage postmoderno. Al final se optó por tomarlos como términos complementarios y se los incluyó a los dos.

#### **IV) Comparación entre 1998 y 2008**

Al comparar los dos procesos constituyentes salta la similitud de la existencia de crisis de representación. Pero si en la década de los 90 existía una desafección ciudadana, que luego se profundizaría con una crisis estatal (1999-2000), en el 2008 solo se observa descontento. Esto se lo puede ver al revisar indicadores subjetivos (valoración del presidente, percepción sobre la democracia, evaluación de la gestión económica) y objetivos (fragmentación, respaldo electoral del partido ganador, porcentaje de la pobreza, densidad estatal, etc.)

Aun así, los dos momentos están llenos de discursos de malestar ciudadano hacia la política, enfocando las soluciones de la crisis a una reforma institucional. Pero cuando se analiza el sentido de las propuestas se evidencia que las respuestas de la sociedad civil están marcadas por una ambigüedad en su relación con la política: se oscila permanentemente entre la presencia y el desentendimiento, entre reivindicaciones con hacerse cargo de la política pero con propuestas concretas que arrojan la política aún más lejos de donde se encontraba inicialmente.

Esto se lo puede visualizar mejor en algunas líneas de propuestas de “reforma política” que abordan temas como la crítica del aparato partidario como centro de operaciones de la política corrupta; el intento de reemplazar la representación política basada en las elecciones por la gestión técnica; y, finalmente, el intento de cambiar el sistema electoral para suplir problemas en la constitución de la representación misma.

Especial interés tienen las propuestas de la participación de “independientes” (1998) o “ciudadanos comunes”

(2008) para sustituir al político profesional, como un supuesto mecanismo para acercar la política a la gente. Se parte de considerar que estos, al no estar ligados a los partidos políticos, pueden percibir mejor los intereses de la sociedad, así como su supuesta independencia ideológica les ayudaría a ser más pragmáticos para gestionar los asuntos comunes. Estos “no políticos” entran a la política con una legitimidad adquirida previamente gracias a su relación con otros campos. Su afirmación como “buen” profesional, empresario, periodista, deportista les da reconocimiento público y sería la garantía de su eficiencia y buen juicio para obrar en política. Todo esto encerrado en una crítica esencialista a la política como espacio de corrupción, entendiendo a la comunidad política como una recopilación dispersa de individuos y a la sociedad civil como espacio ciudadano sin clases ni conflictos.

Obviamente se puede argumentar que el control al representante partidario es débil, pero lo que se quiere resaltar es que el malestar hacia la política no siempre genera propuestas efectivas para el reforzamiento del control al representante, sino más bien se renuncia al control totalmente. El “ciudadano independiente” no es controlado por nadie, no tiene disciplina organizativa ni ningún dispositivo heurístico garante de una orientación ideológica o programática.

Esta comprensión tiene un error cognitivo de inicio. Esto parte de considerar que el problema es la distancia entre el representado y el representante como una lejanía de características, sobre todo de identificación, cuando realmente el problema en la representación no es una distancia en términos de conocimiento personal o compromiso subjetivo sino en la imposibilidad del elector de controlar la gestión política del conjunto de los representantes.

Ello se basa en creer que la crisis de la política es una crisis de los políticos. De esta forma se considera que el problema es un asunto de conductas y actitudes y la solución es un cambio de estas o del reemplazo personal, sin realmente reformular la representatividad política.

Por otra parte, la máxima de “vivir para la política y no de la política” se concreta con aquellos independientes cuya vida material está resuelta al margen de la actividad política, esto es presentado como un avance pues desvincularía supuestamente el interés de participar en la política con el interés de hacer dinero. Sin embargo, esto no toma en cuenta, como dice Franzé (1996), que esa noción de despojar a la política de su carácter profesional, lejos de lo que se piensa, es un retroceso histórico. Ya que la época en que los “independientes” actuaban en política sin esperar vivir de ella era cuando a éstos se les conocía como notables, que se dedicaban a la actividad política como extensión de sus intereses particulares y de clase. Es decir, no había cuestión pública porque las masas estaban excluidas de la política. Justamente, la profesionalización de la política rompió con la oligarquización del manejo estatal y permitió el acceso a la política a individuos cuyo origen de clase lo hubiera impedido si no tenía una vida material garantizada en el ejercicio de la política.

Adicionalmente, otra semejanza entre los dos momentos es la apuesta por el fortalecimiento del Ejecutivo, el debilitamiento del Legislativo y la construcción de espacios “no políticos”. De tal suerte, en 1998 el discurso de la gobernabilidad buscaba fortalecer al Ejecutivo, “despolitizar” los sistemas de decisiones, generar mayor eficiencia evitando las interferencias “políticas” (demandas, presiones, movilizaciones) y entregarlos a las producciones “técnicas” que se suponen neutrales (caso emblemático la “independen-

cia” del Banco Central). Por su parte, en el 2008 bajo un discurso de lo ciudadano frente a la partidocracia también se fortalece al Ejecutivo y se generan espacios y nominaciones “no partidistas” cuya composición se da bajo concursos supuestamente meritocráticos<sup>9</sup>.

En ese sentido, desde una perspectiva crítica, se puede anotar que, en el aspecto del sistema político, la Constitución del 2008 es más la continuidad de tendencias presentes en la Constitución de 1998 que de rupturas<sup>10</sup>.

Mención aparte merece la Corte Constitucional diseñada en el 2008. Su carácter jurisdiccional ha sido fortalecido para defender los derechos, los procedimientos y la supremacía de la Constitución. Además del control constitucional, ya establecido en la Constitución de 1998, se crean nuevas competencias como el control constitucional de decisiones judiciales, la inconstitucionalidad por omisión, generación de jurisprudencia obligatoria.

- 9 | El caso más emblemático puede ser el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Es un órgano nuevo que tiene capacidades de nominación de autoridades y control político, pero su composición venía originalmente de un concurso de oposición y méritos, donde supuestamente más que la representatividad social se verificaba la meritocracia. En el 2017 se aprueba en consulta que serán electos. Aun así, se mantiene como una institución política con supuesto origen ciudadano.
- 10 | Una diferencia que sí es real y donde se innova es en la participación ciudadana. Con la Constitución del 2008 se toma a la participación como eje transversal que involucra nuevos actores que se visibilizan y adquieren derechos políticos, involucra más aspectos en donde se puede intervenir (información, gestión), se generan dispositivos de control a los representantes políticos (revocatoria del mandato, rendición de cuentas, transparencia) y se aclaran mecanismos de consulta electoral (consultas, plebiscitos). Sin embargo, la participación está alejada de la organización social o cívica, no se garantizan las condiciones materiales dentro de las instituciones para su ejecución y se imprime una calificación meritocrática sobre lo representativo en los perfiles de quienes optan por ejercerla.



Sin embargo, su composición no se da por ningún mecanismo democrático, ni de representación (directa o indirecta), sino por una supuesta meritocracia de virtud e ilustración. Además, su diseño le convierte en una institución contramayoritaria<sup>11</sup> que reemplaza a la soberanía popular como fuente de origen de las decisiones políticas por una capacidad técnica de origen institucional autorreferencial. Por otro lado, si bien no responde al *accountability* vertical (elecciones), tampoco al *accountability* horizontal (de otros poderes) y tiene la última palabra en varias decisiones estatales. Esto puede generar tensiones si este órgano logra imponerse a la voluntad democrática<sup>12</sup>.

## V) Conclusiones

Al reflexionar sobre la democracia se debe rastrear sus orígenes, entendiendo sus diversos elementos y matrices. De la misma forma, no se lo puede concebir bajo la comprensión de un proceso lineal y consumado; al contrario, su trayectoria está llena de caminos sinuosos, varios retrocesos, sendas poco exploradas y otros futuros posibles.

Bajo esa comprensión se ha tratado de interpretar a la democracia representativa contemporánea como una mezcla de elementos democráticos y oligárquicos. Se ha enfa-

- 11 | Al respecto es interesante ver el debate sobre el proceso constituyente en Chile del 2019-2022. La derecha ha reivindicado a los federalistas estadounidenses y a Hayek para preservar lo contramayoritario de la Constitución pinochetista, argumentando que constituyen espacios de garantía de neutralidad técnica, frenos racionales a la tiranía impulsiva de la mayoría, preservación de valores sustantivos o contrapesos institucionales eficientes.
- 12 | Como ejemplo podemos ver cómo, en mayo de 2022, en Estados Unidos el Tribunal Supremo, tras lograr Trump obtener mayoría reaccionaria en su composición, decidió anular el derecho al aborto. Pero más allá del hecho concreto esta institución tiene una larga historia de actos antidemocráticos, sean procesos distributivos, libertades civiles o derechos.

tizado su contexto de origen y su diseño institucional, que presupone la división de las esferas económica y política, la eliminación de contenido social, la concepción de una ciudadanía inclusiva pero pasiva y la elección como mecanismo central en la selección de los gobernantes. Todo ello permite entender esa convivencia de la igualdad cívica con la desigualdad social.

Se ha comentado sobre el desgaste de las democracias, como discurso ordenador, y su pérdida de legitimidad, fenómeno ahondado por la pandemia del Covid-19. Ese malestar ciudadano hacia la política exige diferenciar el descontento coyuntural con la desafección, como nueva forma de socialización y relación con la política.

Basados en esa comprensión se propone comprender que Ecuador vivió un proceso de desafección a fines de la década de los 90 e inicios de la década del 2000, para dar paso a un descontento.

En ese contexto de malestar ciudadano hacia la política se realizaron dos procesos constituyentes (1998 y 2008), muy diferentes entre ellos pero que se asemejan por la presencia de un discurso de antipolítica y ciertas continuidades en las tendencias centrales de sus diseños de los sistemas políticos, especialmente en reforzar al Ejecutivo, atenuar al Legislativo y generar espacios “tecnico” - meritocráticos no partidistas.

Es curioso constatar cómo la crisis de representación no ha generado diseños institucionales que acerquen al ciudadano a la política y mejoren la calidad de su representación. Ni siquiera lograron superar la crisis del partido político con mejores formas organizativas; es más, parece que varias de sus propuestas son retrocesos antes que avances

frente a la crisis del partido como forma organizativa central contemporánea.

En ese sentido, las crisis de representación produjeron diseños de sistemas políticos, en las constituyentes de 1998 y 2008, que más que apuntalar su superación institucional reprodujeron los marcos cognitivos de los discursos del malestar ciudadano hacia la política.

En consecuencia, si el descontento fue superado alrededor del 2008 no se debió por la nueva institucionalidad, sino por la gestión de las políticas públicas (reconstrucción del Estado, procesos de redistribución) y la centralidad de la política en sí (irrupción de nuevos actores, propuestas electorales con diferenciación programática, cierta polarización). Esto va a contracorriente de las interpretaciones del institucionalismo en ciencia política que considera a las instituciones como causas de los fenómenos sociales, cuando en este trabajo se parte del presupuesto de mirarlas más como consecuencia.

Esto es importante de anotar para entender lo que se viene en el nuevo momento político. Así, con el mismo diseño de 2008 aunque varios años después (tal vez desde 2018), Ecuador parece atravesar un nuevo ciclo de malestar ciudadano hacia la política, ahondado con fuerza por los efectos sociales del Covid-19. Probablemente vuelvan a surgir cantos de sirenas que apuesten por nuevas reformas políticas como soluciones.

## Referencias

- Acosta, Alberto (Comp.) (2008). *Constitución 2008. Entre el quiebre y la realidad*, Ediciones Abya Yala.
- Abad Cisneros, Angélica y Trak, Juan Manuel (2013) Desafección política en Bolivia, Ecuador y Venezuela en 2010: un análisis comparado. *Cuadernos del Cendes*, Año 30. N° 82, Tercera Época, 35-66.
- Andrade Ubidia, Santiago. (Editor) (2004) *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*. Universitat de Valencia/Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Andrade, Santiago; Grijalva, Agustín; Stornini, Claudia (Editores) (2009). *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Andrade, Pablo (2005) Negociando el Cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998. En Trujillo, Julio César; Viciano Pastor, Roberto y Andrade Ubidia Santiago. (Coordinadores). *Estudios sobre la Constitución ecuatoriana de 1998*. Tirant lo Blanch. (33-78).
- Ayala Cruz, Gustavo Xavier. (2021). *La nacionalización de los sistemas de partidos en Ecuador y Perú. Un análisis comparado y multidimensional de sus determinantes (1978-2017)* [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca].
- Bobbio, Norberto (1997) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Casas-Zamora, Kevin; Vidaurri, Marian; Muñoz-Pogossian, Betilde y Chanto, Raquel. (Eds.) (2016) *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Córdova Molina, Diego I. (2015). Repensar la igualdad democrática: isonomía, isegoría, isotimia [en línea]. Colección, 20 (25).
- Franzé, Javier (1996) El discurso del malestar civil: la crisis política como crisis de lo político. En Porrás Nadales, A (Editor) *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos.

- Freidenberg, Flavia (Coordinadora). (2022) *Reformas electorales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gargarella, Roberto. (1997) *Crisis de la representación política*. Distribuciones Fontamara.
- Gargarella, Roberto. (2010) El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares. *Crítica y Emancipación*, (3), (169-188).
- Hamilton, Madison y Jay (1982) *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- ILDIS (Comp) (2008). *Análisis Nueva Constitución*. Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS.
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. (2018) *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Luna, Juan Pablo y Zechmeister, Elizabeth J. (2005), The Quality of Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies* 38(4), (388-416).
- Machado, Juan Carlos (2007) Ecuador: El derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*, XVII(1-2), (129-147).
- Mainwaring, Scott (2008). Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región Andina. En Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. (Eds.) *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma, (441-515).
- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. (Eds.) (2008) *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma.
- Manin, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan. (Eds) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge U.P.
- Meiksins Wood, Ellen. (2000) *Democracia contra capitalismo*, Siglo XXI Editores.

- Montero José Ramón; Gunther, Richard y Torcal, Mariano. (1999) Legitimidad, descontento y desafección. El caso español. *Estudios Públicos*, 74 (otoño), (107-149).
- Morgan, Jana (2007). Partisanship during the Collapse Venezuela's Party System. *Latin American Research Review*, 42(1), (78-98).
- Oliva, Daniela; Cantillana Peña, Carlos; Contreras Aguirre, Gonzalo; Perelló, Lucas; Morales Quiroga, Mauricio. (2017). Malestar con la representación democrática en América Latina. *Política y Gobierno*, XXIV (2), 245-274.
- O´Donnell, Guillermo. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En O´Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullerell, Jorge. (Comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD - Homo Sapiens, (pp.25-148).
- O´Donnell, Guillermo. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Editorial Prometeo.
- Pachano, Simón (2008). Ecuador: la provincialización de la representación. En Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. (Eds.) *La crisis de representación democrática en los países andinos*. (pp.163-208). Editorial Norma.
- Pitkin, Hanna (1985) *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Proyecto CORDES-Gobernabilidad (1999). *La ruta de la gobernabilidad*. CORDES-CIPIE.
- Przeworski, Adam. (2022). *La crisis de la democracia. ¿a dónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI Editores.
- Quintero, Rafael y Galo Chiriboga (Eds) (1998) *Alcances y limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*. Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central/ILDIS-Friedrich Ebert.
- Sabatier, Paul A. (1999) *Theories of the Policy Process*. Westview Press.

---

# El Estado constitucional de derechos y justicia: ¿un nuevo modelo constitucional?

---

**Gustavo Silva Cajas**

Universidad Internacional del Ecuador y  
Universidad de Sevilla

---

<https://orcid.org/0000-0001-7510-4515>  
gusilvaca@uide.edu.ec

## Resumen

Con la Constitución de 2008, en Ecuador se presentó un modelo constitucional jamás antes “leído”: *Estado constitucional de derechos y justicia*. Desde que entró en vigencia la Constitución en cuestión surge la pregunta ¿efectivamente se trata de un nuevo modelo de Estado constitucional o se trata de un pleonasma? Responder la pregunta no es sencillo, a la luz de la tradición constitucional europea que se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial parece que no existen novedades pues se mantiene la lógica clásica de la división de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, la objeción contra mayoritaria y la supremacía de la norma constitucional en el ordenamiento jurídico garantizada por el control de constitucionalidad. Sin embargo, desde la última tendencia constitucional latinoamericana existen voces que afirman la existencia de nuevas propuestas teóricas, tales como el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, “el constitucionalismo transformador”, entre otras, que pueden entenderse como alternativas constitucionales alejadas de la tradición europea continental antes mencionada.

Dicho esto, es innegable la necesidad de indagar con mayor detenimiento en un análisis que permita develar si en el Ecuador existe o no, una nueva propuesta de Estado constitucional.

**Palabras claves:** Estado constitucional de derechos y justicia, nuevo, modelo, pleonasma, historia, Constitución 2008.



*“(...) quien entiende bien a una constitución no es la generación que la hace, sino las generaciones, que se educan bajo ella (...)”*

*Walter Bagehot*

***El artículo reflexiona sobre:*** 1. Contexto constitucional ecuatoriano en clave histórica. 2. Breve contexto actual del constitucionalismo latinoamericano en clave conceptual. 3. Génesis del Estado constitucional de derechos y justicia. 4. Novedades y antigüedades del modelo constitucional (una revisión rápida). 5. ¿pleonismo o alternativa?

## **1. Contexto constitucional ecuatoriano en clave histórica**

No es de asombrarse, que cuando hablamos de historia constitucional, no tenemos más opción que acudir al momento fundacional de un Estado. Parece inevitable tener que revisar cuáles fueron las condiciones, al menos, jurídicas y políticas que le dieron vida al Ecuador, por ahora desde una noción contemporánea.

Desde 1830 hasta el año 2022, el Ecuador ha tenido 20 constituciones, la primera fue la expedida en Riobamba, el 23 de septiembre de 1830 y la última promulgada en la ciudad costera de Montecristi en 2008. Pasaron 178 años entre la primera y la última.

Algunos hitos constitucionales se resumen así:

*En lo dogmático:* en 1830 se reconoció el derecho de petición para reclamar garantías ante el Estado (Ayala Mora, 2014), en 1835 se estableció la igualdad ante la Ley (Art. 8). En la Constitución de 1843 se volvió a reconocer la igualdad ante la Ley y el derecho a la libertad de expresión (Art. 87), y en la de 1845 se reconoció la presunción de inocencia. En 1851 y 1861 se abolió la pena de muerte, pero en la Constitución de 1869 se restauró la pena de muerte. Más adelante, en la Constitución de 1878 nuevamente se eliminó la pena de muerte excepto para el asesinato de los padres, apareció por primera vez la prohibición de la tortura y se permitió la facultad de crear unidades educativas privadas de tipo laico (Ayala Mora, 2014).

En 1884 aumentaron las excepciones a la pena de muerte mediante reforma hecha en 1887 al texto original<sup>2</sup>. La Constitución de 1897 significa un parteaguas en la historia constitucional del Ecuador, pues es la primera constitución liberal, en la que se reconocen derechos de libertad y sobre todo, la libertad de culto, pese a que mantiene al catolicismo como religión oficial del Estado (Salazar Marín, 2022). En 1906 se expidió la que se conoce como “Constitución Atea” y fue la segunda Constitución liberal, en la que se garantizaron derechos civiles y políticos de forma amplia en comparación con las constituciones anteriores a 1897 (Salazar Marín, 2022).

1 Cada año de referencia corresponde al año de expedición cada constitución.

2 “No habrá pena de muerte para los delitos puramente políticos, excepto el de los que, armados y organizados como militares, alteren por la fuerza el orden constitucional, No son delitos políticos, aunque se amparen en un fin político, la traición a la patria, el parricidio, el asesinato, el incendio, el saqueo, la piratería y los de los militares en servicio activo”

En la Constitución de 1929, se hace presente una fuerte influencia social (inspirada en las luchas socialistas rusa y mexicana) y se reconoce la ciudadanía de las mujeres y la protección del trabajo (Ávila, *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*, 2014). En 1945 el texto constitucional castiga toda clase de discriminación, prohibió la prisión por deudas, y reconoció nuevos derechos como: la familia, matrimonio, maternidad, salud, derechos laborales (contrato colectivo, salario igual, etc.) seguro social, entre otros (Ávila, *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*, 2014, págs. 272-273). A su vez, en la Constitución de 1946 se acude a la dignidad como referencia para la valoración de leyes, pero en un contexto de restauración conservadora. Ya para 1967 aparece en la Constitución de ese año, el derecho a la vida digna entendida en una dimensión de acceso a medios necesarios, y en la Constitución de 1979 encontramos una ratificación y un mayor desarrollo de los derechos reconocidos en la Constitución precedente.

Llegamos a la Constitución de 1998 en la cual se reconocen derechos específicos para los pueblos y nacionalidades indígenas, incluyó el principio de aplicación directa de los derechos constitucionales y la interpretación más favorable a los mismos y a las personas; además, creó la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, la Constitución de 1998 es criticada por favorecer la liberalización de la economía (Salazar Marín, 2022, págs. 177-178), lo que produjo una crisis económica y social que fue acompañada por una inestabilidad política de gran magnitud.

*En lo orgánico*: 1830 la Constitución declara la unión de los departamentos de Azuay, Guayas y Quito para formar un “cuerpo independiente” llamado Estado del Ecuador, y

se reconoce como un estado federado de la República de Colombia<sup>3</sup>; y, se estableció la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Ayala Mora, 2014, pág. 32). En 1835, la Constitución habla por primera vez de la República del Ecuador y es a partir de ese momento en el que puede decirse que Ecuador existe como república, independiente, libre de todo poder extranjero y con un territorio determinado. Esta Constitución es relevante porque estableció un régimen de Estado unitario sin que se mencione tal palabra (Zaldívar, 2020) y estableció un sistema legislativo bicameral. En la Constitución de 1843 se estableció que el periodo presidencial duraría 8 años, y que el Congreso se reuniría ordinariamente cada cuatro años (Ayala Mora, 2014, pág. 33).

Ya en la Constitución de 1845 se restaron poderes al ejecutivo, mientras que, más adelante, en la Constitución de 1850 se dictaminó la existencia de municipalidades, se eliminó la figura de vicepresidente y hasta 1852 el Congreso tuvo la facultad de nombrar presidente (Ayala Mora, 2014, págs. 33-35). En la Constitución de 1861 se estableció la elección por provincias, la existencia de municipios provinciales, cantonales y parroquiales, pero la Constitución de 1969 señaló que solamente serán municipios todas las capitales de cantón, y que el periodo presidencial duraría seis años (Ayala Mora, 2014).

La Constitución de 1869 había dado la calidad de vicepresidente al ministro del interior, pero la Constitución de 1878 dispuso el nombramiento de tres designados por el

3 | **Artículo 1.-** Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador. **Artículo 2.-** El Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia, para formar una sola Nación con el nombre República de Colombia.

Congreso, en caso de que se deba subrogar al presidente (Ayala Mora, 2014). Esta última constitución permitía que el Pleno del Congreso censure a los ministros.

Arribamos a la Constitución de 1897 (la primera constitución liberal) y se mantiene la bicameralidad, así como la facultad para declarar la elección de presidente y vicepresidente (no nombrar, se refiere a posesionar). Se observa un reconocimiento significativo de derechos y garantías, pero la forma de ordenación del poder no fue novedosa. En la Constitución de 1906 se le otorgó al Congreso la facultad exclusiva de realizar control de constitucionalidad de Leyes y de interpretarlas, y al Consejo de Estado el deber de proteger las garantías constitucionales (Ávila, 2014, págs. 267-268).

La Constitución de 1929 introdujo un sistema semiparlamentario, pero la Constitución de 1945 estableció el sistema presidencialista y redujo las dos cámaras a una sola: el Congreso (Salazar Marín, 2022, pág. 176). La Constitución de 1946 le entregó, de cierto modo, el control de constitucionalidad al Consejo de Estado, para que, cuando detecte inconformidades normativas con la Constitución recurra al Congreso para que las declare como tal. Por su parte, la Constitución de 1967 creó el Tribunal Constitucional, pero en la norma constitucional de 1979 el control de constitucionalidad de las normas recayó en la Corte Suprema de Justicia a sometimiento del Parlamento, y se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales para la protección de derechos constitucionales (Ávila, 2014, pág. 278). En la Constitución del 1998 no se observan mayores cambios a nivel orgánico, salvo un refuerzo de las atribuciones presidenciales.

Visto esta recopilación constitucional histórica, conviene notar un tránsito por un constitucionalismo conservador;

republicano; liberal y uno con pretensiones de ser social. El primero con el objetivo de consolidar una identidad constitucional, podríamos decir, aparentemente republicana, pero con características de “nobleza” en el sentido aristocrático o incluso colonial. Fue un grupo reducido de notables los que a la luz de una cosmovisión católica e ideas políticas europeas crearon el Estado. Se impuso una visión restrictiva y elitista. El segundo constitucionalismo, tiene más presencia de las ideas ilustradas que el anterior en un sentido más refinado, cuyo objetivo era enfrentar la posición anterior, a partir del compromiso con el autogobierno que buscó vincular la autonomía individual con el bienestar general (Gargarella, 2015). El tercer momento presenta como piedra angular el respeto a las libres elecciones individuales y la fijación de restricciones fuertes al carácter mayoritario que ponía en riesgo la autonomía individual (Gargarella, 2015) y aparecen elementos como la inclusión de las mujeres en la vida política, la laicidad del Estado, organización del poder con sistemas de frenos y contrapesos más complejos para controlar la hegemonía de los conservadores, y una amplia gama de derechos individuales con refuerzo constitucional; y finalmente el cuarto “constitucionalismo” tiene características que provienen de la experiencia socialista en Rusia y México, preminentemente, en lo que tiene que ver con derechos sociales y en lo relacionado con el control de constitucionalidad, pero en el caso ecuatoriano la Constitución de 1998 es criticada por implementar un sistema de libre mercado contrario a los fines sociales de redistribución y reconocimiento.

## **2. Breve contexto actual del constitucionalismo latinoamericano en clave conceptual**

El camino recorrido por el constitucionalismo ecuatoriano es extenso, no caben dudas, pero no ha sido el único Esta-

do en transitar de forma más o menos parecida a otros estados de la región. No es de interés en este trabajo, hacer un análisis comparativo de las Constituciones latinoamericanas, pero si es útil acudir a lo que Jorge Roa Roa llama “Mapa del constitucionalismo en la región” (Roa, 2022).

Pese a que no existe un consenso unánime sobre el mapa del constitucionalismo en la región, Roa destaca cuatro puntos -del constitucionalismo- en América Latina: (i) el neoconstitucionalismo latinoamericano, (ii) el nuevo constitucionalismo latinoamericano, (iii) el constitucionalismo latinoamericano en clave histórica, y (iv) el constitucionalismo transformador (Roa, 2022).

Roa (2022) explica que el neoconstitucionalismo latinoamericano tiene que ver con una idea europea cimentada en rasgos tales como el principio de proporcionalidad, la ponderación y catálogos de derechos fundamentales, como elementos que se integraron a las constituciones latinoamericanas luego de terminadas las dictaduras de los años 70 y 80 del siglo XX. Este neoconstitucionalismo latinoamericano, dice Roa, es una forma poco latina de constitucionalismo que trató de adaptar ideas alemanas (tipo Alexy).

Sobre el término neoconstitucionalismo, hay controversia, pues para autores como Francisco Laporta, que asimilan la idea de neoconstitucionalismo con constitucionalismo contemporáneo, no existe necesidad de hacer distinciones pues no existe novedad.

*Empezaré por decir que no acabo de ver claro qué es eso que se llama «constitucionalismo contemporáneo». Sinceramente, me parece ser un conjunto de datos de hecho muy heterogéneos que se ven y se valoran con cierta óptica muy selectiva. (Laporta, 2008)*

Ana Micaela Alterio anota que quienes niegan una cosa tal como el neoconstitucionalismo consideran que no es una novedad distinta al constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, que puede *ser explicado sin necesidad de acudir a tesis neoconstitucionalistas* (Alterio, 2021).

Esas mismas (entre otras) posturas negacionistas aplican para lo que Roa llama nuevo constitucionalismo latinoamericano, al que define como un rechopre del “neoconstitucionalismo latinoamericano” por ocuparse demasiado del contexto formal y poco del material. Dice que consistió en una ampliación de los catálogos de derechos y garantías dentro de las constituciones, que se dio a finales de los 80 y principios de los años 90 del siglo XX.

El punto de referencia temporal es importante, pues existe cierto consenso en que a partir de las constituciones: brasilera de 1988, la costarricense de 1989, la colombiana de 1991, paraguaya de 1992, mexicana de 1992, 1996 y 2011, peruana de 1993, Argentina de 1994, venezolana de 1999, y ecuatoriana de 1998 (Alterio (2021) incluye aquí a la constitución ecuatoriana de 2008 y a la boliviana de 2009), se dio una expansión del control de constitucionalidad de tipo europeo y una alta recepción de principios y derechos fundamentales en los textos constitucionales (Alterio, 2021, pág. 14).

Por su parte, Roberto Viciano y Rubén Martínez Dalmau señalan que el nuevo constitucionalismo latinoamericano:

*Se trata de un constitucionalismo en construcción, de un constitucionalismo en transición, no de un modelo constitucional acabado. Entre otras razones, porque es un modelo que ha surgido desde abajo, sin teoriza-*



*ción previa y sin demasiados expertos que acompañaran el parto.* (Viciano & Martínez, 2014)

Viciano y Martínez (2014) indican que “el nuevo constitucionalismo no sólo es simplemente una “teoría de la constitución”, sino una “teoría democrática de la constitución” (Salmorán, 2016).

El tercer punto, es el constitucionalismo en clave histórica a la luz de la concepción de Roberto Gargarella (La sala de máquinas), según Roa. Este constitucionalismo consiste en “poner el dedo en la llaga” y hacer notar que la Latinoamérica hay excesiva concentración en lo dogmático (declaraciones y catálogos de derechos) y poco o nada en lo orgánico (diseño institucional y ordenamiento del poder), por lo que pregona un “constitucionalismo funcional”.

Para Gargarella el “drama” principal frente al cual las constituciones latinoamericanas deben reaccionar es la desigualdad, y que desde el principio de la historia constitucional, justamente el ideal igualitario reclamó: (i) el autogobierno colectivo, es decir el derecho de todos a decidir sobre los destinos de la vida colectiva, y (ii) formas diversas de la autonomía individual, asfixiada por el perfeccionismo moral que venía desde el dominio colonial (Gargarella, 2015); desde ahí, apunta a la organización del poder en el sentido de mantener una vocación jerárquica y verticalista (Gargarella, 2015).

A modo de conclusión y en términos muy generales, Gargarella (2015, págs. 362-363) dice que para caminar hacia el igualitarismo (y trabajar en resolver el problema de la desigualdad en Latinoamérica) se debe (i) abandonar esta tradición de mantener una organización de poder concentrada, con escasa atención a los órganos deliberativos

y poca apertura efectiva a la participación popular, y (ii) crear un diseño institucional que apoye la realización de los catálogos de derechos.

Por último, el constitucionalismo transformador, según Roa, se pregunta ¿cómo utilizamos las estructuras de poder y las cartas de derechos? lo que tiene como respuesta un enfoque metodológico que permita estudiar, analizar y trabajar en un diseño constitucional con las siguientes características: (i) el constitucionalismo es una ciencia jurídica, (ii) es una ciencia comparada, (iii) integra elementos sociológicos, antropológicos y psicológicos. Es resumen, es una práctica social estabilizada por la conexión interna que el propio derecho funda entre la facticidad social y el diseño y (auto)comprensión del derecho (Habermas, 2010, pág. 103).

Queda claro, que entre el contexto constitucional en clave histórica y en clave conceptual hay una relación descriptiva, bastante cercana, solo a partir de la Constitución de 1998 en adelante, lo que demanda el emparejamiento conceptual de lo desarrollado en este apartado con la última constitución del Ecuador: la del año 2008.

### **3. Génesis del Estado constitucional de derechos y justicia.**

Mauro Barberis distingue tres clases de “Estado de derecho”, (i) en sentido debil, (ii) en sentido fuerte, y (iii) en sentido fortísimo (Barberis, 2008, págs. 150-153):

El primero consistente en el sometimiento de la administración pública al derecho, y “una forma de organización jurídico-política que proporcionaba garantías jurídicas pero no políticas”; el segundo se refiere al Estado de

Derecho Legislativo que también se conoce como Estado Legal, en el que la ley se configura como la norma suprema del ordenamiento jurídico y el tercer modelo hace alusión al Estado Constitucional en el que la constitución se afirma como la norma suprema del ordenamiento jurídico, desplazando de esa posición a la ley, y se construye con determinadas características: a) rigidez y b) control de constitucionalidad, lo que comulga con la concepción kel seniana del derecho como un sistema articulado en tres niveles: constitución, legislación y administración-jurisdicción.

Podríamos decir, que el contitucionalismo ecuatoriano desde 1978 se aproxima con la idea del tercer modelo de Barberis, es decir, con la existencia de una Estado Constitucional, en el que deben aglutinarse ciertas características “básicas” para considerar que, precisamente, un estado es constitucional; sin embargo, para el año 2008 apareció una nueva propuesta constitucional a nivel mundial: el estado constitucional de derechos y justicia.

Durante la conformación de las Mesas de Trabajo en la Asamblea Constituyente, hay una que para el tema presentado tiene especial relevancia: la MESA 3 “Estructura e instituciones del Estado”, la cual estuvo conformada por las y los siguientes asambleístas: Edison Narváez, Gustavo Darquea, Héctor Terán, Betty Amores, Fernando Salazar, Julio Chactong, Amanda Arboleda, Patricio Pazmiño, Fernando Alarcón, Julio Logroño, Álvaro Noboa, Fernando Burbano y Leonardo Viteri.

En el Acta No. 60 de la Asamblea Constituyente de 07 de junio de 2008, se encuentra la discusión sobre el informe de mayoría de la MESA 3, que proponía el siguiente articulado:

*Art. 1 El Ecuador es un Estado social y democrático de derecho, soberano, independiente y lacio. Se organiza en forma de República democrática y se gobierna descentralizadamente.*

Pero en la discusión en el Pleno de la Asamblea, la asambleísta María Paula Romo señaló:

*La fórmula inicial cuando se crearon los Estados modernos era la fórmula del Estado de Derecho, que quería decir que el Estado se organiza a través de las leyes, que el poder esta en las leyes y no en las personas, y que todas las personas obedecemos a ese Estado, De esta fórmula pasamos a la fórmula del Estado social de derecho, que fue asumida por nuestra Constitución hace diez años, en el noventa y ocho, y que en el continente tiene una fórmula similar la Constitución colombiana de 1961. El introducir la palabra "social" en la fórmula Estado de derecho, no es solamente un ejercicio retórico, significa que el Estado además de organizarse a través de las leyes, reconoce que tiene la obligación positiva de generar bienestar para los ciudadanos. Así lo dijo la Corte Constitucional colombiana al ser consultada, y así han ido desarrollándolo también nuestro Tribunal Constitucional. Pero creemos, señor Presidente, que es momento de ir más allá de esa fórmula, y **definir al Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derecho y justicia (...)**. (énfasis agregado.)*

A continuación explicó que esta fórmula significaba la aplicación de los derechos sin condicionamientos de carácter legal, y que significaría en sí misma un plan de gobierno, y una planificación del Estado cuyo eje sean los derechos fundamentales.

Por su parte, el asambleista César Raza coincidió con María Paula Romo pero precisó que debería definirse al Ecuador como un Estado constitucional de los derechos, de tal forma que la ley deje de ser la norma que organice la vida de las personas y se supere la visión legalista, formalista y positivista.

En el Acta No. 60<sup>a</sup> de 09 de junio de 2008, se retomó la discusión y el asambleista Pedro Morales en su intervención dijo: *“queremos que se diga Estado de derechos, porque el Estado social de derecho está muy relacionado con la economía social de mercado [...]”*, mientras que los asambleistas Virgilio Hernández y Cristina Reyes apoyaron la propuesta de definir al Ecuador como Estado constitucional.

Más adelante en el Acta No. 79 de 08 de julio de 2008 la MESA 3 presentó su informe de mayoría, en el que sustituyó la propuesta de *“Estado social y democrático de derecho”* por *“Estado social y constitucional de derechos y justicia”*, y fundamentó el cambio en el siguiente criterio:

*La expresión “de derechos”, en plural, tiene sentido, porque en el Estado constitucional los derechos fundamentales adquieren la dimensión de valores supremos en la vida del Estado y de la sociedad. La expresión “de justicia” hace referencia a que la justicia constitucional será la forma más evidente de aplicar efectivamente la protección de estos derechos y de las garantías constitucionales establecidas.*

En la discusión sobre el informe en cuestión se basó en cierto respaldo unánime de la definición de Estado, pues se notó el respaldo a la idea de Estado social y constitucional de derechos y justicia; no obstante, no existen registros que dejen ver las razones por las cuales el texto final omi-

tió las palabras social y, quedando la fórmula como “Estado cosntitucional de derechos y justicia”.

Como queda claro, este trabajo apenas presenta el trayecto de la discusión política sobre la definición actual de Estado, pero puede observarse que las razones que apoyaron la propuesta tienen que ver, fundamentalmente con la noción de constitucionalismo transformador, pues las intervenciones de las y los constituyentes versaron sobre la crisis del estado social y una superación del mismo, sin que previamente exista una teorización con evidencias empíricas sobre el nuevo modelo propuesto.

#### **4. Novedades y antigüedades insertas en el Estado constitucional de derechos y justicia**

Quedarse con la idea abstracta de lo debatido en el pleno de la Asamblea sobre la definición de Estado sería irresponsable a efectos de determinar si estamos o no frente a un nuevo modelo constitucional. Para poder notar si existen cambios sustanciales en el modelo cosntitucional, merece la pena enunciar algunas características esencialmente básicas y *novedosas* de la Constitución de 2008, siguiendo la dimensión dogmática y la orgánica.

**En lo dogmático:**

- Se presenta una clasificación de derechos novedosa: Derechos del buen vivir, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, Derechos de participación, Derechos de libertad, Derechos de la naturaleza, Derechos de protección. Esto cambia la clasificación anterior: derechos civiles, derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos.

- Todos los derechos tienen la misma jerarquía y obligan al Estado en su dimensión jurisdiccional y administrativa.
- Se reconoció el valor jurídico de los instrumentos de DDHH a nivel constitucional.
- Se estableció un sistema de garantías nuevo: Garantías normativas, Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, y Garantías jurisdiccionales (Acción de protección, acción de habeas corpus, acción de acceso a la información pública, habeas data, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección), a diferencia de la anterior constitución (la de 1998) que solo reconocía 3 garantías jurisdiccionales: amparo, habeas corpus y habeas data.
- Se reconoció al estado plurinacional, lo cual la constitución de 1998 no realizó.
- Se estableció al *sumak kawsay* como modelo económico.

### En lo orgánico:

- El Estado tiene 5 funciones: Ejecutivo, legislativo, judicial, transparencia y control social y electoral.
- Se reconoce la participación democrática en forma individual y colectiva, lo que en cierto modo tiene que ver con el reconocimiento de la democracia comunitaria y el estado plurinacional.
- Se crean los Gobiernos autónomos descentralizados y la posibilidad de organizar el territorio mediante regiones (esto último no se ha llevado a cabo).

- La justicia indígena tiene autonomía respecto de la justicia ordinaria, y se entienden cooperativas, no complementarias como ocurría en 1998.
- Se crea la Corte Constitucional con amplias facultades de control de constitucionalidad.  
Ahora bien, algunas *antigüedades* que se mantienen, tienen que ver sobre todo con lo orgánico, en donde puede verse lo siguiente:
  - Se presenta un diseño del régimen del buen vivir que puede ser comparado con el régimen del estado Social de derecho, en su característica, justamente de redistribución.
  - Se apuesta, nuevamente, por un sistema presidencialista con facultades extremadamente amplias (Ávila, 2016, pág. 247), por ejemplo:
    1. El presidente puede disolver la Asamblea.
    2. El presidente puede tener competencia legislativa, en el evento de disolución de la Asamblea (decreto – ley).
    3. El presidente tiene competencia reglamentaria de las leyes y puede dictar nomas que no dependan de las leyes, que se llaman decretos.
    4. En proyectos de urgencia, si el Parlamento no aprueba las leyes dentro del plazo legal, se convierten en ley por disposición normativa.
    5. El presidente tiene iniciativa para convocar a referendium y reformar normas jurídicas son contar con el Parlamento.
    6. El presidente puede convocar a una consulta popular para reformar la Constitución.
    7. El presidente puede vetar todo proyecto de ley proveniente del Parlamento. El veto puede ser total y el proyecto debe ser archivado por un año.



8. Formulación y aprobación del plan nacional de desarrollo.
  9. Formulación y presentación al Legislativo del presupuesto general del Estado. El Legislativo solo puede hacer observaciones y no puede alterar el monto del presupuesto.
  10. Facultad exclusiva en la política monetaria, crediticia y bancaria.
  11. Explotación excepcional de recursos naturales en áreas protegidas.
- Se mantiene la posibilidad de reformar la constitución por medio del Parlamento.
  - Se mantiene la unicameralidad.

## 5. ¿Pleonasmo o alternativa? Conclusiones

Vistas las novedades más representativas y las antigüedades, entonces podríamos concentrarnos en identificar si efectivamente estamos frente a un nuevo modelo constitucional o simplemente ante un pleonasmo.

Al respecto, Alí Lozada Prado, sostiene lo siguiente:

*En el Estado Constitucional hay, por consiguiente, un vínculo indisoluble, prácticamente –incluso– una equivalencia, entre argumentación jurídica y justicia, y –en consecuencia– entre estas dos y los derechos fundamentales, tres caras de una misma realidad: el Estado Constitucional. Este conjunto de relaciones conceptuales, basilares en el diseño jurídico de la gran mayoría de Estados contemporáneos, ha sido expresivamente reconocida mediante el pleonasmo “Estado Constitucional de Derechos y Justicia” con que se ha*

*definido al Estado ecuatoriano en el artículo 1 de su Constitución vigente. (Lozada & Ricaurte, 2015, pág. 41).*

Bien, para Lozada, en el fondo, *las novedades* de la Constitución de 2008 pertenecen al Estado constitucional de derecho y la fórmula derechos y justicia parecería no incorporar cuestiones diferenciadoras.

No obstante, como se explica en líneas anteriores (enunciación de novedades) no puede afirmarse que existe ausencia de novedades en la propuesta constitucional del 2008, pero queda claro que se pensó que construir una parte dogmática de avanzada obligaría a la parte orgánica a trabajar en función de las declaraciones allí realizadas, sin que, como sostiene Gargarella, se haya creado un sistema que ponga el acento en la organización del poder, que vemos, sigue insistiendo con las formas conservadoras (coloniales), sobre todo en la figura presidencialista.

Ahora bien, para autores como Ramiro Ávila (Ávila, 2016) y Vicente Solano (Solano, 2020), la fórmula “derechos y justicia”, significa por una parte, la predominancia de los derechos como justificantes y como elementos que fundamentan al ordenamiento jurídico, y por otra parte que la existencia de la justicia ordinaria y la justicia indígena consiste en entender la existencia de derechos. Sobre la figura justicia, ninguno de los autores son esencialmente claros, pero hacen referencia a un sistema constitucional de justicia basado en el cumplimiento de los principios y fines constitucionales a nivel moral.

Si asumimos esa postura, parece que estamos frente a un pleonismo, pero si identificamos con precisión elementos diferenciadores del diseño constitucional, como los -brevemente- presentados en “novedades y antigüedades”,

veremos que pueden existir buenas razones para pensar en que, se trata de una nueva propuesta constitucional o quizá de una propuesta de transición hacia un nuevo modelo constitucional.

Si hablamos de derechos y justicia, es plausible creer que la lectura sobre la centralidad de los derechos en el sistema, cobra sentido novedosos si se implementa también un sistema de garantías que permita avanzar, no solo en clave de protección de derechos fundamentales y de control de la supremacía constitucional, sino también hacia una deferencia por el reconocimiento y la redistribución, la democracia comunitaria, la descentralización, la interculturalidad, y el sumar kawsay como modelo económico.

Ahora bien, también merece la pena detenerse a analizar la existencia de figuras retóricas que pueden distorsionar la *“nueva propuesta”*, por ejemplo: es notable que la existencia de la función de transparencia y control social en general y el Consejo de Participación Ciudadana en particular, empíricamente parece que ha institucionalizado la participación ciudadana en clave de lucha de poder y eso la ha limitado en lugar de incentivarla, claro ejemplo son los problemas (suscitados entre los años 2020 y 2022) a la interna de la institución por las pugnas entre las y los consejeros y la ralentización del cumplimiento de sus funciones, en especial el nombramiento de autoridades.

Es cierto, que los cuestionamientos pueden existir, ya sea por incumplimientos normativos o por razones estrictamente políticas, pero el punto es que la Constitución ecuatoriana de 2008 presenta alternativas que aún están en proceso de estabilización, sobre todo en el fortalecimiento de estructuras sistémicas que logren materializar los fines ulteriores del acuerdo políticos al que las y los ecuatoriano llegamos en el 2008.

## Bibliografía

- Ávila, R. (2014). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. En E. A. Mora, *Historia Constitucional* (págs. 269-270). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Zaldívar, A. (2020). Estado Unitario. En E. Guerrero, *Ecuador Manual de uso: Reflexiones sobre el artículo 1 de la Constitución* (págs. 108-109). Quito: Centro de Publicaciones - Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ayala Mora, E. (2014). Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador. En E. Ayala, *Historia Constitucional* (pág. 30). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Salazar Marín, D. (2022). The constitutional history of Ecuador. En C. Hübner Mendes, R. Gargarella, & S. Guidi, *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America* (pág. 176). Oxford: Oxford University Press.
- Roa, J. R. (14 de julio de 2022). *Anchor de Spotify*. Obtenido de podKAS con K: una Mirada fresca del Estado de Derecho en Latinoamérica. El albor de un nuevo constitucionalismo.: <https://anchor.fm/konrad-adenauer/episodes/Episodio-2---El-albor-de-un-nuevo-constitucionalismo-entrevista-a-Jorge-Roa-e1183t1>
- Alterio, A. (2021). *Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano*. México: tirant lo blanch.
- Laporta, F. (2008). Imperio de la ley y constitucionalismo. *Derecho PUCP*, 320.
- Viciano, R., & Martínez, R. (2014). La Constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. *El Otro Derecho*, 81.
- Salmorán, G. (2016). Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias? *D&Q*, 2.
- Gargarella, R. (2015). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810 - 2010)*. Buenos Aires: katz.

- Habermas, J. (2010). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- Barberis, M. (2008). *Ética para juristas*. Madrid: Trotta.
- Ávila, R. (2016). *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Huapuni / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Lozada, A., & Ricaurte, C. (2015). *Manual de argumentación jurídica. Propuesta de un método*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional / Corte Constitucional del Ecuador.
- Solano, V. (2020). Estado constitucional de derechos y justicia. En E. Guerrero, *Ecuador Manual de uso: Reflexiones sobre el artículo 1 de la Constitución* (págs. 3-9). Quito: Centro de Publicaciones - Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Sección DOS:

## Sujetos de derecho y Constitución

---

# El contradictorio proceso constituyente del Ecuador plurinacional: derecho a la resistencia, racismo y sujetos imposibles

---

Ricardo Sánchez Cárdenas

Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

---

[rsanchez@uce.edu.ec](mailto:rsanchez@uce.edu.ec)

## Resumen

A partir del análisis sociológico histórico del constitucionalismo postcolonial (Go, 2003; Sánchez Cárdenas, 2017), argumento que el último proceso constituyente en Ecuador es 1) resultado de la praxis transnacional de los movimientos sociales impulsados por pueblos y nacionalidades originarias y afrodescendientes, así como también por movimientos feministas y de disidencias sexuales y solo pueden explicarse a partir de 2) las prácticas y usos que estos movimientos sociales le han dado a preceptos constitucionales como el derecho a la resistencia, la plurinacionalidad e interculturalidad, así como también a horizontes de posibilidad como el de la ciudadanía universal e integración regional. Para desarrollar estos argumentos, este ensayo analiza las crisis sociopolíticas de octubre 2019 y junio 2022 como oportunidades para entender el desafío de la democracia como autodeterminación de los pueblos (Zavaleta Mercado, 1981). Finalmente, se discute al racismo como el obstáculo fundamental del potencial democratizante de los proyectos geopolíticos de la interculturalidad y plurinacionalidad que se vienen configurando en los últimos procesos constituyentes latinoamericanos.

**Palabras claves:** Constitucionalismo postcolonial, transnacionalismo, racismo, plurinacionalidad, antineoliberalismo.



A partir de dos cuestiones que surgen de mi investigación doctoral (Sánchez Cárdenas, 2017), quiero plantear la centralidad del problema del racismo para las luchas por la democratización de nuestras sociedades en estos tiempos. Entiendo al último proceso de Asamblea Constituyente ecuatoriano como un hito histórico para analizar la memoria histórica de las luchas antineoliberales en dos dimensiones. En primer lugar, la importancia de relacionar conceptualmente al trans/nacionalismo y la globalización con los conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad (Sánchez Cárdenas, 2010); el proyecto (geo)político que se configura en la intersección de estos conceptos (Chuji, 2008) parecen ser el fundamento del potencial democratizante de la actual Constitución del Ecuador. En segundo lugar, el reconocimiento de la particularidad del constitucionalismo postcolonial (Go, 2003) como herramienta de luchas revolucionarias anti-racistas a pesar las claras inconsistencias que se pueden observar al evaluar los intentos por traducir estos marcos constitucionales en estrategias de política pública (LAPORA, 2017). Al analizar como se inscriben las luchas anti-racistas contemporáneas y los esfuerzos por democratizar sociedades profundamente desiguales como la nuestra en el proyecto (geo)político del Tercer Mundo (Prashad, 2007; Rao, 2010; Kapoor, 2015), permite también problematizar imaginarios dominantes al respecto del trans/nacionalismo y su utilidad tanto analítica como (geo)política.

Re-conocer las contradicciones que emergen del proyecto (geo)político que enuncia la Constitución no debe confundirse con la mera condena de las inconsistencias internas que puede tener la ingeniería constitucional en términos jurídicos que resultó del último proceso de asamblea constituyente o las notables deficiencias en la ejecución de importantes mandatos constitucionales por parte de los distintos poderes del Estado que vemos hasta la actualidad. Más bien sugieren que el constitucionalismo latinoamericano no debe evaluarse simplemente en términos de las herramientas jurídicas de su cultura constitucional, sino que debemos ahondar en el problema de hasta que punto estas herramientas trans/forman significados sociales (Lemaitre Ripoll, 2009, p. 28), generando contraculturas constituyentes (Silva, 1980; Sánchez Cárdenas, 2017). Esta preocupación nos dirige a luchas (geo)políticas concretas en contra de profundas e interconectadas desigualdes históricas alrededor de las cuales se organizan los movimientos sociales de nuestros tiempos en América Latina y otros espacios del Tercer Mundo. En el caso ecuatoriano, cualquier reflexión sobre estas luchas concretas debe prestar atención a los levantamientos de octubre de 2019 y del pasado junio de 2022, en relación con el último proceso de Asamblea Constituyente que tuvo su epicentro en Montecristi, provincia de Manabí.

El racismo como objeto de estudio sociológico y obstáculo fundamental en las actuales luchas por la democratización en nuestras sociedades conecta estas preocupaciones históricas y teóricas. El proyecto (geo)político de un Ecuador plurinacional implica la interculturalidad como estrategia democratizante y descolonizadora en tanto se contrapone a las nociones del multiculturalismo que han caracterizado las reformas neoliberales de las últimas décadas (Hesse, 2000; Hale, 2005; Melamed, 2006). La pro-

blematización de la nación en el desafío (geo)político de la plurinacionalidad evoca aspectos del transnacionalismo como categoría analítica (Levitt & Glick-Schiller, 2007; Briggs et. al, 2008; Sánchez Cárdenas, 2010) que han marcado el desarrollo de distintas áreas de las ciencias sociales en las últimas décadas. Sin embargo, en los recientes momentos de crisis y conflictos propios de sociedades profundamente desiguales, vemos las consecuencias (geo) políticas de concepciones que reducen la raza y el racismo a la discriminación de grupos sociales étnicos y/o racializados. La tradición anti-colonial del anti-racismo puede dar claves para enfrentar estos momentos de crisis social como importantes oportunidades para enrumbar y sostener desafíos colectivos a las interconectadas estructuras de desigualdad social que caracterizan al capitalismo racial (Cox, 1948; Robinson, 1981/2021).

El hecho de que resulte “imposible” que un estado moderno asegure principios como el de la ciudadanía universal (Art. 11, 40, 416.6) o el derecho a la resistencia (Art. 98, 416.8) no les resta importancia sociopolítica en tanto estos se constituyen en herramientas útiles para sostener desafíos colectivos en distintos niveles de la acción (geo) política (Almeida, 2020, p. 46). Al contrario, estos sugieren la configuración de sujetos políticos claves para sostener transformaciones revolucionarias de largo aliento, dada su posición estratégica en las interconectadas estructuras de desigualdad social que reproducen los distintos tipos de acumulación capitalista. Trabajadora/es migrantes, feministas, disidencias sexuales, pueblos y nacionalidades que resignifican los problemas sociales a partir de su acción colectiva que se expresa tanto en movimientos sociales específicos como también en movimientos sociales (Tapia, 2009). La fuerza de las acciones colectiva de movimientos de pueblos y nacionalidades originarias y

afrodescendientes y de movimientos feministas y de las disidencias sexuales en el último proceso constituyente fue innegable y permite entender mejor la fuerza social de los levantamientos socio-políticos de octubre de 2019 y de junio de 2022 en el Ecuador y la utilidad (geo)política del concepto de poder constituyente en el contexto de los últimos procesos de asambleas constituyentes en América Latina.

### **Interculturalidad, plurinacionalidad, transnacionalismo y constitucionalismo postcolonial: la Constitución de Montecristi como herramienta de lucha anti-racista**

El antropólogo venezolano Fernando Coronil, al comenzar el siglo XXI, analizaba, en términos socio-políticos, las consecuencias del neoliberalismo que este produce a escala transnacional:

“Aunque también causa impacto en las naciones metropolitanas, esta erosión de vínculos colectivos dentro del ámbito de la nación debilita más severamente a los países del Tercer Mundo [...] los efectos polarizantes del neoliberalismo se agudizan por un creciente proceso de expatriación del capital, desnacionalización de las industrias y servicios, fuga de cerebros, e intensificación de los flujos migratorios a todo nivel. La privatización de la economía y de los servicios públicos, o lo que Marcos denomina el “strip tease” del Estado, ha conducido [...] a la desaparición de los proyectos de integración nacional y la erosión, o al menos, a la redefinición de vínculos colectivos. Las tensiones sociales resultantes de estos procesos con frecuencia conducen a la racialización del conflicto social y al surgimiento de etnicidades (Amin 1997)” (Coronil, 2000, p. 96-97).

La racialización del conflicto social y la etnogénesis son dos lados de un mismo proceso: la renovada importancia de re-significar lo(s) público(s) que se invocan en lo *nacional* vis-a-vis las fuerzas hegemónicas de la globalización neoliberal, apalancada por las institucionalidad financiera transnacional y legitimada por políticas imperialistas como la “promoción de la democracia” (Robinson, 2006) con la que EEUU usualmente justifica sus intervenciones extranjeras.

Si bien esta dimensión geopolítica de la constitución de los estados-nación modernos en un sistema internacional profundamente desigual parece sugerir que constitucionalismo a nivel transnacional mostraría la tendencia a imitar modelos constitucionales propios de los estados-nación hegemónicos del sistema-mundo capitalista, aquellas constituciones que han surgido de luchas anti-colonial (ver Go, 2003) parecen enfatizar un (trans)nacionalismo internacionalista que evoca la concepción conjunta<sup>1</sup> de la plurinacionalidad y la interculturalidad: planteamientos

1 La asambleísta constituyente Mónica Chuji Gualinga advertía los riesgos de separar conceptualmente a la interculturalidad de la plurinacionalidad pues esto conduce a la despolitización o al vaciamiento conceptual de su potencial (geo)político: “Puede reconocerse el estatuto de interculturalidad, como ya pasó con la Constitución Política del Ecuador, que en 1998 reconoce el estatus de interculturalidad de la sociedad ecuatoriana, pero este reconocimiento no genera, necesariamente, posibilidades para construir esa interculturalidad [...] Para que la interculturalidad se convierta en una garantía de reconocimiento mutuo, es fundamental que la interculturalidad transforme a toda la estructura jurídica del Estado. La única forma por la cual la interculturalidad puede cambiar al Estado, es transformándolo en Estado Plurinacional. [...] Cuando la interculturalidad se convierte en proceso político transforma al sujeto que la enuncia, [...] y lo convierte en un sujeto político cuyo objetivo es la transformación de las condiciones políticas que definen al Estado y a la sociedad. [...] En el caso ecuatoriano, el concepto de plurinacionalidad ha sido propuesto por el movimiento indígena para superar la condición de racismo, exclusión y violencia que caracteriza al Estado-nación moderno en contra de los pueblos indígenas, pero la plurinacionalidad puede también generar condiciones de posibilidad para incorporar al Estado prácticas de reconocimiento a las diversidades de género, por ejemplo” (Chuji, 2008).

constituyentes que claramente han desbordado las capacidades institucionales existentes y que por lo tanto implican continuas luchas sobre los significados sociales de preceptos (geo)políticos que han resultado de la praxis de los movimientos sociales anti-coloniales y anti-neoliberales. Conceptos hegemónicos de lo transnacional o transnacionalismo suelen reiterar esta aparente tendencia a la difusión de modelos de desarrollo histórico del centro del sistem-mundo hacia las periferias (post)coloniales. En concordancia con el modelo dominante de la globalización capitalista, estas conceptualizaciones parecieran sugerir que lo transnacional es una suerte de superación de lo nacional y por lo tanto la nación dejaría de ser el objeto primordial de preocupación para las ciencias sociales. El concepto de plurinacionalidad pareciera evitar este equivoco en tanto separa estado y nación, para reclamar formas de organización social que reconozcan las formas de vida o pueblos y nacionalidades que históricamente han sido marginales a las preocupaciones de las fuerzas productivas dominantes. Pueblos y nacionalidades originarias y afrodescendientes y sus organizaciones de movimientos sociales han liderado las demandas por que los Estados en América Latina se reconozcan como “plurinacionales” abriendo así el camino para necesarios diálogos interculturales. Diálogos que necesariamente serán conflictivos y contradictorios, en tanto estos se entiendan como diálogos (geo)políticos (Noriega, 2017, pp. 26). Las relaciones interculturales no pueden reducirse a la celebración ciega de la “diversidad” concebida desde el multiculturalismo neoliberal en términos individualizantes. Más bien estas requieren la multiplicación de espacios de reconocimiento de sujetos subalternizados históricamente como sujetos (geo)políticos.

Por un lado, la plurinacionalidad rompe la cadena epistémica entre estado y nación, abriendo el campo a la in-

vestigación de la sociología legal o jurídica a investigar el contradictorio paso de la ley como medio de dominación a medio de potencial emancipación (Altmann, 2015). Por otro lado, los importantes esfuerzos de “repensar la interculturalidad” (Gómez Rendón et. al., 2017) tienen que clarificar la confusión que sugieren algunas lecturas al equiparar “la promesa de la interculturalidad” con “la política posmoderna del multiculturalismo” (Costa et al., 2010, p. 338) neoliberal; confusión histórico conceptual que oscurece nuestra capacidad de investigar los conflictos materiales de la modernidad capitalista, su capitalismo racial (Robinson, 1983/2000) y la colonialidad del orden de género (Lugones, 2008) que lo constituye históricamente. Las historias del (anti)neoliberalismo y del (anti)racismo latinoamericano están íntimamente relacionadas. La acumulación por desposesión (Harvey, 2003, 2006, 2007) y sus fachadas (geo)políticas de democracia (más o menos) liberal y representativa (Zavaleta Mercado, 1981), como sentido común de la geopolítica global, ha sido confrontadas por organizaciones de movimientos sociales específicos que han significado al neoliberalismo y al racismo como obstáculos estructurales en los proyectos (geo)políticos anti-imperialistas de nuestros tiempos.

La centralidad del racismo para la cuestión del neocolonialismo (Fanon, 1965; Nkrumah, 1966; Ciccariello-Maher, 2010) o colonialismo interno (González Casanova, 2003; Rivera Cusicanqui, 2015), la dependencia imperialista (Quijano, 1977, 1985; Beigel, 2006) o la “colonialidad del poder” (Quijano, 1994, 2000; Lander, 2000; Coronil, 2000; Grosfoguel, 2006, Lugones, 2008) debe retrotraernos a la centralidad de la Revolución Haitiana que podría ser considerada el primer movimiento antiracista de la historia moderna (Goldberg, 2009, p. 10; Robinson, 1983/2021, p. 266). A diferencia del anti-racialismo que reduce el pro-

blema del racismo a la desaparición idealista de la categoría “raza”, este reconocimiento histórico de la Revolución Haitiana ubica al problema del (anti)racismo como un problema constitutivo del estado-nación moderno. En combinación con la tendencia privatizadora del neoliberalismo, la confusión entre (anti)racialismo y (anti)racismo resulta en el sentido común de que el problema son, en gran parte, las violencias en la esfera privada y de individuos racistas o los prejuicios que las personas *todavía* comparten. Así resulta difícil entender las estructuras e historias sociales de larga duración que hablar de racismo y raza implica. Por estas razones, las categorías de “capitalismo racial” (Robinson, 1983/2021) y “neoliberalismo racial” (Goldberg, 2009) son fundamentales para evaluar los alcances de los procesos (geo)políticos a través de la cuál surgió el actual marco constitucional ecuatoriano, en el contexto de una ola de asambleas constituyentes que marcan el último cambio de siglo en América Latina hasta nuestros días.

En su análisis histórico político de la Constitución de 2008, Hernán Ibarra (2010) plantea cuatro funciones del constitucionalismo<sup>2</sup>: la primera tiene que ver con la legitimación de un estado-nación ante la comunidad internacional, pues no puede existir un estado-nación sin una

2 | El sociólogo ecuatoriano Hernán Ibarra discute una segunda función del constitucionalismo moderno en tanto este tiene dar estabilidad y continuidad a un sistema político determinado. Relacionada con esta, la tercera función de una nueva constitución suele ser la legitimación del sistema político que surge a partir de golpes de estado, particularmente si estos resultan de movimientos sociales revolucionarios. Finalmente, una cuarta función que hay que analizar al respecto de las constituciones modernas es precisamente la capacidad ideológica de transformar los significados sociales y sentidos comunes al respecto de las estructuras de desigualdad que caracterizan a las formaciones sociales concretas, en relación al sistema-mundo capitalista en su conjunto.



constitución política capaz de insertarse en el derecho internacional. Desde la primera Constitución de Haití de 1805 (ver Gulick, 2006), que inaugura constitucionalismo poscolonial latinoamericano (Chávez Herrera, 2011), coexisten componentes constitutivos del proyecto (geo)político del estado-nación en profunda tensión. Por un lado, el impetu revolucionario de reafirmar la humanidad de aquellxs a quienes les ha sido negada esa condición a través de su marginación de la esfera de lo público-estatal y los derechos *humanos* propugnados desde *los públicos* que forjan la esfera pública a través de sus (in) acciones e interpelaciones hacia el estado y la sociedad civil. Por otro, la patente ilegibilidad de “sujetos imposibles” (Ngai, 2003; Sánchez Cárdenas, 2017) resultado de lógicas excluyentes y violencias simbólicas constitutivas de la institucionalidad del estado (neo)liberal moderno. Estos sujetos que afirman con sus resistencias (geo)políticas una suerte de re-existencias<sup>3</sup> creativas (Maldonado-Torres, 2017) que no solo expanden sino que trastocan los márgenes de conceptos básicos de la modernidad racializada (Hesse, 2007) como la libertad (Lebrón Ortiz, 2020), la nación (Cummings, 2010) y la democracia (Zavaleta Mercado, 1981). En este sentido, puede ser útil leer la actual Constitución Ecuatoriana como producto transnacional de la praxis de movimientos y colectivos

- 3 “Una razón por la cual la re-existencia se impone como tema crucial al confrontar la modernidad es que la misma se caracteriza no solo por el privilegio de la ciencia y la técnica, sino también y quizás de forma más fundamental por la negación de existencia de sujetos, artefactos, y grupos humanos considerados como no-modernos (primitivos o salvajes, por ejemplo). Esta negación de existencia no es inofensiva y tampoco solamente metafórica. La misma se ha manifestado y está anclada en actividades tales como la colonización, la esclavitud racial, y el genocidio. Hoy en día se manifiesta en violencia desproporcionada, muerte temprana, escasos recursos, contaminación ambiental, asesinatos, violaciones sistemáticas, y desplazamientos territoriales entre muchas otras formas de negación.” (Maldonado-Torres, 2017).

de mujeres, disidencias sexuales, pueblos y nacionalidades<sup>4</sup> afroamerindias.

## **Derecho a la resistencia, ciudadanía universal y (re)existencia contra el capitalismo y el neoliberalismo racial**

El proceso de Asamblea Constituyente que se llevó a cabo en Montecristi, Manabí evidenció la politización de la desigualdad de género, el trabajo reproductivo y las diversidades sexuales a partir de la praxis de los feminismos y las disidencias/diversidades sexuales organizadas. La oposición política al proyecto que trabajó esta Asamblea Constituyente centró gran parte de sus esfuerzos en deslegitimar los avances contradictorios que son patentes en la actual Constitución al respecto de las demandas y repertorios de acción de estos movimientos sociales. Sin embargo, los avances o retrocesos al respecto de las demandas que surgen de la politización de desigualdades y diferencias radicales realmente existentes no se pueden medir solo en términos de la capacidad que tenga la institucionalidad de lo público-estatal (Quijano, 1987) para transformarlos en realidades sociales. Esa capacidad pareciera tener que ver con la capacidad de articular luchas y sujetos sociales que se constituyen en sujetos (geo)políticos a partir de la interpelación radical por sus derechos no solo ante el Estado-nación moderno sino también ante la sociedad civil capitalista. Los desafíos colectivos, sostenidos en el tiempo y el espacio, de los movimientos sociales desarrollan así una “consciencia oposicional” (Morris & Braine, 2001) necesaria

4 | En mi trabajo de investigación doctoral (Sánchez Cárdenas, 2017) analizo el rol de los feminismos y movimientos sociales LGBTQ+ en el proceso constituyente ecuatoriano en relación a la redacción de una Constitución Feminista Política del Estado (Mujeres Creando, 2013) en Bolivia así como también a la organización de una Asamblea Constituyente Autoconvocada de Mujeres Indígenas y Negras de Honduras (lawulka, 2011) que se llevó a cabo en julio de 2011.

para organizar sectores históricamente marginalizados de la producción del constitucionalismo moderno.

Si bien la Constitución ecuatoriana vigente nació de varios procesos de elecciones democráticas y participación política inéditos en la escritura de constituciones anteriores, esta también debe ser entendida como un mecanismo que respondía a las profundas crisis que marcaron las reformas neoliberales que marcaron la política ecuatoriana durante las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI. En este sentido el proyecto (geo)político del neoliberalismo a la ecuatoriana no pudo sostener ni estabilidad ni continuidad con la Constitución de 1998, donde a se empezaba a esbozar una participación de sectores históricamente marginalizados de la hechura de marcos constitucionales pero sin comprometer la hegemonía neoliberal claramente cuestionada en el proceso constituyente de 2008-2009. ¿Hasta que punto el antineoliberalismo esbozado en la Constitución vigente tienen continuidad después de un gobierno que implementó las recetas del FMI contradiciendo el proyecto de gobierno con el que fue electo (liderado por Lenin Moreno) y la subsiguiente elección del actual banquero presidente Guillermo Lasso? La respuesta debe trabajarse a partir de los repertorios de acción y marcos de interpretación (geo)política que marcaron los levantamientos anti-neoliberales de octubre de 2019 y junio de 2020.

La relación entre reformas neoliberales y represión estatal (el “striptease del estado neoliberal”) y la consecuente inestabilidad (geo)política que requiere de salidas constituyente solo puede entenderse a partir del papel central del racismo; no como una arista más del problema sino como un aspecto central donde se (des)articula la relación entre estado y sociedad civil. En el caso ecuatoriano, his-

tóricamente se ha configurado “una tendencia que asocia una gestión tecnocrática, de carácter neoliberal, operada principalmente por funcionarios de las burguesías financieras que ‘enclaustra’ las decisiones económicas en los ‘altos círculos’ estatales que controlan (el lado impermeable); y una gestión clientelar que abre amplios espacios de negociación política con otros actores (el lado permeable)” (Chávez, 2020, p. 366-367). La impermeabilidad, y su correlato en una permabilidad “relativa”, que permite la separación moderno-capitalista entre la economía y la política limita el potencial emancipatorio del reconocimiento al derecho a la resistencia en tanto genera *sujetos imposibles*, sujetos que desbordan la configuración de la política existente y que por lo tanto politizan los márgenes y las fronteras que se articulan alrededor de lo que el sociólogo W.E.B. Du Bois (1900/2015) planteó como el problema del siglo XX: el problema de la línea de color (Karenga, 2003 y Mezzadra, 2008).

Entre octubre de 2019 y junio de 2022 quedó claro que el problema de las múltiples fronteras<sup>5</sup> que genera el racismo siguen siendo el problema del siglo XXI. Los gobiernos de turno en Ecuador solo pudieron responder a la interpección radical de distintos movimientos sociales liderados por el movimiento indígena ecuatoriano suspendiendo las garantías constitucionales y decretando estados de

5 “Las fronteras están diseñadas para definir los lugares que son seguros y los que no lo son, para distinguir el us (nosotros) del them (ellos). Una frontera es una línea divisoria, una fina raya a lo largo de un borde empinado. Un territorio fronterizo es un lugar vago e indefinido creado por el residuo emocional de una linde contra natura. Está en un estado constante de transición. Sus habitantes son los prohibidos, los baneados. Ahí viven los atravesados: los bizcos, los perversos, los queer, los problemáticos, los chuchos callejeros, los mulatos, los de raza mezclada, los medio muertos; en resumen, quienes cruzan, quienes pasan por encima o atraviesan los confines de lo ‘normal’” (Anzaldúa, 1987/2016, p. 42)

excepción. Estos momentos de crisis (geo)políticas nos recuerdan que la aparente excepcionalidad de la suspensión de los derechos que fundamentan la existencia de lo público-estatal esconde la cotidianidad de sujetos que atraviesan o están atravesados por las fronteras geopolíticas del estado-nación (Anzaldúa, 1987/2016). Judith Butler, en diálogo con Gayatri Chakravorty Spivak, argumenta que “la categoría de apátrida se reproduce no solamente por el estado-nación sino también por una cierta operación de poder que busca alinear forzosamente a la nación con el estado, una operación que produce al guión [entre estado-nación] como una cadena” (2010, p.12). La plurinacionalidad, en tanto concepto que surge de acciones políticas como las desplegadas por los movimientos sociales que se movilizaron en octubre de 2019 y junio de 2022 en Ecuador, permite trastocar esa(s) cadena(s) entre estado y nación, permitiendo a sujetos subalternos redirigir el poder simbólico de la nación para construir lugares donde muchas luchas se encuentran en oposición a los efectos materiales (Sawyer, 2004, p. 222) del capitalismo y el neoliberalismo raciales.

El mundo patas al revés (Galeano, 1998) del neoliberalismo nos mostró, como en junio de 2022, al estado-nación moderno suspendiendo la constitucionalidad en tanto los sectores populares movilizados reivindicaban no solo garantías constitucionales básicas promulgadas por el liberalismo moderno sino el derecho a la resistencia. Derecho a la resistencia que cuando es ejercido por sujetos imposibles deviene en derecho a la re-existencia, al existir *de nuevo* y *en contra* de las estructuras socio-históricas coloniales y sus fronteras geopolíticas, tanto internas como externas. Una suerte de contracultura constituyente que surge de la reivindicación del derecho a la resistencia apunta a la cuestión fundamental cuando hablamos de consti-

tuciones: los significados sociales de quién es *ciudadano* y a quién al negársele dicha condición se lo convierte en extranjero, “ilegal” o apátrida: se le niega su condición de sujeto (geo)político. La consigna de «ningún ser humano es ilegal» (Lao-Montes, 2008) tiene eco en los artículos 40 y 416 que, en conjunto<sup>6</sup>, sugieren la relevancia geopolítica de la praxis de los movimientos sociales organizados por trabajadoras migrantes en todo el mundo. En tanto los desafíos colectivos de estos movimientos sociales desafían la imaginación (geo)política al respecto de estados, naciones y nacionalidades modernas se vuelve aparente la paradójica condición del no-ciudadano o migrante “ilegal [...] cuya inclusión dentro de la nación era [y continua siendo] simultáneamente una realidad social y imposibilidad legal” (Ngai, 2004, p. 4). Las violencias simbólica y materiales que genera esta paradoja se siente cotidianamente, aunque con distintas intensidades, entre las mujeres (Beauvoir, 1970; Mackinnon, 1983; Pateman, 1988/2016), particularmente las mujeres *queer* y del Tercer Mundo (Sandoval, 1981, 2004; Moraga & Anzaldúa, 1983; Mohanty, 1986, 2003;

6 El artículo 40 de la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a migrar evocando explícitamente la obligación del estado de no criminalizar a ningún ser humano por su condición migratoria. Dicho artículo enumera 6 responsabilidades del estado ecuatoriano con las comunidades de personas migrantes ecuatorianas y no ecuatorianas, culminando con el reconocimiento de “familias transnacionales” como una de los diversos tipos de familia que reconoce la Constitución en el artículo 67. Sin embargo es en el artículo 416.6 que se plantea estos derechos como una herramienta de democratización geopolítica: el estado ecuatoriano “[p]ropugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. En el mismo artículo 416.8 se reconoce el derecho a la resistencia frente al imperialismo y al neocolonialismo, que complementa en términos geopolíticos y transnacionales al artículo 98 que reconoce que “individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.”

Briggs, 1998, 2002; Richards, 2004; Kappor, 2015) y demás sujetos forjados en las luchas por su auto-determinación y en contra la modernidad racializada-imperialista (Robinson, 1983/2021; Dussel, 1995; Mamdani, 1996, 2004; Mills, 1999) que les niega su condición de sujetos (geo)políticos, su *humanidad*.

La estrategia (geo)político de la “venezolanización” de la crisis social (Vásquez, 2020) que implementó el neoliberalismo autoritario, que vivimos en octubre de 2019 y junio de 2022, conjugó la xenofobia con el discurso imperialista sobre América Latina para presentar a la crisis como un artilugio de fuerzas externas, ligadas al “castro-chavismo”<sup>7</sup> y/o al “narcotráfico”. Esta negación de la condición de sujetos (geo)políticos a los actores sociales que se movilizaron en los dos últimos años entra claramente en tensión con el protagonismo que han tenido pueblos y nacionalidades originarios y afrodescendientes así como también los feminismos y las disidencias sexuales en demandar la re-escritura de marcos constitucionales como herramienta de sus luchas por re-existir a partir del rescate de las memorias históricas de estas luchas que invitan a investigarlas como fenómenos de larga duración: razón por la cual se justifica la noción de constitucionalismo postcolonial para pensar en el constitucinalismo ecuatoriano y latinoamericano.

Todos los procesos de reforma constitucional en la América Latina de cambio de siglo fueron marcados por la hegemonía del neoliberalismo como captura empresarial

7 | En mi investigación doctoral desarrollo el concepto de tropicalización y tropicalismo (Aparicio and Chávez-Silverman, 1997) alrededor de liderazgos antineoliberales como el de Hugo Chávez en Venezuela, en relación a la conceptualización del orientalismo como ejemplo del rol de la cultura en el imperialismo desarrollada por el intelectual palestino Edward Said (ver Sánchez Cárdenas, 2017, p. 128-129).

del poder (Báez, 2020) que, a su vez, se han visto confrontados con levantamientos nacional-populares de resistencia donde surgen alianzas y posibilidades de transformar las fronteras racializadas de las desigualdades de clase y de género que atraviesan violentamente la cotidianeidad de nuestras sociedades. Esta claro que para confrontar las múltiples violencias del neoliberalismo (Gago, 2020) se requiere la participación (geo)política de sectores sociales históricamente marginados de la historia constitucional de nuestro país, como ha sucedido en los últimos procesos de asamblea constituyente en América Latina. Estos procesos de asamblea constituyente que se plantearon el desafío de generar un proyecto (geo)político anti o “pos” neoliberal ampliaron la estructura de oportunidades para articular diversas luchas sociales de movimientos sociales y societales a nivel (trans)nacional. En el caso ecuatoriano, el proceso constituyente de 2008 produjo un marco de garantías constitucionales que aún cuándo han sido suspendidas, como durante las jornadas de protesta social de octubre de 2019 y junio de 2022, funciona como herramienta de interpelación tanto al estado como a la sociedad civil hegemónica; desde donde el racismo ha surgido como estrategia de contención (geo)política y no meramente como explosión de intolerancia racista. En este sentido también será importante seguir investigando preceptos constitucionales como el de plurinacionalidad e interculturalidad, la ciudadanía universal y la democratización de las relaciones geopolíticas entre el Norte global y el Tercer Mundo, o el derecho a la resistencia y el derecho a migrar en relación a los ecos constituyentes que estos siguen teniendo a nivel transnacional en movimientos sociales y societales, no obstante las patentes limitaciones y contradicciones en la esfera de lo público-estatal (Quijano, 1988) cuándo se ha intentando traducir estos principios a la esfera de la política pública.



## Referencias

- Anzaldúa, G. (2016). *Borderlands/La frontera: La nueva mestiza* (S. Saldívar-Hull & C. Valle Simón, Trads.). Capitán Swing.
- Aparicio, F. R., & Chávez-Silverman, S. (1997). *Tropicalizations: Transcultural representations of latinidad*. Published by University Press of New England [for] Dartmouth College.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Báez, J. (2020). Captura empresarial del poder: Preludio del Paro Nacional. En F. Ramírez Gallegos (Ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia: Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 195-220). Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200519040510/Ecuador.pdf>
- Beauvoir, S. de. (1970). *The Second Sex* (H. M. Parshley, Trad.). Bantam Books.
- Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 287-326.). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Briggs, L. (1998). Discourses of " Forced Sterilization" in Puerto Rico: The Problem with the Speaking Subaltern. *Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, 10(2).
- . (2002). *Reproducing Empire: Race, Sex, Science, and U.S. Imperialism in Puerto Rico* (1.a ed.). University of California Press.
- Briggs, L., McCormick, G., & Way, J. T. (2008). Transnationalism: A category of analysis. *American Quarterly*, 60(3), 625-648.
- Butler, J., & Spivak, G. Chakravorty. (2007). *Who sings the nation-state?: Language, politics, belonging*. Seagull Books; /z-wcorg/.
- Chávez, D. (2020). El “nuevo Estado” y el levantamiento de Octubre. En F. Ramírez Gallegos (Ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia: Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 333-350). Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200519040510/Ecuador.pdf>

- Chávez Herrera, N. (Ed.). (2011). *Primeras constituciones: Latinoamérica y el Caribe*. Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Ciccariello-Maher, G. (2010). Jumpstarting the Decolonial Engine: Symbolic Violence from Fanon to Chávez. *Theory & Event*, 13(1). <https://muse.jhu.edu/article/377395>
- Coronil, F. (2000). Naturaleza del poscolonialismo: Del eurocentrismo al globocentrismo. *Lander, Edgardo (compilador). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/127.pdf>
- Cox, O. C. (1948). *Caste, class, & race: A study in social dynamics*. Doubleday.
- Cummings, R. (2010). (Trans)nationalisms, Marronage, and Queer Caribbean Subjectivities. *Transforming Anthropology*, 18(2), 169-180. <https://doi.org/10.1111/j.1548-7466.2010.01094.x>
- Cusicanqui, S. R. (2015). *Contra el colonialismo interno* (V. Gago) [Interview]. <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/contra-el-colonialismo-interno/>
- Du Bois, W. E. B. (2015). The present outlook for the dark races of mankind. En N. D. Chandler (Ed.), *The problem of the color line at the turn of the twentieth century: The essential early essays* (pp. 111-138). Fordham University Press.
- Dussel, E. (1994). *Encubrimiento del otro: Hacia el origen del «mito de la modernidad.»* Editorial Abya Yala.
- Fanon, F. (1965). *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica.
- Gago, V. (2020). Lecturas sobre feminismo y neoliberalismo. *Nueva Sociedad*, 290, 11.
- Galeano, E. H. (1998). *Patatas arriba: La escuela del mundo al revés*. Siglo XXI de España Editores.
- Go, J. (2003). A globalizing constitutionalism? Views from the postcolony, 1945-2000. *International sociology*, 18(1).
- Goldberg, D. T. (2009). *The threat of race: Reflections on racial neoliberalism*. Wiley-Blackwell.
- González Casanova, P. (2003). Colonialismo interno (una redefinición). En *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. <http://>

- conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\_final/412trabajo.pdf
- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, 17-48.
- Gulick, A. W. (2006). We Are Not the People: The 1805 Haitian Constitution's Challenge to Political Legibility in the Age of Revolution. *American Literature*, 78(4), 799-820. <https://doi.org/10.1215/00029831-2006-052>
- Hale, C. R. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 10-28.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford University Press.
- . (2006). La acumulación por desposesión. En C. Bueno & M. Pérez Negrete (Eds.), *Espacios globales* (pp. 21-53). Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés. <http://www.correntoig.org/spip.php?article106>
- . (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones AKAL.
- Hesse, B. (2000). *Un/settled multiculturalisms: Diasporas, entanglements, «transruptions»*. Zed Books.
- . (2007). Racialized modernity: An analytics of white mythologies. *Ethnic and Racial Studies*, 30(4), 643. <https://doi.org/10.1080/01419870701356064>
- Ibarra, H. (2010). *Visión histórico política de la Constitución del 2008*. CAAP, Centro Andino de Acción Popular.
- Kapoor, I. (2015). The queer Third World. *Third World Quarterly*, 36(9), 1611-1628.
- Karenga, M. (2003). Du Bois and the question of the color line: Race and class in the age of globalization. *Socialism and Democracy*, 17(1), 141-160.
- lalawulka (Director). (2011). *Asamblea Constituyente Autoconvocada de Mujeres Indígenas y Negras de Honduras*. <https://www.youtube.com/watch?v=KqVAO5IIOMY>
- Lander, E. (2000). *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES-UCV) ; Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

- LAPORA. (2017, abril 20). *Ecuador* [Text]. El Anti-Racismo Latinoamericano En Tiempos 'Post-Raciales' - LAPORA. <https://www.lapora.sociology.cam.ac.uk/es/countries/ecuador>
- Lebrón Ortiz, P. (2020). Teorizando una filosofía del cimarronaje. *Tabula Rasa*, 35, 133-156.
- Levitt, P., & Glick Schiller, N. (2007). Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. En A. Portes & J. DeWind (Eds.), *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives* (p. 466). Berghahn Books.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73-101.
- MacKinnon, C. A. (1982). Feminism, Marxism, method, and the state: An agenda for theory. *Signs*, 7(3), 515-544.
- Maldonado-Torres, N. (2017). El arte como territorio de re-existencia. Una aproximación decolonial. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, VIII, 26-28.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton University Press.
- . (2004). *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War, and the roots of terror*. Pantheon Books; /z-wcorg/.
- Melamed, J. (2006). The Spirit of Neoliberalism FROM RACIAL LIBERALISM TO NEOLIBERAL MULTICULTURALISM. *Social Text*, 24(4 89), 1-24. <https://doi.org/10.1215/01642472-2006-009>
- Mezzadra, S. (2008). El New Deal en la línea del color: El problema de la reforma y el espacio de la democracia en W. E. B. Du Bois. *Prismas*, 12(1), 0-0.
- Mills, C. W. (1999). *The Racial Contract*. Cornell University Press.
- Mohanty, C. T. (1986). Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. En *Third World women and the politics of feminism* (p. 51).
- . (2003). "Under Western eyes" revisited: Feminist solidarity through anticapitalist struggles. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(2).
- Moraga, C., & Anzaldúa, G. (1980). *This bridge called my back: Writings by radical women of color*. Kitchen Table, Women of Color Press.

- Morris, A. D., & Braine, N. (2001). *Social Movements and Oppositional Consciousness* (J. J. Mansbridge & A. D. Morris, Eds.; pp. 20-39). University of Chicago Press.
- Mujeres Creando. (2013). Constitución Política Feminista del Estado. En M. Galindo (Ed.), *No se puede descolonizar sin despatriarcalizar: Teoría y propuesta de la despatriarcalización*. Mujeres Creando.
- Ngai, M. M. (2003). *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*. Princeton University Press.
- Nkrumah, K. (1966). *Neocolonialismo: La última etapa del imperialismo*. Siglo XXI. <http://en.scientificcommons.org/9133200>
- Pateman, C. (2016). Sexual Contract. En *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*. John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118663219.wbegs468>
- Prashad, V. (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New Press, The.
- Quijano, A. (1977). *Imperialismo y "marginalidad" en América Latina*. Mosca Azul Editores.
- . (1988). Lo público y lo privado: Un enfoque latinoamericano. En *Modernidad, identidad y utopía en América Latina* (pp. 8-44). Sociedad y Política Ediciones.
- . (1994). América Latina en la economía mundial. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 24(95), Article 95. <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.1993.95.32381>
- . (2000). Colonialidad del Poder y Clasificación Social. *Journal of world-systems research*, 6(2), 342-386.
- Rao, R. (2010). *Third World protest: Between home and the world*. Oxford University Press.
- Richards, P. (2004). *Pobladoras, indígenas, and the state: Conflicts over women's rights in Chile*. Rutgers Univ Pr.
- Robinson, C. J. (2021). *Marxismo negro: La formación de la tradición radical negra* (J. M. Madariaga, Trad.). Traficantes de Sueños.
- Robinson, W. I. (2006). Promoting Poliarchy: The Oxymoron of a «Market Democracy». En E. Hershberg & F. Rosen (Eds.), *Latin America after neoliberalism: Turning the tide in the 21st century?* New Press.

- Sánchez Cárdenas, R. (2010). *Challenging the (neo)liberal State: Postcolonial Constitutionalism and Plurinational States* [Sociology MA]. Northwestern University.
- . (2017). *Decolonizing Nation-States in Latin/x America: 21st postcolonial constitutionalism and the paradoxes of (trans) nationalism, 1989-2014* [Sociology PhD, Northwestern University]. [https://arch.library.northwestern.edu/concern/generic\\_works/70795776v?locale=en](https://arch.library.northwestern.edu/concern/generic_works/70795776v?locale=en)
- Sandoval, C. (1990). Feminism and Racism: A Report on the 1981 Women's Studies Association Conference. En G. Anzaldúa (Ed.), *Making Face, Making Soul/Haciendo Caras: Creative and Critical Perspectives of Women of Color*. Aunt Lute Books.
- . (1991). US Third World feminism: The theory and method of differential oppositional consciousness. En *The Feminist Standpoint Theory Reader. Intellectual and Political Controversies*. (pp. 195-209). Routledge.
- Sawyer, S. (2004). *Crude chronicles: Indigenous politics, multinational oil, and neoliberalism in Ecuador*. Duke University Press.
- Silva, Ludovico. (2006). *Contracultura*. Fondo Editorial Ipasme; /z-wcorg/.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. Clacso, Muela del diablo editores. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/coediciones/uploads/20100610092828/tapiaPS.pdf>
- . (2009). Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, 17.
- Vásquez, J. D. (2020). Raza, migración y crisis. El lugar de la "venezolanización" en el paro nacional. En F. Ramírez Gallegos (Ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia: Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 287-308). Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200519040510/Ecuador.pdf>
- Závala Mercado, R. (2009). Cuatro conceptos de Democracia. En *La autodeterminación de las masas* (pp. 121-143). Siglo del Hombre: Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/zavaleta/>

---

# La Constitución de Montecristi ¿un nuevo contrato sexual?

---

**Mónica Mancero Acosta**

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Universidad Central del Ecuador

---

<https://orcid.org/0000-0001-5115-2256>  
mpmancero@uce.edu.ec

## Resumen

Luego de la promulgación de la Constitución de Montecristi, que cumple 15 años de vigencia, las mujeres tuvimos esperanzas de transformaciones sustanciales. En este artículo se argumenta que en Montecristi se diseñó un nuevo pacto social que incluye varios derechos y garantías que no estaban contempladas en ningún texto constitucional anterior. Sin embargo, un nuevo contrato sexual no tuvo lugar, porque se aprovecharon los resquicios de ambigüedad que se dejaron en el texto constitucional para que las mujeres no puedan decidir sobre sus cuerpos. En lugar de ello, lo que realmente se ha ido consolidando en este período postconstituyente ha sido un patriarcado presidencialista, según el cual las figuras patriarcales presidenciales, relacionados con grupos conservadores religiosos, han plegado a una tutela del Estado sobre los cuerpos de las mujeres.

**Palabras claves:** Constitución, feminismos, mujeres, movimiento de mujeres, Ecuador.



## Introducción

Luego de la promulgación de la Constitución de Montecristi, que cumple 15 años de vigencia, las mujeres tuvimos esperanzas de transformaciones sustanciales. En este período presenciamos mayor participación política de las mujeres con su correlato de incremento de la violencia política; se advierte mayor acceso a educación universitaria femenina, pero a la vez han subido las cifras de acoso sexual en las aulas; mayor inserción en el empleo, no obstante, la brecha salarial se incrementa; se afianza un discurso de feminista de autonomía en las jóvenes, sin embargo, al mismo tiempo se provocan preocupantes cifras de feminicidios. Se expide un texto constitucional que transversaliza derechos y garantías para las mujeres e identidades GLBTIq, y sin embargo en el poder se entronizan líderes políticos hombres que, aprovechando el carácter presidencialista de la Constitución, han terminado por instaurar un patriarcado presidencialista.

En este contexto, el propósito de esta reflexión es examinar si la Constitución de Montecristi significó un nuevo contrato social para la sociedad ecuatoriana que incluía un nuevo contrato sexual<sup>1</sup>, o fue solo un nuevo pacto po-

1 | La teoría del Contrato sexual fue postulada por la feminista Carol Pateman, la autora argumenta que en la teoría de Contrato social que dio lugar al Estado moderno no

lítico social, que nuevamente presupuso el viejo contrato sexual que apenas fue maquillado.

En este artículo se van a revisar, brevemente, algunos de los avances legales obtenidos gracias al activismo del movimiento de mujeres, así como la Constitución de 1998; posteriormente se examinará el proceso de la preconstituyente de mujeres, así como los avatares que significó la negociación en la constituyente de Montecristi y sus resultados. Finalmente se analizarán las batallas perdidas en este proceso y se realizarán algunas reflexiones de cierre. Este trabajo se realizó con un método de investigación inductivo analítico, en la medida en que se hace generalizaciones amplias que se apoyan en observaciones, registro, análisis y contraste que presentan como resultado una explicación plausible. Se utiliza una técnica de revisión bibliográfica y se enmarca en la teoría feminista.

Se argumenta que en Montecristi se diseñó un nuevo pacto social que incluye muchos y varios derechos y garantías que no estaban contempladas en ningún texto constitucional anterior. Sin embargo, un nuevo contrato sexual no tuvo lugar, porque se aprovecharon los resquicios de ambigüedad que se dejaron en el texto constitucional, como el del respeto de la vida desde la concepción, por ejemplo,

... se explicitó el contrato sexual que se encuentra detrás, con esto quiere significar al menos tres niveles de desigualdad, en mi interpretación: primero, que a la mujer no le permite ser parte de un contrato matrimonial en igualdad de condiciones; segundo, que le asegura al hombre el libre acceso sexual a la mujer; tercero, que fragmenta a la sociedad civil en la esfera pública y privada, y que en esta segunda esfera se le confina a la mujer para que el hombre pueda asegurarse disponibilidad total para ejercer en la esfera pública política. Todo esto es parte de un patriarcado que viene de atrás a la propia modernidad. Sin embargo, cuando se establece la modernidad con los principios de igualdad y libertad, esto fue solamente para los hombres, dejando a un lado a la mitad de la humanidad, las mujeres.

para que las mujeres no puedan decidir sobre sus cuerpos y siga decidiendo el Estado. En lugar de ello, lo que realmente se ha ido consolidando en este período postconstituyente ha sido un patriarcado presidencialista, según el cual las figuras patriarcales presidenciales, íntimamente relacionados con grupos conservadores religiosos, han plegado a una tutela del Estado sobre los cuerpos de las mujeres.

### **Antecedentes de avances legales obtenidos por el movimiento de mujeres en Ecuador**

Parto de la premisa de que los denominados “logros” obtenidos en las últimas décadas en el país no son concesiones que generosamente se otorgan a las mujeres. Como ya ha sido documentado, la denominada estrategia de concesión de los conservadores del prematuro voto de la mujer en Ecuador, en virtud de su conservadurismo con miras a frenar el liberalismo (Molyneux, 2001), constituye más bien una negociación donde intervinieron un conjunto de actores que negociaron dentro de un campo de fuerzas en disputa en el cual intervinieron tanto discursos de la academia, del cálculo político y del contexto internacional (Prieto y Goetschel, 2008). Desde la década de los ochenta del siglo veinte en adelante ha sido el activismo de los diferentes grupos de mujeres organizadas quienes han generado y aprovechado las oportunidades políticas que se han presentado en la construcción democrática en el país, lo han hecho a pulso, respaldadas por la construcción del marco jurídico internacional. Estos avances en derechos formales legales, sin embargo, no han sido suficientes para cambios consistentes en la realidades de vida de la mayor parte de las mujeres ecuatorianas, sobre todo las de condiciones más vulnerables por condición educativa, clase social y acceso a recursos.

De cualquier forma, los logros de carácter legal configuran una lista que los diferentes estudios sobre temas de género ya han resaltado, a veces de forma demasiado reiterada, sin hacer siempre una valoración de cómo cada uno de ellos ha impactado en mejorar la calidad de vida de las mujeres diversas que habitamos este país. En este sentido hay una agenda de investigación abierta para realizar esta valoración y no continuar con un listado de supuestos logros que se han quedado en la letra y, sin embargo, ya se ha pasado página hacia el lanzamiento de nuevas propuestas legales.

En 1994 se dan dos pasos importantes, uno que atiende un tema crucial para la mujer, la maternidad, garantizando de parte del Estado un servicio gratuito de maternidad a través de la denominada “Ley de maternidad gratuita”. Esta ley luego se ampliaría también hacia atención a la infancia, así se garantizaba el derecho a un parto enteramente gratuito en cualquier servicio público de salud, teniendo que solventar los gastos por medicinas, insumos, alimentación y todo lo que demande el parto y el puerperio. También fijaba los mecanismos con los cuales se garantizaría el financiamiento de este servicio, debiendo el Ministerio de Finanzas transferir estos recursos al Ministerio de Salud Pública.

La otra cuestión que se enfrenta en ese mismo año es la violencia de género a través de la creación de las comisarías de la mujer. Estas comisarías tuvieron su antecedente en los consultorios gratuitos de la década de los ochenta, se basaba en acercar los servicios legales a la ciudadanía y planteaba un modelo nuevo de organización asentado en la cogestión:

En 1994, el movimiento de mujeres logra la creación de las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, cuyo

funcionamiento se basa en un modelo de cogestión, en el que le corresponde al Estado la administración de la justicia y a las organizaciones de mujeres el apoyo técnico en los aspectos legales, médicos, psicológicos sociales que configuran el hecho de la violencia. (CE-PAM, 2000, p. 5)

Enseguida, al año siguiente, se vió la necesidad de reconocer la violencia como un delito en una ley especial al efecto, y además se regularía el estatuto de las comisarías de la mujer. En esta ley se trata no solo de castigar los delitos de violencia contra la mujer sino también de prevenirlos.

En 1996 se crea la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, como una organización autónoma que procura generar incidencia en las políticas públicas a través del enfoque de género. Se autodefine como “una organización política que reconoce la diversidad, promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y su acceso al poder, para construir una sociedad con equidad social y de género” (CPME, 2003). La Coordinadora Política de Mujeres se terminaría convirtiendo en una suerte de nodo que articula distintas organizaciones de mujeres en el país (Troya, 2007).

Al año siguiente, en 1997, a su vez se crea el CONAMU, Consejo Nacional de Mujeres. Este organismo tiene sus antecedentes, primero en una Oficina de la Mujer como parte del Ministerio de Bienestar Social y luego como una Dirección de la Mujer. En el año en mención esta institucionalidad muta hacia un Consejo Nacional, con más estatus logra integrar en su directorio a delegadas del movimiento de mujeres así como poner en su dirección a feministas de reconocida trayectoria.

También en ese mismo año se expide la Ley de Amparo laboral de la mujer justificándola con el siguiente texto: “Que el grado de preparación alcanzado por la mujer ecuatoriana, la capacita para participar, en condiciones de igualdad con el hombre, en todas las actividades productivas, contribuyendo cada vez más al engrandecimiento del país” (1997) y con base a ello se modifica el Código laboral estableciendo que se debe contratar un porcentaje mínimo de mujeres el mismo que será determinado por las comisiones sectoriales del Ministerio de Trabajo. También se establece una política de cuotas en la función judicial, señalando que debe haber un porcentaje mínimo de 20 por ciento en cortes, juzgados, notarías y registros en el país.

Todas estas medidas suponen avances paulatinos en cuanto a derechos de mujeres que se van efectivizando en algunos casos más que en otros. Sin embargo, constituyen hitos que van preparando el terreno de la negociación y el cabildeo de los grupos de mujeres organizadas para lo que está por venir, la Constituyente de 1998, como lo analizaremos más adelante.

El país vivió una fuerte crisis de representación durante la década de los noventa que terminó en la necesidad de rehacer el pacto político. Esta crisis institucional se expresó en dos presidentes depuestos y en una inestabilidad social y económica de proporciones. En este contexto se planteó realizar una nueva Constituyente que de salida a esta crisis social e institucional.

Las Constituyentes aun hoy siguen en manos de quienes detentan el poder, nos dice la teórica política feminista Catherine MacKinnon (1995) o si no son solo hombres, las Constituciones terminan tomando el punto de vista masculino aunque se lo presente como neutral o universal. Ge-

neralmente son ellos los que escriben Constituciones que se convierten en el patrón más elevado de la ley, diseñan las instituciones y establecen los valores dominantes.

La Constituyente de 1998, en balance, significó un avance para las mujeres en Ecuador, sin embargo, el proceso constituyente no fue muy participativo e implicó, sobre todo en el apartado económico, una consolidación legal del neoliberalismo dado que la economía de mercado fue instituida como el régimen económico que guiaría la vida de los ecuatorianos. Se le ha denominado la Constituyente de Sangolquí debido a que terminó sesionando en un cuartel a causa de los tropiezos políticos que tuvo para operar.

No obstante, el movimiento de mujeres pudo hacer un proceso de incidencia que se operacionalizó en una serie de avances importantes. Esta Constitución retomó las propuestas del movimiento indígena del estado multiétnico, plurinacional y los derechos colectivos, así como también ahondó el presidencialismo restando algunas funciones al Parlamento. La Constituyente de 1998 nace con una paradoja política puesto que para intentar resolver esta crisis política incluye varias demandas en cuanto a derechos y participación, pero al mismo tiempo, pone énfasis en la gobernabilidad y el mercado como el ordenador de la vida social (Ortiz, 2008).

La apertura que se provocó en la Constituyente de 1998 permitió que la incidencia de los grupos de mujeres organizadas pudiera consolidar gran parte de sus demandas en el texto constitucional. Los factores que coadyuvaron a que las mujeres pudieran incluir casi toda su plataforma ha sido analizada por Patricia Jaramillo (2008) para quien son tres estos factores, primero, el despliegue de acciones

unificadas de los distintos grupos de mujeres organizadas; segundo, las alianzas con los partidos y grupos políticos que estaban dentro de la Asamblea Constituyente; y finalmente, el involucramiento y voto de mujeres asambleístas. De ahí que el texto constitucional de 1998 incluyera los siguientes derechos:

El derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia, a la igualdad ante la ley y la no-discriminación; la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, los organismos de control y los partidos; el derecho de las mujeres a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual y reproductiva; el reconocimiento formal del trabajo doméstico como labor productiva; la igualdad y corresponsabilidad en la familia y el apoyo a las jefas de hogar; la educación no discriminatoria que promueva equidad de género, la obligatoriedad del Estado de aprobar políticas públicas e institucionalidad para impulsar la igualdad de las mujeres. (Jaramillo, 2008)

En este sentido, la agenda de no violencia, participación política, autonomía sobre el cuerpo, reconocimiento de cuidados, educación y políticas públicas, más la institucionalidad de género podríamos decir que constituyen los hitos para las mujeres. Ahora bien, ¿qué pudo esta Constitución cambiar en la vida de las mujeres ecuatorianas? Es una pregunta natural que no corresponde aquí responderla, ya que nuestro análisis trata más bien de la Carta de Montecristi, sin embargo, en mi perspectiva es necesario reflexionar acerca de los impactos que tiene un texto constitucional en la vida de las mujeres.



Valladares (2003) realiza un análisis sostenido de los derechos de las mujeres incorporados en la Constitución de 1998. Para la autora este texto constitucional significa “un avance fundamental” en cuanto derechos y garantías en general pero también de las mujeres. Así mismo, destaca la incorporación de nuevos actores o sujetos de derechos que antes no habían sido considerados:

En la Carta Política se ha incorporado el reconocimiento de nuevos actores sociales que tradicionalmente habían sido excluidos como ciudadanos, entre ellos: los niños y niñas, los/las adolescentes, las mujeres, los pueblos indígenas y afroecuatorianos/as, los grupos GLBT, discriminados políticamente por su calidad de "diferentes" del modelo tradicional de ciudadano, ya sea por su sexo biológico, su edad, su origen, su orientación sexual, etc.; todo ello representa un salto cualitativo en la concepción de la ciudadanía y un gran avance en el proceso de eliminación de la discriminación. (Valladares, 2003, pp. 62-63)

De acuerdo al análisis de Valladares, la negociación de las propuestas que llevó el movimiento de mujeres a la Constituyente de 1998 resultó un logro casi total, debido a que 34 de las 36 propuestas fueron aceptadas; menciona que el derecho a la educación sexual no fue aprobada, en este mismo sentido señala que cuando se hablaban de derechos sexuales y reproductivos muchos asambleístas ni sabían a qué se referían y da ejemplos al respecto, por lo cual la no aprobación del derecho a una educación sexual habría sido importante en un contexto en el que los propios legisladores desconocen a lo que refiere esto. La autora no evalúa los aspectos que al momento se han avanzado en los derechos que ha señalado la Constitución, sin embargo enfatiza en la importancia de contar tanto con volun-

tad política para efectivizar esos derechos como de contar con un movimiento feminista fuerte que lo exija.

No obstante, a diez años de esta Constitución se planteó convocar a una nueva Asamblea Constituyente debido a que la crisis política y económica no se solucionó con la Carta fundamental de 1998. Así, apenas a diez años, sin que se hayan podido implementar muchas de las disposiciones constitucionales relativas a las cuestiones de género, también el movimiento de mujeres estaba abocado a reflexionar acerca de qué elementos debía contener la nueva Constitución, y quizás lo importante era aquello que debía preservarse del texto constitucional anterior. Sin embargo, se abría el abanico de oportunidades políticas para introducir temas pendientes. De esta forma se aborda un proceso de negociación anterior a Montecristi, denominado una Preconstituyente de mujeres.

## **La Preconstituyente de mujeres**

El nivel de preparación de las mujeres, previo a la Constituyente de Montecristi, fue mucho más organizado que en cualquier otro acontecimiento similar. Se desarrolló un proceso previo en varias fases, una primera se relacionaba con recoger opiniones en las distintas provincias del país mediante una consulta hacia las dirigentes de las organizaciones de mujeres acerca de cuáles deberían ser los temas que consideraban debían incluirse en el debate de la nueva Constitución (Tola, 2021). Posteriormente, se convocó a una reunión ampliada denominada la Preconstituyente de mujeres, en Riobamba, lugar histórico debido a que allí se dictó la primera Carta magna del país en 1830. Este evento se desarrolló con base en los insumos previos que habían sido sistematizados en la consulta. En esta preconstituyente asistieron alrededor de 300 delegadas

de una “amplia gama” de organizaciones de mujeres del país, y se concentraron durante dos días (Jaramillo, 2008)

En este espacio se definió una hoja de ruta y una propuesta unificada que contenía reivindicaciones que se las calificaron de “irrenunciables”. Al calor de la preconstituyente y la Constituyente propiamente dicha, se elaboró el denominado “Pacto por los Derechos de las Mujeres” que fue un documento que durante la Constituyente solicitaron que firmen los y las asambleístas. Ese pacto contenía las prioridades que habían sido definidos de forma consensual previamente.

Paralelamente se provocó una iniciativa del propio expresidente Correa de preparar una primera Constitución borrador sobre esta base deberían discutir los asambleístas, se le encargó al Consejo de Educación Superior, CONESUP en ese momento, que convocara a expertos constitucionales para este encargo, casi todos hombres. En efecto, se preparó un proyecto borrador y ahí se encontraba una delegada del expresidente, María Paula Romo, quien se autodefinía como feminista.

Tanto en la Preconstituyente como en la Constituyente, esto es durante ocho meses, tuvo un papel fundamental el CONAMU Consejo Nacional de Mujeres, quien aseguró las condiciones materiales de este evento (Tola, 2021). El proceso Constituyente de Montecristi fue quizás la experiencia más participativa, inclusiva y democrática que ha tenido el Ecuador desde el retorno de la democracia. Aunque habría que dividirlo en dos etapas, la participacionista y la decisionista (Andrade, 2012).

En efecto, Andrade plantea que la Constitución de Montecristi es un documento jurídico que incluye paradigmas

del participacionismo, del neoconstitucionalismo y del presidencialismo y que fue gestado por intelectuales antiliberales que diseñaron un texto “altamente imaginario”. Sin embargo, este proceso no fue homogéneo puesto que en una segunda etapa se impuso un decisionismo estilo schmittiano según Andrade.

La experiencia participativa de Montecristi fue llevada adelante por Alberto Acosta, un economista ecologista de izquierda que mostró una gran apertura por recibir y nutrir con las distintas perspectivas de los actores y movimientos sociales al texto constituyente. Este proceso se confrontó con los tiempos y las prioridades de Rafael Correa, para quien se estaba introduciendo en el texto constitucional “una serie de novelerías” como lo señaló en varios espacios de los enlaces sabatinos. Además, le urgía que la Constitución estuviera lista para ser aprobada lo más pronto posible, mientras que los tiempos del participacionismo son otros. Esto provocó un impasse con Alberto Acosta quien terminó renunciando a la dirección de la Asamblea y se apartó del poder, mientras fue Fernando Cordero, ex alcalde de la ciudad de Cuenca y también asambleísta, quien asumió la presidencia de la Constituyente bajo la perspectiva decisionista de la que nos habla Pablo Andrade.

### **La Constituyente de Montecristi y sus avatares para las mujeres**

A partir de Montecristi arrancarían un proceso controvertido y paradójico para la vida de las mujeres ecuatorianas y sobre todo para los grupos feministas: mientras más derechos se contemplaban en la Constitución, más se emitía una violencia simbólica desde el poder del Estado para desconocer algunos de sus derechos y fundamentalmente la autonomía sobre sus cuerpos, que fue una reivindicación

ción que quedó pendiente. Esto ha sido registrado en varios estudios académicos. Así, se ha destacado la violencia simbólica del ex presidente Correa contra las mujeres expresada en sus innumerables enlaces sabatinos (Granda, 2017); de igual forma se ha evidenciado la contradicción entre una mayor política de la presencia, es decir mayor número de mujeres en la Asamblea y gabinete frente a un estereotipado reconocimiento de su participación en la esfera pública (Mancero, 2016).

De cualquier forma es preciso valorar esos derechos de justicia de género reconocidos en el texto constitucional y los principales quiebres que ha habido en estos quince años de vigencia de la misma. Jaramillo (2008) identifica tres puntos críticos en Montecristi en relación con la agenda de las mujeres: el laicismo, el derecho al aborto y la institucionalidad estatal de género. Estos fueron los nudos críticos que generaron mayor debate. Sin embargo, apenas el primero de ellos fue acogido, y los otros quedaron “pendientes” ¿hasta cuándo? no lo sabemos, una nueva Constituyente no garantizaría que estos derechos fuesen aprobados en el contexto actual.

Incluso podríamos afirmar que el reconocimiento del laicismo en el texto constitucional resulta problemático porque se ha provocado una reactivación de grupos pro vida conservadores, respaldados por la religión católica, que en la práctica han hecho de todo para impedir que se despenalice el aborto por violación. Además, visto bien las cosas, el laicismo fue una conquista de la Revolución liberal cuando se lo aprobó en la Constitución de 1906, es decir un logro de hace más de 100 años en relación a Montecristi. En otras palabras, volver a traer el tema del laicismo a la agenda de las mujeres solo puede significar que este proyecto no ha sido llevado a cabo en su totalidad, el laicis-

mo ha sido un tema no consolidado en Ecuador debido a la resistencia que han generado fuerzas como la Iglesia y grupos conservadores, los cuales han tenido como uno de sus últimos reductos el cuerpo de las mujeres para imprimir su ideología retardataria.

Realmente hubo una serie de principios que demandó el movimiento de mujeres que se incluyeran en Montecristi, entre ellos están: democracia, igualdad, no-discriminación, pluriculturalidad, respeto a la diversidad, estado laico, progresividad de los derechos y libertades, vigencia plena de los derechos sexuales y reproductivos, economía soberana y solidaria, justicia de género, paridad, participación como fundamento del poder ciudadano, ética en lo público e institucionalidad para la igualdad de las mujeres.

El resultado de este proceso que se materializó en la Constitución de 2008 aprobada en Montecristi, un lugar emblemático porque rememora la cuna donde nació el líder liberal Eloy Alfaro en la provincia de Manabí, puede sintetizarse en varios temas importantes que están transversalizados en el texto, es decir, no se encuentran aislados en una sección sino que se encuentran distribuidos a lo largo de ella, lo cual asegura una llegada más cabal en todos los ámbitos.

De acuerdo a Rosero y Goyes (2008) hay que diferenciar tres principios básicos que volvería cualitativamente más avanzada la Constitución de Montecristi frente a la de 1998, estos son la noción de buen vivir que según las autoras reemplaza al principio liberal de la dignidad humana. Así mismo, en el nuevo texto prevalece el interés general sobre el particular garantizando una distribución equitativa de los recursos; y finalmente, la priorización de grupos vulnerables, en los cuales persisten desigualdades, exclu-

sión, discriminación y/o violencia. Siguiendo a las mismas autoras y activistas feministas, en términos específicos para las mujeres hay tres principios fundamentales que se reconocen en la nueva Constitución y que protegen sus derechos humanos: estado laico, igualdad material y paridad.

Desde otra perspectiva, los derechos que incorpora esta Carta fundamental, en relación a los temas de género e identidad sexual, de acuerdo a un temprano estudio del Consejo Nacional de Mujeres CONAMU (2008) son el de no discriminación en razón de sexo u orientación sexual, la prohibición de publicidad que induzca a violencia o sexismo; equidad de género en educación; derecho a la salud y seguridad social incluyendo a las personas con trabajo no remunerado en los hogares, prioridad a mujeres embarazadas, niñas y niños; medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de la mujeres en cargos públicos.

Así mismo, se aprueban una amplia gama de derechos de libertad para las mujeres: integridad personal, vida libre de violencia, igualdad y no discriminación, tomar decisiones libres e informadas sobre su sexualidad y orientación sexual; objeción de conciencia; al honor y buen nombre, a la intimidad personal; prohibición de esclavitud, explotación, servidumbre, el tráfico y trata.

En cuanto a la maternidad y paternidad se plantea la corresponsabilidad de ambas partes. Derechos de protección de la mujer que se expresan en las garantías básicas, en no revictimización y reparación integral, y en procedimientos especiales y expeditos en casos de violencia intrafamiliar y sexual. Así mismo, la participación en la esfera pública será de todos los ciudadanos y ciudadanas, según expresamente lo señala la Constitución. El principio de pa-

ridad de género se lo transversaliza en todas las funciones del Estado y organismos a crearse, de acuerdo con el texto constitucional, y en general respecto a la organización política y electoral. En relación a las mujeres indígenas, en el apartado referente a la justicia indígena, se les otorga funciones jurisdiccionales igual que a los hombres de las comunidades.

Con relación al empleo, en el apartado referente a “Formas de trabajo y su retribución” el Estado garantiza a las mujeres igualdad de acceso y promoción del empleo, igual remuneración, respeto a los derechos reproductivos de las trabajadoras, se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociada a la maternidad; se reconoce el cuidado como labor productiva; extensión de protección social progresiva a personas que realicen tareas de cuidado no remuneradas en el hogar. También se dictamina que el Estado erradique la desigualdad de mujeres productoras. En balance, desde la perspectiva de este estudio auspiciado por el CONAMU, se presenta como “grandes logros” lo legislado en la Carta fundamental de Montecristi frente a la de 1998.

De acuerdo, nuevamente con Rosero y Goyes (2008), a más de los derechos y garantías citados, se enfatiza en el reconocimiento de diversos tipos de familia y las uniones de hecho, sin importar el sexo de las personas; así como la inclusión de una sección especial para las mujeres embarazadas en la cual se garantiza la no discriminación, la gratuidad de los servicios, protección prioritaria en todas las etapas relacionadas al proceso reproductivo y facilidades para recuperación y lactancia. Para las autoras, la equidad de género se transversaliza a los ámbitos de la salud, la educación, el empleo, la comunicación, la producción, la familia, la participación. Las autoras plantean, no obstante,



que no basta la Carta fundamental en sí misma sino que hay tareas pendientes:

La Constitución 2008 acerca a los ecuatorianos y ecuatorianas a vivir en una sociedad igualitaria, pero su vigencia no será posible solamente con la Constitución: es necesario entenderla, interpretarla, difundirla, impulsarla, vigilar su cumplimiento, legislar acorde con sus mandatos, ejercer el derecho que otorga a la participación, generar jurisprudencia. (Rosero y Goyes, 2008, p. 82)

Por su parte, Ávila (2012) caracteriza a la etapa constitucional como modelo post-moderno, entendido como un constitucionalismo descolonizador, igualitarista-distribuidor, que contenga en sí mismo todas las posibilidades de luchas emancipadoras y que tenga como centro la protección de los más expuestos a los abusos tradicionales del poder: los seres humanos y la naturaleza.

Sin embargo, al centrarse en los avances en derechos de género afirma que el reto actual no está tanto en los derechos sino en las garantías. Pero las garantías, como se ha demostrado algunos años después de la Constitución de Montecristi, no son suficientes. Parecería que hay que pensar en los mecanismos de poder para establecer formas efectivas para respetar y garantizar los derechos. Es decir, la parte orgánica de la Carta fundamental no debe ser vista como algo ajeno a los derechos sino como algo intrínsecamente vinculado.

Ávila concluye que los derechos, cuando son más numerosos y más complejos, demandan una estructura de poder más democrática y más respetuosa de las normas. En este sentido, el presidencialismo es exactamente lo

contrario: no es democrático y tiende a la concentración de poder, que es exactamente lo que evita los derechos. Ese es el reto, la garantía, la parte orgánica de la Carta fundamental adecuada y funcional a los derechos y, en suma, el respeto y promoción de los derechos de las personas, colectividades, pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Para los grupos históricamente excluidos, discriminados e ignorados en sus derechos, la poca o nada puesta en práctica de estas consagraciones constitucionales hace que la Constitución de 2008 se torne contradictoria o ambigua, generando resistencias y rupturas con los movimientos indígenas o los movimientos de mujeres.

Desde otra perspectiva, Cárdenas (2012) valora los avances de la Carta magna de Montecristi para las mujeres en cuanto ha permitido una ampliación de su participación en actividades tradicionalmente masculinas, así como también ha significado, de acuerdo a su criterio, una transformación institucional que ha permitido una disminución del tiempo de trabajo de la mujer dedicado a los cuidados. Sin embargo, reconoce que hay un largo camino por delante.

Al momento no tenemos datos certeros que nos digan que el tiempo de trabajo de cuidados de la mujer ha disminuido sustancialmente, la última encuesta de uso del tiempo de 2012 nos dice que las mujeres en el Ecuador trabajamos 23 horas en la semana más que los hombres, es decir prácticamente un día entero más a la semana nos consume el trabajo, tanto remunerado como no remunerado, frente al disfrute de la vida, en relación a los hombres (INEC, 2012).

De acuerdo con Illicachi (2018), las negociaciones que se dieron en la Constituyente deben verse como un juego de negociación en el que está inserto un tema de poder:

El campo político se constituye en una especie de juego de lucha de hombres y mujeres (entre distintos agentes sociales: clases, grupos, instituciones), donde los primeros intentan conservar sus posiciones en el campo y las mujeres intentan modificarlas (...) La “dominación masculina” que hace posible la actualización del machismo y la violencia de género, (se encuentra) aún dentro del contexto del Estado intercultural y del Buen Vivir. (Illicachi, 2018, pp. 377-386)

La reflexión de Illicachi es oportuna en la medida en que va por detrás de lo aparente, que constituyen las relaciones de poder que informan una sociedad que se resiste a cambiar debido a que son estructuras internalizadas en los sujetos, habitus a decir de Bourdieu, y a que, además, hay unos privilegios consagrados que no se van a ceder o despojar fácilmente. Sin embargo, la idealización del Buen Vivir y del Estado intercultural y plurinacional tampoco nos han servido para efectivizar estos derechos.

Existe otro elemento importante inserto en la Constitución de Montecristi que es necesario considerar a efectos de valorar los cambios que ha provocado el texto constitucional en estos quince años, esto tiene que ver con el sistema presidencial que consolidó esta carta fundamental. Desde diversas perspectivas se ha acentuado en lo que se denomina un presidencialismo reforzado, un hiperpresidencialismo o una excesiva concentración de poder en el Ejecutivo.

Los argumentos de varios analistas coinciden en que el diseño establecido en el sistema político otorga atribuciones

exageradas al Ejecutivo en detrimento básicamente de la Asamblea Nacional y otras funciones del Estado. Para empezar tenemos que la Carta fundamental presidencialista otorga funciones al presidente, una misma persona, en la cual descansan funciones de jefe de gobierno y de Estado, tal como el propio expresidente Correa lo resaltaba. En efecto, en el artículo 141 de la Constitución, correspondiente al capítulo tercero de la Función Ejecutiva se señala: “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública” (Asamblea Constituyente, 2008). Esto dio pábulo, durante la época que gobernó la Revolución Ciudadana y también ahora, para que estas amplias atribuciones desborden su propia función ejecutiva e incursione en las otras esferas del poder judicial, legislativo o el de control social.

Por otra parte, el presidencialismo también se expresa por un ejercicio exagerado de la potestad reglamentaria, que en muchos casos ha llevado al presidente en ejercicio a dictar reglamentos que exceden lo que la ley ordena, o que en su facultad de “sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea” que dictamina el texto constitucional, el presidente haya vetado parcialmente una ley pero en la práctica haya enviado otro texto completamente distinto a la Asamblea, o haya cambiado el espíritu de ley.

Esto, por ejemplo, acaba de ocurrir con la ley de aborto por violación, o de interrupción voluntaria del embarazo que aprobó la Asamblea en 2022, siguiendo el dictamen de la Corte Constitucional en 2021 que despenalizó el aborto y dispuso a la Asamblea regular el procedimiento de interrupción del embarazo. En este contexto el presidente G. Lasso introdujo una serie de restricciones para que las mujeres y niñas violadas puedan acceder al derecho de

interrumpir su embarazo en caso de violación. Este texto restrictivo fue devuelto a la Asamblea, y debido al silencio de la misma el texto fue publicado con estas restricciones (Ron, 2022).

De acuerdo a Chiriboga (2018), el presidencialismo se expresa en el hecho de que el Ejecutivo concentre poder de veto parcial/total, poder de decreto, poder de iniciativa, poder de referendium, poder de disolución del parlamento. Esto da unas herramientas contundentes al poder Ejecutivo consolidando un presidencialismo pernicioso, que como hemos visto, ha ido en perjuicio no solo de la democracia sino también de las mujeres.

De ahí que podamos afirmar que el sistema presidencialista instaurado en el país contribuye a esta paradoja en la Constitución de Montecristi en la cual se intenta otorgar derechos y garantías a las mujeres mientras a la vez se asienta un contrato social con un poder muy concentrado el cual ha sido aprovechado por líderes políticos, uno más patriarcal que otro, consolidando así un sistema de dominación que podríamos denominar patriarcal presidencialista.

### **Las batallas perdidas en Montecristi**

Podemos notar que Montecristi fue un proceso complejo de negociación y que llegó a resultados que se plasmaron en una Constitución progresista, de avanzada, pero que a pesar de su existencia en el país se continuaron generando obstáculos serios a las mujeres en dos ámbitos, en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos y en la violencia sistemática expresada desde acoso en las aulas, en lugares de trabajo, violencia en las calles y violencia política hasta femicidios en diferentes estratos sociales, sobre todo de sectores más empobrecidos.

De cualquier forma, como analizamos anteriormente, Montecristi fue una fiesta democrática que parece haber incluido a casi todos, como relata recientemente la asambleísta feminista constituyente Betty Tola, cuya entrevista le hicieron desde Chile para capturar la experiencia ecuatoriana debido al proceso constituyente chileno:

Lo importante de Montecristi fue haber impactado con una expectativa popular, social, ciudadana, de modo tal que el Ecuador entero estuvo en Montecristi. Entonces, un día tenías a los jóvenes, otro día a las mujeres, otro día a los trabajadores, otro día a las juntas de agua, otro día a las cooperativas de ahorro y crédito. (Tola, 2021)

Sin embargo, incluso en Montecristi y a pesar del clima de apertura y fiesta democrática, se pudieron percibir los límites a las propuestas de las mujeres, ya que perdimos la oportunidad de introducir el derecho a la decisión sobre nuestros cuerpos:

Un punto que fue muy crítico (...) fue el tema del derecho a la decisión sobre los cuerpos. Si bien logramos que se ratifique el carácter laico del Estado, que en el artículo 3 diga que la gestión pública tiene que incorporar una ética laica, cuando llegamos a los derechos de los niños perdimos la discusión sobre el derecho a la vida desde la concepción, porque nosotras habíamos planteado el derecho a la vida digna, a la dignidad de las personas y la dignidad humana. Esa es una batalla que perdimos. (Tola, 2021)

Esto significa que ni el escenario de la más amplia apertura democrática del país permitía pensar que las mujeres puedan incluir “el derecho a decidir”, debían buscar atajos, pero ni eso les fue permitido.

Había mucha presión en Montecristi sobre ese tema (...) de las iglesias, de la derecha. Pese a que no íbamos a poner el derecho a decidir, se trataba de no poner el derecho a la vida desde la concepción. Esa era la discusión, no era el derecho a decidir, para nada, ni siquiera había condiciones de decirlo. (Tola, 2021)

La inclusión del “derecho a la vida desde la concepción” fue una de las derrotas del movimiento de mujeres en la constituyente de Montecristi. A partir de ahí, ha habido costos en vidas humanas de mujeres que se practican el aborto de forma clandestina, así como costos altísimos de niñas y mujeres violadas que han debido tener un hijo como consecuencia de esa violación.

Como hemos anotado antes, solo luego de 15 años de la Constitución se ha podido aprobar una ley, aún restrictiva, que permite al aborto por violación, tema que se lo debemos a la insistencia del movimiento de mujeres, luego de que tuvimos derrota tras derrota en la Asamblea Nacional. La figura presidencial, particularmente del presidente Correa y ahora también la del presidente actual G. Lasso, aunque supuestamente distantes ideológicamente ambos han coincidido en su oposición tajante en contra de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, sobre todo el derecho a decidir sobre sus cuerpos. Esto expresa claramente el presidencialismo patriarcal al que me he referido anteriormente.

De acuerdo a Jaramillo (2008), quedaron temas pendientes en la agenda del movimiento de mujeres que no se abordaron en Montecristi, entre ellos están la soberanía del cuerpo, tema sobre el cual ya hemos hablado; la institucionalidad de género que ahora transformado en un Consejo Nacional de Igualdad observamos que no tiene

la fuerza de un Ministerio, como ocurre en otros países de América Latina; el acoso político, el cual ya ha sido incluido en el Código de la Democracia y tiene una primera sentencia al respecto; y, el otro tema que señala como pendiente Jaramillo es la penalización por pobreza de las mujeres presas en las cárceles, el cual no ha tenido mayores avances.

## **Reflexiones finales**

De acuerdo con Carol Pateman (1995), una nueva teoría política del Estado debería configurar aquello que no se hizo en el tránsito hacia el Estado moderno, reconocer la existencia de un pacto sexual previo al pacto social. El contrato originario es realmente un pacto sexual-social, pero la historia del contrato sexual ha sido reprimida, así, mientras el contrato social es una historia de libertad, el contrato sexual es una historia de sujeción que instaló la libertad de los varones y la sujeción de las mujeres. El “nuevo orden” social patriarcal quedó así configurado.

En Montecristi se diseñó un nuevo pacto social que incluye muchos y varios derechos y garantías que no estaban contempladas en ningún texto constitucional anterior. Sin embargo, un nuevo contrato sexual no tuvo lugar, porque se aprovecharon los resquicios de ambigüedad que se dejaron en el texto constitucional, como el del respeto de la vida desde la concepción, por ejemplo, para que las mujeres no podamos decidir sobre nuestros cuerpos y siga decidiendo el Estado. En esos términos no puede haber nuevo contrato sexual debido a que si una de las partes que contrata no tiene derecho de decisión sigue siendo inhabilitada de contratar, por lo cual ese reconocimiento de un contrato sexual justo y equitativo no tiene lugar.



En lugar de ello, y sin desconcer los avances en representación política, en acceso a educación o empleo de las mujeres, lo que realmente se ha ido consolidando es este período postconstituyente ha sido un patriarcado presidencialista, según el cual las figuras patriarcales presidenciales, íntimamente relacionados con grupos conservadores religiosos, han plegado a una tutela del Estado sobre los cuerpos de las mujeres, negándose consecutivamente a debatir la cuestión de la autonomía de los cuerpos y de su poder de decisión, incluso en los casos más denigrantes como es la violación. Y eso ha tenido lugar, no tanto por la Constitución, sino a pesar de ella. De esta manera, el patriarcado presidencialista se ha ido consolidando en la etapa postconstituyente.

Apelando a la teoría crítica del derecho que postula Alda Facio (2000), una forma de asegurar avances más nítidos y justos para las mujeres en la esfera legal puede ser desarrollar lo que ella denomina un Derecho de la Mujer, un tipo de derecho que emule una disciplina legal que contrarestaría la discriminación sexual que suele estar presente tanto en las normas como en los principios del Derecho masculino. Esta propuesta novedosa atravesaría las fronteras tanto del Derecho privado y el público, así como de las distintas facetas del Derecho, solo con esta potencia se podría avanzar en vencer, en el plano legal formal, la discriminación sexual y de género.

Finalmente, en el plano material, el escaso avance a pesar de la propia Constitución que tendría que ver con una desigualdad estructural y con la cultura discriminatoria tan acentuada en nuestra sociedad solo podría ser vencida a través de voluntad política. Dado que esta voluntad política ha estado ausente en los tres gobiernos posteriores a Montecristi, calificados como patriarcados presidencia-

listas, queda cada vez más claro que solo un movimiento social feminista congruente, sólido y con hojas de ruta claras, o varios movimientos feministas como es el caso ecuatoriano, podrían llevar a la materialidad y ejercicio de varias de las propuestas de derechos y garantías del texto constitucional actual que nos gobierna, la Constitución de Montecristi.

## Bibliografía

- Andrade, P. (2012). El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008. *Ecuador Debate*, 85, 35-48.
- Asamblea Constituyente (2008) Constitución de la República del Ecuador.
- Avila, R. (2012). *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano* (p. 53) [Report]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3821>
- Cárdenas, A. (2014). El Feminismo Neoconstitucional. *CÁLAMO, Revista de Estudios Jurídicos*, 1, 35-57.
- CEPAM. (2000). *Proyecto Fortalecimiento de las Comisarias de la Mujer y la Familia: Sistematización de las comisarias de la mujer y la familia*. Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer. <https://www.cepam.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/PROYECTO-FORTALICIMIENTO-DE-LAS-COMISARIAS.pdf>
- Chiriboga, A. (2018). *Visión crítica de la distribución del poder en el Ecuador* [Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6186/1/T2615-MDE-Chiriboga-Vision.pdf>
- CONAMU. (2008). *Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución de la República del Ecuador*. Consejo Nacional de las Mujeres.
- CPME. (2003). *Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas—Ecuador*. The Communication Initiative Network. <https://>

- [www.comminit.com/content/coordinadora-pol%C3%ADtica-de-mujeres-ecuatorianas-ecuador](http://www.comminit.com/content/coordinadora-pol%C3%ADtica-de-mujeres-ecuatorianas-ecuador)
- Facio, A. (2000). Hacia otra crítica del Derecho. En *Las fisuras del patriarcado* (pp. 15-44). FLACSO, Sede Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/10602-opac>
- Granda, M. P. (2017). El macho sabio. Racismo y sexismo en el discurso sabatino de Rafael Correa. *Ecuador Debate*, 100, 197-211.
- Illicachi, J. (2018). Las mujeres en un país plurinacional e intercultural, Ecuador. *La ventana. Revista de estudios de género*, 6(48), 358-389.
- INEC, (2012). Resultados de la Encuesta del Uso del tiempo. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Uso\\_Tiempo/Presentacion\\_%20Principales\\_Resultados.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Uso_Tiempo/Presentacion_%20Principales_Resultados.pdf)
- Jaramillo, P. (2008). Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución [Reforma constitucional y legislativa]. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-452.html>
- Ley de amparo laboral de la mujer. (1997). Ley, Código de Trabajo. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1997\\_ley\\_de\\_amparo\\_laboral\\_de\\_la\\_mujer\\_ecu.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1997_ley_de_amparo_laboral_de_la_mujer_ecu.pdf)
- Mackinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado* (Cátedra, S.A.). Gráficas Rógar S.A. <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Mackinnon-Catherine-Hacia-una-teor%C3%ADa-feminista-del-Estado.pdf>
- Mancero, M. (2016). ¿Feminismo estatal o feminismo instrumental? Mujer y política en la Revolución Ciudadana. *Revista Ciencias Sociales, UCE*, 133-154.
- Molyneux, M. (2001). Género y ciudadanía en América Latina: Cuestiones históricas y contemporáneas. *Debate Feminista*, 23(12), 3-66.
- Ortiz, S. (2008). Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 32, 13-17. <https://doi.org/10.17141/iconos.32.2008.291>
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual* (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa). Anthropos.
- Prieto, M., & Goetschel, A. (2008). Sufragio femenino en Ecuador (1884-1940). En *¿Qué género tiene el derecho? Ciudadanía*,

- historia y globalización* (Kron, K Noack, pp. 116-142). Edition Tranvía.
- Ron, X. (2022, junio 8). ¿Qué pasó con la despenalización del aborto por violación en Ecuador?. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/que-paso-con-la-despenalizacion-del-aborto-por-violacion-en-ecuador/>
- Rosero, R., y Goyes, S. (2008). Los derechos de las mujeres en la Constitución del 2008. *Revista de Análisis Político*, 6, 77-82.
- Tola, B. (2021). *Reflexiones feministas sobre procesos constituyentes latinoamericanos: Betty Tola- Ecuador* [Interview]. <https://www.impulsa.voto/es/materials/reflexiones-feministas-sobre-procesos-constituyentes-latinoamericanos-betty-tola-ecuador/>
- Troya, M. (2007). *Discursos sobre ciudadanía del Movimiento de Mujeres de Ecuador a fines de los 90* [Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo, FLACSO sede Ecuador]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/639>
- Valladares, L. (2003). Los derechos de las mujeres en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. *Foro: Revista de Derecho*, 2, 55-103.

---

# Proceso Constituyente 2008 y reivindicación del pueblo afroecuatoriano en el estado plurinacional

---

John Antón Sánchez

Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN y  
Universidad Amawtay Wasi

---

<http://orcid.org/0000-0001-9666-6349>  
jhonanton@hotmail.com

## Resumen

El ensayo analiza el proceso constituyente ecuatoriano de 2008 y la participación del pueblo afroecuatoriano y sus propuestas. Se sostiene que las reivindicaciones que el pueblo afroecuatoriano logró en el proyecto de la Nueva Constitución fue un resultado no coyuntural. Los alcances obedecieron a procesos de larga duración de lucha por el reconocimiento como pueblo, como ciudadanías culturales. Entre las reivindicaciones se resaltan: la necesidad de transformar radicalmente las estructuras económicas y políticas del país, que obedecían a antiguos regímenes oligárquicos y luego neoliberal; la necesidad de transformar una sociedad libre de racismo y discriminación; y buscar por todos los medios garantías de los derechos humanos, incluyendo el derecho a las acciones afirmativas y a las reparaciones por ser víctimas de la esclavitud y el racismo estructural.

**Palabras claves:** Pueblo afroecuatoriano; constituyente, derechos colectivos, racismo, plurinacionalidad.

## 1. Introducción

Este ensayo tiene por objetivo realizar una reconstrucción del proceso de participación del pueblo afroecuatoriano en la Asamblea Constituyente de 2008. En general organizaciones afroecuatorianas se movilizaron para presentar una propuesta para que la Nueva Constitución diseñe una nación bajo un modelo de democracia pluriétnica, intercultural, incluyente y sin racismo. En Montecristi las organizaciones defendieron algunas tesis: i) Reconocer el Ecuador como una nación multiétnica (o plurinacional), esto implicó mantener el estatus de “pueblo” para los afrodescendientes; ii) Defender los derechos colectivos ganados en la Constitución del 1998, ampliándolo incluso al derecho a la no discriminación, teniendo en cuenta que es el único país de América Latina que contempla tal cosa; iii) Lograr que constitucionalmente se combata al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia cultural, y consecuentemente aplicar medidas de acción afirmativas para reparar los daños causados a las víctimas de la esclavitud y el racismo; iv) Consagrar el derecho a la participación política directa para las minorías culturales en el Congreso mediante una circunscripción especial electoral nacional para afroecuatorianos; y v) Dentro del ordenamiento territorial de la nación constituir las circunscripciones territoriales afroecuatorianas e indígenas en aquellos lugares ancestralmente habitados por ellos.

Como resultado, las y los afroecuatorianos lograron en la Constitución de 2008, afianzar su estatus de pueblo, un grupo socio cultural sujeto de derechos colectivos. Al menos así quedó consignado en el artículo 58:

**Art. 58.-** Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

Tales derechos colectivos que menciona la Constitución se consignan en el artículo 57, donde se enumeran 21 derechos colectivos, que se le atribuyen a los pueblos indígenas, pero que no se les otorga de forma exclusiva. Esta aclaración es importante para aquellas interpretaciones que niegan que los derechos del artículo 57 se referencian igualmente a las y los afrodescendientes del país. De este conjunto de derechos, hay uno de notable importancia para el pueblo afroecuatoriano, y tiene que ver con el derecho constitucional a las reparaciones, el cual se entiende en el contexto de las reparaciones por el suceso de la esclavitud:

**Art. 57.3.** El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.

El presente trabajo hace énfasis en lo importante del proceso de participación de los afrodescendientes del Ecuador en el proceso constituyente de 2008. Se analiza que el pueblo afroecuatoriano apostó por un modelo de inclusión social, de relaciones interculturales y de reconocimiento de derechos colectivos. Este reconocimiento constitucional se da en medio del auge del multiculturalismo,



de la fuerza de los movimientos étnicos que emergieron con fuerza en medio de un ambiente neoliberal y de derecha. Desde esta coyuntura se inscribieron políticas culturales que fueron aceptadas como “estrategias de reconocimiento”, más no de empoderamiento ciudadano. Se pudiera afirmar que lo que se vivió en estos últimos años fue una especie de “multiculturalismo light”, que auspició una interculturalidad superficial, instituyó un corporativismo étnico, además de que fue incapaz de frenar la pobreza, la exclusión social, el racismo y la desigualdad. En el 2008 la coyuntura era muy diferente. Encontrábamos un movimiento afrodescendiente más visible en el escenario. La Conferencia de Durban de 2001 generó una dinámica transnacional que permitió que la agenda política internacional le diera la importancia al tema del racismo y sus efectos negativos para la libertad cultural, la ciudadanía y el desarrollo económico y social. De otro lado, las naciones latinoamericanas experimentan transformaciones políticas radicales en sus modelos de democracia, desarrollo y gobierno. El discurso del socialismo del siglo XXI estimula dichos cambios.

Pero quizá en estos nuevos cambios hay una preocupación: ¿Cómo encaja aquello del proceso constituyente con las demandas de los afrodescendientes?, Dicho de otra manera: ¿la propuesta de interculturalidad, inclusión social y antirracismo podrían ser bien recibidas en la experimentación revolucionaria que vive la democracia ecuatoriana? Las preguntas son necesarias para poder comprender si las propuestas que los afroecuatorianos presentaban en la Constituyente de Montecristi serían bien recibidas y tendrán un efecto positivo para el nuevo modelo de nación y estado que se deseaba edificar bajo los principios estado plurinacional.

Para responder a estos interrogantes se presenta a continuación tres argumentos: el primero contextualiza la participación del movimiento afrodescendiente en la Constituyente de 2008; la segunda parte se detiene en lo que finalmente se alcanzó en el texto constitucional, en tanto que una tercera parte se concentra en las ideas que respecto al estado plurinacional se propuso. El texto cierra con unas reflexiones en torno al lugar de lo alcanzado y lo no logrado por el pueblo afroecuatoriano en el proceso constituyente de Monte Cristi.

## **2. La Asamblea Nacional Constituyente de 2008 y los afroecuatorianos**

Cuando en el 2007 Rafael Correa propuso convocar a una Asamblea Constituyente, las organizaciones afroecuatorianas se movilizaron en torno a propuestas de cómo pensar la transformación del Estado y la Nación y cómo lograr un marco específico de derechos que como pueblo pudieran plantear en la Constituyente y desde luego que resultara en el texto de la nueva constitución.

Frente al escenario de la Asamblea Constituyente se plantearon dos objetivos desde la visión afroecuatoriana: Mecanismos de participación y propuestas. Estos dos objetivos exigían ubicar al pueblo afroecuatoriano en el escenario político del país. Y sobre todo invitaba a una reflexión que permita que la coyuntura no convirtiera a los afroecuatorianos en simples comodines, testigos oculares o contempladores de la historia.

Revisando documentos analíticos y propositivos en la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente encontramos aportes que se hicieron al movimiento afroecuatoriano en distintos momentos del debate constituyente. De manera

particular extraemos un manifiesto que se elaboró como aporte que apuntaba a la pedagogía política y al análisis de coyuntura que el país atravesaba y que servía para enriquecer el debate desde la visión afrodescendiente: a) ¿Cómo se llegó nuevamente a una constituyente? y b) al menos 10 tesis que deberían tenerse en cuenta para consolidar las propuestas desde la visión afroecuatoriana. (CODAE, 2007)

Analizamos brevemente lo que podríamos considerar la visión política que un sector de las organizaciones afroecuatorianas tenía de cara a la Asamblea Nacional Constituyente. Se parte de un documento que en el 2006 un sector del movimiento social afroecuatoriano publicó llamado “El Ecuador que pensamos y queremos los afroecuatorianos”, firmado por una ONG llamada “Instituto para el desarrollo y pensamiento afrodescendiente, IPEDA”. En este documento, por primera vez en los últimos años la sociedad civil afroecuatoriana se manifiesta sobre una visión global de país, haciendo pública una propuesta sobre el modelo de estado, de nación, de desarrollo económico, de ciudadanía y democracia deseada para el Ecuador del futuro.

El documento tenía una propuesta central:

“Los afroecuatorianos proponemos que la reforma política del Estado debe estar |orientada a fortalecer la democracia incluyente e intercultural y consolidar la nación multiétnica y pluricultural” (IPEDEA, 2006, p. 9). Con esto los afroecuatorianos insistían en mantener este carácter que ya estaba expresado en la actual Constitución de 1998. Pero según el documento al mantener este principio el país se desarrollaría como una democracia moderna donde “a las minorías culturales y étnicas y a los sectores sociales subordinados se les devuelve su protagonismo como sujetos de dere-

chos culturales, se les respeta su diferencia y se les da relevancia a los derechos culturales y sin racismo y sin discriminación” (IPEDA, 2006, p. 9).

De manera específica se planteaba que la nueva Constitución del Ecuador debería concretar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación a partir de la introducción de dos instrumentos novedosos en el marco institucional del país: La participación política a las minorías étnicas y las acciones afirmativas.

Según el documento, la participación y la representación política de las minorías étnicas, como los afroecuatorianos (5% de la población total para el 2001) debería ser un factor para el combate al racismo y la discriminación. La nueva Constitución debería consagrar a los afrodescendientes el derecho de la representación política directa tanto en el Congreso Nacional como en las distintas corporaciones políticas de elección popular. Se proponían cuotas de participación en los partidos políticos, organismos de control, tribunales de justicia y en todo el sector público. Se trataba de una medida de acción afirmativa para combatir la discriminación. Una disposición que estaría de acuerdo con el derecho internacional, los pactos, convenios y declaraciones que el Estado ha firmado.<sup>1</sup>

Otro objetivo que los afroecuatorianos pretendían lograr en la Nueva Constitución era la reforma al modelo educativo. El documento consideraba que el país requiere de “la formación de un nuevo ciudadano ecuatoriano con carácter cívico, con sentimiento de patria, conocedor de los va-

<sup>1</sup> En especial la Convención Internacional contra la Discriminación Racial, la Declaración y el Plan de Acción de la III Cumbre Mundial contra el Racismo y la Discriminación de las Naciones Unidas (Durban 2001) y el Convenio 169 de la OIT. En países como Estados Unidos y Colombia estas políticas ya han sido puestas en práctica.

lores de la democracia y orgulloso del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación”. Se proponía que el sistema educativo debería garantizar el ejercicio de la ciudadanía cultural. El Estado debe procurar la educación sea intercultural. Y se debe institucionalizar el modelo de etnoeducación y la cátedra de cultura afrodescendiente.

Las propuestas que un sector del movimiento social afroecuatoriano hizo para la nueva asamblea constituyente buscaban incidir en una reforma política al Estado que consolide la nación multicultural. Se defendía una idea de sociedades modernas y liberales incluyente de los derechos de las minorías étnicas y culturales. Al menos así estaba consignado en un documento publicado en 2004 por las organizaciones afroecuatorianas llamado “Diagnóstico de la problemática afroecuatoriana y propuestas de acciones prioritarias”, (CODAE, 2004)

En suma, la consolidación de un modelo de nación multicultural bajo un régimen de democracia incluyente se convirtió en el objetivo global de los afroecuatorianos dentro del desafío de la Asamblea Nacional Constituyente. Este modelo pretendía mecanismos para que los grupos étnicos se sientan incluidos y compartan el beneficio de los derechos culturales que les merecen. (CODAE, 2007)

Fortalecer un modelo de nación bajo los principios de la inclusión sería naturalmente un desafío. Para llegar a ese propósito la Nueva Constitución al hablar de acciones afirmativas abriría el espacio jurídico para generar políticas culturales capaces de transformar la cultura política de una sociedad que históricamente se ha incubado bajo una “dictadura racial” (Cervone y Rivera, 1999). En Ecuador se requiere transformar una sociedad estructurada bajo un sistema de desigualdades socioculturales. Una socie-

dad que, según Carlos de la Torre, ha reproducido “diferentes sistemas sociales racializados, y donde la desigualdad racial se articula con la desigualdad clasista, regional y de género” (De la Torre: 2002, p. 17).

Además, las políticas culturales necesarias para implementar un modelo de nación multicultural y pluriétnica implicarían poner en práctica un nuevo concepto de ciudadanía y de reconocimiento de derechos culturales. Se trataba de un concepto de ciudadanía explicado no solo desde un proceso estructurado de derechos civiles individuales, sino comprendido desde una concepción moderna sobre la base de la diferenciación identitaria, de la pluralidad cultural y el reconocimiento de derechos colectivos. De modo que la ciudadanía, puede ser ampliada a la “ciudadanía diferenciada o cultural” para buscar mayor participación basada en la interculturalidad y el multiculturalismo. (Antón, 2011)

Poner en práctica un concepto de ciudadanía cultural dentro del contexto de las democracias modernas y los estados multiétnicos conduce a garantizar la participación económica y política de varios grupos culturales. También significa dar respuesta coherente los conflictos culturales que en América Latina han detonados en las últimas décadas. Entender el fenómeno de las ciudadanía culturales es comprender lo que Stavenhagen (2001) denomina la “cuestión étnica”. Cuestión étnica que por supuesto aún no está resuelta.

### **3. Logros de los afroecuatorianos en la nueva Constitución Política del Ecuador 2008**

El 7 y 8 de febrero de 2008 una delegación de afroecuatorianos visitó la Ciudad Alfaro, Montecristi. El objetivo fue

presentar la propuesta del pueblo afrodescendiente a la Asamblea Nacional Constituyente. La invitación se trataba de que la Nueva Constitución diseñe una nación bajo un modelo multiétnico, intercultural, incluyente y sin racismo. En este proceso se destacan organizaciones como Afroamérica XXI, CIFANE (Centro de Investigación de la Familia Negra), FECONIC, (Federación de Comunidades Negras de Imbabura y Carchi), y la Fundación Afroecuatoriana Azúcar, entre otras. Así mismo, desde el Estado, la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE), instancia de la Presidencia de la República dirigida por José Chalá Cruz, jugó un papel importante en el proceso. (CODAE, 2007, 2008)

Igualmente, en este proceso de inclusión de derechos afroecuatorianos se destacaron líderes como: Douglas Quintero, Blanca Tadeo, Renán Tadeo, Salomón Acosta, Sonia Viveros, Juan Carlos Ocles, Fausto Ferigra, entre otros. También acompañaron los profesores Jean Muteba Rahier y John Antón. Por su parte fueron los asambleístas afroecuatorianos Alexandra Ocles y Juan Montaña, quienes lideraron el debate. Pero también habría que reseñar otros asambleístas constituyentes afrodescendientes como: Lenin Hurtado, Abel Ávila, Balerio Estacio, Laly Caicedo. De igual manera apoyaron el proceso los asambleístas Mónica Chuji, María Paula Romo, Norman Wray, Virgilio Hernández, Fernando Burbano, Fernando Cordero, Alberto Acosta, Rafael Esteves, entre otros (Ver anexo 1).

En la Constitución del Ecuador aprobada en el 2008, los afroecuatorianos lograron importantes derechos constitucionales referidos a: combate al racismo, reparaciones y acciones afirmativas a las víctimas del racismo y, derechos colectivos y territoriales. Los contenidos en la Nueva Constitución significaron un beneficio a la ciudadanía cul-

tural afrodescendiente, y convierte al Ecuador en un país vanguardista en derechos a esta colectividad. Se trata de logros gracias a la movilización de muchos líderes, organizaciones, intelectuales y políticos afroecuatorianos que contribuyeron a esta democrática causa (Antón, 2011).

Gracias a la acción colectiva de un sector del movimiento social afroecuatoriano en la Nueva Constitución se incluyó el “principio de la no discriminación”, la condena a cualquier forma de racismo, la obligatoriedad del Estado para garantizar acciones afirmativas a las víctimas del racismo, el impulso de políticas públicas por medio de Consejos Nacionales de Igualdad para colectividades étnicas tradicionalmente excluidas. Así mismo, en la nueva constitución se ratificó el carácter de “Pueblo” a los afroecuatorianos y el reconocimiento explícito de sus derechos colectivos, esta vez ampliados. Se mantuvo la posibilidad de crear en los territorios ancestrales las Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas, como parte de la organización territorial del Estado (regiones, provincias, cantones, parroquias y circunscripciones). En el capítulo de los derechos colectivos, la Nueva Constitución reza: “El Estado reconoce y garantiza al pueblo afroecuatoriano el ejercicio de los derechos colectivos establecidos en esta Constitución, en la ley, pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos” (art. 58).

Al leer con detalle los contenidos dogmáticos y orgánicos de la nueva Constitución se advierte su perspectiva progresista. Los derechos de la naturaleza, de los pueblos, la fortaleza del Estado, la participación ciudadana plena en el desarrollo de país, y la declaratoria de Ecuador como un Estado Plurinacional e Intercultural son las innovaciones más novedosas que ponen al Ecuador dentro en un am-



biente democrático y de Estado Social de Derecho muy avanzados en el mundo en el siglo XXI. Los nuevos derechos constitucionales de los afroecuatorianos significan una gran oportunidad política para concretar sus proyectos como sujetos políticos. Abren nuevas posibilidades de inclusión social dentro de un escenario democrático más pluralista y de mayor reconocimiento a la ciudadanía cultural afrodescendiente.

Lo que quedó consignado en la Constitución en relación con el pueblo afroecuatoriano les legitimó su condición de sujetos colectivos de derechos, en justicia con los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos, tal como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derechos al Desarrollo (1986), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnica, religiosas y lingüísticas (1992), y la Declaración de las Naciones Unidas en contra del Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas conexas de Intolerancia.

Además de lo anterior, la Nueva Constitución reconoció a los descendientes de africanos expresamente como “afroecuatorianos” y no como “negros”. Esta nueva denominación tuvo un gran significado. Terminar con el epíteto de “negros” implicó una ruptura epistemológica con los lenguajes racistas y con la carga de colonización que dicho termino encierra. Hablar en cambio de “afroecuatoriano” implicó recuperar la condición lingüística de ciudadanos étnicos

En suma, el contenido de la Nueva Constitución impactó a la ciudadanía cultural afrodescendiente, y pretendería convertir al Ecuador en un país vanguardista en derechos a esta colectividad (Ver anexo 2).

#### **4. El debate sobre el Estado Plurinacional, Intercultural y pueblo afroecuatoriano**

A continuación, se exponen una reseña de algunos argumentos que se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente sobre las ideas del pueblo afroecuatoriano respecto a la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural. Estos argumentos fueron redactados en el momento de la coyuntura por el autor de este ensayo:

Durante el proceso de participación de la Asamblea Nacional Constituyente los afroecuatorianos tomaron con seriedad el desafío de movilizarse en conquista de una propuesta de derechos ciudadanos dentro de un modelo de democracia intercultural e incluyente. Desde comienzo del proceso constituyente la propuesta del pueblo afroecuatoriano fue construir una nación incluyente bajo un modelo intercultural, y sin racismo. Durante el período constituyente se defendieron cinco tesis: i) Reconocer el Ecuador como una nación multiétnica, esto implica mantener el estatus de “pueblo” para los afrodescendientes; ii) Defender los derechos colectivos ganados en la Constitución del 1998, ampliándolo incluso al derecho a la no discriminación, teniendo en cuenta que es el único país de América Latina que contempla tal cosa; iii) Lograr que constitucionalmente se combata al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia cultural, y consecuentemente aplicar medidas de acción afirmativas para reparar los daños causados a las víctimas de la esclavitud y el racismo; iv) Consagrar el derecho a la participación política directa para las minorías culturales mediante los principios de inclusión; y v) Dentro del ordenamiento territorial de la nación constituir las circunscripciones territoriales afroecuatorianas e indígenas en aquellos lugares ancestralmente habitados por ellos.

En esta oportunidad los afroecuatorianos apostaron para que en la Nueva Constitución se estableciera un modelo de inclusión social, de relaciones interculturales y de reconocimiento de derechos colectivos. Tanto de forma como de fondo, esta apuesta fue mucho más lejos de lo que se propuso en la asamblea constitucional de 1997. En ese año el escenario de reivindicaciones fue distinto. El auge del multiculturalismo y el movimiento indígena y de las mujeres emergieron con fuerza en medio de un ambiente neoliberal y de derecha. Desde esta coyuntura se inscribieron políticas culturales que fueron aceptadas como “estrategias de reconocimiento”, más no de empoderamiento ciudadano. Diríamos que lo que se vivió en estos últimos años fue una especie de “multiculturalismo light”, que auspició una interculturalidad superficial, instituyó un corporativismo étnico, además de que fue incapaz de frenar la pobreza, la exclusión social, el racismo y la desigualdad.

Para el año 2008 la coyuntura fue totalmente diferente. Encontramos un movimiento afrodescendiente más visible en el escenario. La Conferencia de Durban de 2001 generó una dinámica transnacional que permitió que la agenda política internacional le diera la importancia al tema del racismo y sus efectos negativos para la libertad cultural, la ciudadanía y el desarrollo económico y social. De otro lado, las naciones latinoamericanas experimentan transformaciones políticas radicales en sus modelos de democracia, desarrollo y gobierno. El discurso del socialismo del siglo XXI estimuló dichos cambios.

Durante el debate constituyente hubo un reto paradigmático importante de superar: ¿Cómo encajar aquello del socialismo del siglo XXI, o propuestas de las nuevas izquierdas latinoamericanas con las demandas de los afrodescendientes? Dicho de otra manera: ¿la propues-

ta de interculturalidad, inclusión social y antirracismo cómo podrían ser bien recibidas en la experimentación revolucionaria de nueva izquierda que vive la democracia ecuatoriana? Las preguntas fueron necesarias para poder comprender si las propuestas de los afroecuatorianos en la Constituyente de Montecristi podrían ser bien recibidas y tendrían un efecto positivo para el nuevo modelo de nación y estado que se desea edificar bajo los principios del socialismo del siglo XXI, modelos que impulsa el bloque mayoritario de constituyentes liderados por el Presidente de la República Rafael Correa.

Para lograr una concordancia entre los postulados del socialismo del siglo XXI y la propuesta del pueblo afroecuatoriano, fue necesario conceptualizar, debatir y proponer tesis innovadoras al interior de la Asamblea Nacional Constituyente. Así mismo fue importante diseñar un marco de acción política que permitiera el cabildeo, la pedagogía, la negociación y la participación al interior del debate constituyente.

Ya durante los debates constituyentes, se entendió que era importante leer el escenario con el cual los asambleístas estaban edificando el nuevo país. Y esta arquitectura se definía fundamentalmente en la tesis de declarar al Ecuador como un Estado Plurinacional, Intercultural y Unitario. ¿Qué significaba este principio, a la luz de la propuesta del pueblo afroecuatoriano de construir una nación multiétnica, intercultural y sin racismo?

En principio se observó que el carácter plurinacional era completamente concordante con la tesis política afroecuatoriana. Se entendió que el Estado Plurinacional era necesario en tanto legitima en el plano político los derechos de los pueblos y profundiza el carácter multiétnico

y pluricultural de la nación. De modo que se trata de un amplio principio que es incluyente a los afrodescendientes, los cuales hacen parte de la nación, antes de la actual demarcación del Estado Nacional.

Si el Estado Plurinacional se comprendía desde esta perspectiva, los afroecuatorianos, en tanto pueblo, tendrían un lugar. En el sentido de la antropología americana, si bien los afroecuatorianos no son indígenas, sí son un pueblo. Este concepto propio de la sociología política y desde la perspectiva del derecho internacional beneficiaría a los afroecuatorianos en tanto ellos igualmente constituyen un grupo cultural con una configuración histórica, identitaria, territorial y ontológica especial, que los distingue de otros pueblos.

De otra parte, los afroecuatorianos corresponden a una nacionalidad. Si por nacionalidad se comprende a un grupo humano que posee una ontología propia, una gnoseología y epistemología auténtica, que conserva una conciencia de identidad, con territorio o sin territorio, con unas tradiciones culturales muy claras y diferenciadas de otros grupos, sin importar que convivan bajo la hegemonía de un Estado Nacional, los afroecuatorianos encajarían perfectamente en este modelo sociológico y político. Ellos como pueblo hacen parte de la gran nación cultural de la diáspora africana sobreviviente a la trata esclavista que se dio en las Américas entre el siglo XVI y el XIX. Provenientes de pueblos indígenas originarios de África, los descendientes de esclavizados crearon una nueva civilización en tierras americanas, es decir una nueva nación, aunque sin fronteras, sin juridicidad política y constitucional.

Tanto en Ecuador como en otros países de América, los hijos de la diáspora africana (afrodescendientes) crearon

una nueva cultura caracterizada tanto por la reconstrucción de la raigambre africana, como por el sincretismo, la amalgama y el intercambio cultural con otros pueblos europeos, árabes y amerindios. De allí que la cultura afrodescendiente se caracteriza por una simbiosis de expresiones culturales determinadas por una cosmovisión especial, una epistemología, ontología y axiología muy distintas y diferenciada de otras expresiones culturales que conforman la nación ecuatoriana.

Antes de la actual demarcación del actual Estado nacional ecuatoriano, es decir antes de la Constitución de Río Bamba (1830) los afroecuatorianos ya existían como pueblo. Eran parte de la nación afrodiaspórica y se distinguían de manera especial dentro del imaginario del Estado-nación ecuatoriano. Básicamente ocupaban un lugar racializado y subalterno en la escala social, la cual estaba profundamente caracterizada por la herencia de un régimen colonial, esclavista, estamental y patrimonial que les negaba un lugar ciudadano. Cuando se constituye el actual Estado nacional ecuatoriano, independiente, soberano y autónomo los afroecuatorianos no fueron incluidos. Ni como sujetos ciudadanos ni como colectividad cultural. Más bien la sociedad liberal naciente mantuvo la condición de negación de ciudadanía al afroecuatoriano. La esclavitud prosiguió y el lugar de subalternidad, racialidad y explotación del afroecuatoriano se profundizó.

La esclavitud y el racismo se constituyeron en los principales obstáculos para otorgarle un lugar ciudadano en la naciente nación liberal ecuatoriana. Simplemente los afrodescendientes no encajaron en el modelo poscolonial. La herencia estamental más bien profundizó las diferencias raciales. Solo los blancos y los mestizos tenían derechos ciudadanos. Los indígenas eran ciudadanos menores

de edad y aún gozaban de la protección de sacerdotes y protectores de indios, quienes los representaban ante las instituciones. Las mujeres lograron su ciudadanía en 1905 con la constitución alfarista. En cambio, los afroecuatorianos siguieron subalternizados hasta hoy. Luego de la abolición de la esclavitud, en 1854, no alcanzaron a obtener su carta de ciudadanía, pues el régimen se las arregló para que continuaran en la explotación por medio del concertaje y el huasipungo. Además, el Estado no los indemnizó ni los reparó por el retraso al desarrollo sufrido por más de 350 años de esclavitud.

Sin embargo, y pese a todo, la historia subalterna del pueblo afrodescendiente en las Américas ha estado acompañada por un período de larga duración de movilizado y lucha por su ciudadanía. El movimiento social afrodescendiente ha emergido en el espacio público por sus derechos culturales como pueblo y por un lugar en la sociedad mestiza hegemónica. La lucha contra el racismo, la racialización y la asimilación cultural en el mundo poscolonial blanco-mestizo, han sido las principales características de esta movilización.

## **5. Conclusiones: Los derechos ganados del pueblo afrodescendiente en la Constituyente de 2008**

Los años 90 significaron una década de reivindicación y conquista de los afrodescendientes por sus derechos ciudadanos, tanto como subjetivos como colectivos. Dentro del ambiente del multiculturalismo neoliberal en países como Colombia, Brasil, Honduras, Uruguay y Ecuador se lograron importantes reivindicaciones políticas que buscaban combatir el racismo, la discriminación racial y proteger sus derechos culturales como pueblo. En 1998 los afroecuatorianos lograron el histórico reconocimiento como

“Pueblo”, y por tanto reivindicaron 15 derechos colectivos en lo que les sería aplicable. Con esto Ecuador se convirtió en la primera nación de América que les da tal reconocimiento constitucional a los afrodescendientes. Todo en perspectiva de concretar la nación multiétnica y pluricultural de que habla la misma constitución. Producto de esta conquista constitucional, en Ecuador los afroecuatorianos se abren un importante espacio en la esfera política del Estado. En el Censo de 2001 se estableció la variable de auto identificación étnica, allí el 5% de los ecuatorianos se identificaron como afroecuatorianos. En el 2001 el Estado participó en la III Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación convocada por Naciones Unidas en Durban. En el 2006 el Congreso de la República aprueba la Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano. En el 2007 el Gobierno Nacional determina la política pública para los afroecuatorianos por medio de componente Afro del Plan Nacional de Desarrollo.

Con estas reivindicaciones logradas por el movimiento social afroecuatoriano, el Ecuador dio pasos importantes en la modernización de la democracia y de las instituciones políticas. Se trataba de instaurar una nueva cultura política de inclusión ciudadana. Se pretendía establecer un lugar ciudadano para los afroecuatorianos en la sociedad. Sin embargo, el racismo y la discriminación racial impiden este propósito.

Pese a algunos logros jurídicos, sobre los afroecuatorianos aun el racismo y la discriminación racial sobresalen como dos barreras para el beneficio ciudadano tanto de los derechos civiles y políticos, como los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos. En Ecuador el orden racial poscolonial se mantiene. El multiculturalismo no pasa de una retórica. La discriminación



institucional es cada vez más evidente y el racismo estructural está intacto en la mentalidad nacional. En pleno siglo XXI los derechos civiles de los afroecuatorianos no están garantizados. La Policía Nacional de hecho restringe el libre derecho a la circulación bajo el argumento de que “un negro en un parque es sospechoso”. Los medios de comunicación constriñen el derecho político a la igualdad al alimentar el prejuicio racial sobre los “negros” al presentarlos como delincuentes y torpes. Una encuesta del INEC de 2004 asegura que el 64% de los ecuatorianos admite la existencia del racismo, pero solo el 10% se considera abiertamente racista. Un 10% realmente peligroso.

Los derechos de segunda generación aún son una utopía para los afroecuatorianos. Ellos tienen una enorme desventaja para alcanzar las metas del milenio. Para 2007 las cifras oficiales del gobierno con asombro mostraban que el desempleo afro es el más alto del país con el 12%, mientras el promedio es 7,8% para el 2006. De cada 100 jóvenes afros solo 8 logran entrar a la universidad, en tanto en los mestizos son 20 de cada 100. Un afroecuatoriano gana menos dólares que un blanco mestizo.

¿Y qué decir de los derechos colectivos? Para la 2008 tales derechos aún no se concretaban. Los derechos territoriales en el norte de Esmeraldas (incluso hasta el día de hoy 2022 son violados sistemáticamente (PUCESE, 2011; Antón, 2015; Minda, 2022). La acción de la agroindustria palmicultora, maderera y camaronera atenta de manera flagrante contra la autonomía territorial (Walsh y García, 2009). La consulta previa no se cumple y el derecho a la seguridad alimentaria está en entredicho, sobre todo en el Valle del Chota donde el monopolio del agua y de la tierra fértil impide que familias campesinas afroecuatorianas puedan generar suficientes ingresos para sostenerse y no emigrar

a los cinturones de miseria de Ibarra, Quito, Guayaquil o Lago Agrio (Antón, et al, 2022)

Con todos estos argumentos, durante el debate constituyente se sostuvo que los afroecuatorianos reclaman un lugar en la nueva propuesta del Estado Plurinacional. Este lugar deber ser como ciudadanos y como pueblo. Desde la perspectiva afroecuatoriana el Estado Plurinacional sería una profundización del modelo pluricultural y multiétnico de la nación ecuatoriana. Visto así las cosas el carácter plurinacional reivindicaría el derecho a la diferenciación cultural de los ciudadanos dentro de un escenario democrático liberal y moderno. Se trataría de reconciliar las asimetrías culturales, las exclusiones y la discriminación persistente que prevalece en nuestra sociedad dado que el imperio del orden racial aún se mantiene vigente.

Lo plurinacional encajaría en una propuesta de modernizar la democracia, la ciudadanía, el derecho y el Estado. Se trataría de un pacto social de convivencia intercultural cuya meta sería garantizar los derechos humanos a todos los ciudadanos ecuatorianos teniendo en cuenta sus particularidades culturales. Esto es recocer un nuevo escenario democrático donde la interculturalidad garantice la libertad y la igualdad. Donde el Estado combata fuertemente el racismo, la discriminación, la exclusión social y el orden racial prevaleciente.

Para los afroecuatorianos, el Estado Plurinacional debe partir del reconocimiento de todas las culturas, indígenas y no indígenas, como pueblo. Y este reconocimiento debe pasar por la garantía de derechos subjetivos individuales de todos los ciudadanos en su diversidad cultural. Pero también este reconocimiento debe ser explícito en el campo de los derechos colectivos. Visto así las cosas el

lugar de los afroecuatorianos en el Estado Plurinacional debe contemplar al afroecuatoriano como parte sustantiva de la nación. Esto implicar reconocerle su aporte histórico a la construcción de la nación, pero también involucra reconocer que sobre estos ciudadanos hay desventajas históricas y estructurales que producto de la esclavización y el racismo han impedido del goce total de sus derechos civiles y políticos y de sus derechos económicos sociales y culturales. De allí que la Constitución de Montecristi deberá reconocer explícitamente que el Estado Plurinacional no podrá ser una realidad si persiste el racismo estructural y la condición de subalternidad de los afroecuatorianos.

Desde la interpretación de las propuestas afroecuatorianas a la Constituyente, dentro de los derechos fundamentales debe contemplarse claramente el derecho a la no discriminación racial. Debe establecerse que uno de los deberes primordiales del Estado es combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y toda forma de intolerancia cultural. Y a partir de ese reconocimiento la Constitución deberá establecer el principio de la reparación y compensación a todas las víctimas históricas del racismo y la discriminación racial, fenómenos que desde la colonia han impedido que todos los ecuatorianos sean iguales y gocen de la misma ciudadanía.

Otro aspecto para el lugar de los afroecuatorianos dentro del Estado Plurinacional sería el reconocimiento de los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano. Pero aquí es necesario una salvedad: habrá que evitar poner aquel manifiesto racista de “que los derechos colectivos de los afroecuatorianos serán reconocidos desde los derechos de los indígenas en lo que sea pertinente”. Los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano son los mismos que se contemplan en el Convenio 169 de la OIT. Estos derechos

son similares a los derechos de los pueblos indígenas. Estos tienen que ver con el derecho a la identidad cultural, al territorio, a la seguridad alimentaria, a la consulta previa, al no desplazamiento, a la no discriminación racial, a la organización social conforme a sus tradiciones y costumbres. En suma: No podrá haber Estado Plurinacional sin los derechos de los afroecuatorianos. Derechos tanto como ciudadanos culturales y en tanto pueblo. Esta innovación constituyente de Montecristi debe concretarse desde una perspectiva incluyente, combativa al racismo y garante de la ciudadanía a todos los ecuatorianos unidos en la diversidad y en el pluralismo jurídico y democrático.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). Constitución política de Ecuador. Quito: Imprenta Nacional.
- Antón, J., Alvaro, M., Ramos, M. (2022). El territorio ancestral afroecuatoriano: el problema de acceso a la tierra en el valle del Chota, La Concepción y Salinas. Quito: SIPAE-IAEN
- Antón, J. (2011). El proceso organizativo afroecuatoriano 1979-2009. Quito: Flacso sede Ecuador.
- Antón, J. (2018). Afroecuatorianos y políticas de inclusión en la Revolución Ciudadana. Quito. Abya Yala.
- Cervone, E., y Rivera, F. (Eds.) (1999). Ecuador racista: Imágenes e identidades. Quito: Flacso- Ecuador.
- CODAE, Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo de Coordinación de la Sociedad Civil Afroecuatoriana (2004). Diagnóstico de la Problemática Afroecuatoriana y Acciones Prioritarias. Quito: Láser editores.
- Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana CODAE (2007). Propuesta del pueblo afroecuatoriano a la Asamblea Nacional Constituyente. Quito: Imagine comunicaciones.
- Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana CODAE (2008). Los derechos ciudadanos de los afrodescendientes en la Constitución Política de Ecuador. Quito: Imagine comunicaciones.

De la Torre, C. (2002). Afroquiteños, ciudadanía y racismo. Quito: CAAP.

Instituto para el desarrollo y pensamiento afrodescendiente, IPEDA (2006). El Ecuador que pensamos y queremos los afroecuatorianos. Quito, documento mimeografiado.

Stavenhagen, R. (2001). La cuestión étnica. México: El Colegio de México.

## Anexo 1

### **Asambleístas constituyentes afroecuatorianos en 2008, en representación de varios partidos políticos**



## Anexo 2

### Artículos constitucionales referidos a las acciones afirmativas y garantías de derechos humanos a los afroecuatorianos

Título	Capítulo	Articulado y Texto Constitucional
<b>TÍTULO I</b> <b>Elementos constitutivos del Estado</b>	<b>Capítulo 1:</b> <b>Principios fundamentales</b>	<b>Art. 1.-</b> El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.
		<b>Art. 3.-</b> Son deberes primordiales del Estado:  1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
	<b>Capítulo segundo</b> <b>Ciudadanas y ciudadanos</b>	<b>Art. 6.-</b> Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.
		<b>Art. 7.-</b> Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:  3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.
<b>TÍTULO II</b> <b>Derechos</b>	<b>Capítulo primero</b> <b>Principios de aplicación de los derechos</b>	<b>Art. 10.-</b> Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.
		<b>Art. 11.-</b> El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.  2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.  Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o

		<p>permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.</p> <p><b>El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.</b></p> <p>3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.</p>
	<b>Capítulo segundo</b> <b>Derechos del buen vivir</b>	<b>Art. 13.-</b> Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.
		<p><b>Art. 16.-</b> Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:</p> <p>1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios Símbolos.</p> <p>2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.</p> <p>3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.</p>
		<p><b>Art. 19.-</b> La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.</p> <p>Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.</p>
		<b>Art. 21.-</b> Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.
		<b>Art. 23.-</b> Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la

		<p>igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.</p>
		<p><b>Art. 28.-</b> La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.</p> <p>Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.</p> <p>El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.</p> <p>La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.</p>
		<p><b>Art. 29.-</b> El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.</p>
	<p><b>Capítulo cuarto</b> <b>Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades</b></p>	<p><b>Art. 56.-</b> Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.</p> <p><b>Art. 57.-</b> Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.</li> <li>2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.</li> <li>3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.</li> <li>4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.</li> <li>5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.</li> </ol>



	<p>6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</p> <p>7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.</p> <p>9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.</p> <p>10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.</p> <p>11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.</p> <p>12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.</p> <p>Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.</p> <p>13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.</p> <p>14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y</p>
--	---

	<p>participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.</p> <p>15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.</p> <p>16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.</p> <p>17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</p> <p>18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.</p> <p>19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.</p> <p>20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.</p> <p>21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.</p> <p>Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.</p> <p>El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.</p> <p><b>Art. 58.-</b> Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.</p> <p><b>Art. 59.-</b> Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.</p>
--	---

		<p><b>Art. 60.-</b> Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.</p> <p>Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.</p>
	<p><b>Capítulo quinto</b></p> <p><b>Derechos de participación</b></p>	<p><b>Art. 65.-</b> El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.</p> <p>El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.</p>
	<p><b>Capítulo sexto</b></p> <p><b>Derechos de libertad</b></p>	<p><b>Art. 66.-</b> Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <p>4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.</p> <p>6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.</p> <p>8. El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos.</p> <p>El Estado protegerá la práctica religiosa voluntaria, así como la expresión de quienes no profesan religión alguna, y favorecerá un ambiente de pluralidad y tolerancia.</p> <p>27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.</p> <p>28. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales.</p> <p>29. Los derechos de libertad también incluyen:</p> <p>a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres.</p> <p>b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas.</p> <p><b>Art. 67.-</b> Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines.</p>

	<p><b>Capítulo séptimo</b></p> <p><b>Derechos de la naturaleza</b></p>	<p><b>Art. 71.-</b> La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.</p> <p>Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.</p> <p>El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.</p> <p><b>Art. 72.-</b> La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.</p> <p><b>Art. 73.-</b> El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.</p> <p>Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.</p> <p><b>Art. 74.-</b> Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.</p>
	<p><b>Capítulo noveno</b></p> <p><b>Responsabilidades</b></p>	<p><b>Art. 83.-</b> Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:</p> <p>10. Promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales.</p> <p>14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual.</p>
<p><b>TÍTULO III</b></p> <p><b>Garantías constitucionales</b></p>	<p><b>Capítulo primero</b></p> <p><b>Garantías normativas</b></p>	<p><b>Art. 84.-</b> La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y</p>

		nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.
	<b>Capítulo segundo</b> <b>Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana</b>	<b>Art. 85.-</b> La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:  En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
	<b>Capítulo tercero</b> <b>Función Ejecutiva:</b> <b>Sección segunda</b> <b>Consejos nacionales de igualdad</b>	<b>Art. 156.-</b> Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.  <b>Art. 157.-</b> Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.
<b>TÍTULO V</b> <b>Organización territorial del Estado</b>	<b>Capítulo segundo</b> <b>Organización del territorio</b>	<b>Art. 242.-</b> El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.  Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.  <b>Art. 257.-</b> En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.  Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos.

		<p>Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</p>
<p><b>TÍTULO VI</b> <b>Régimen de desarrollo</b></p>	<p><b>Capítulo primero</b> <b>Principios generales</b></p>	<p><b>Art. 275.-</b> El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.</p> <p>El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.</p> <p><b>Art. 277.-</b> Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:</p> <p>1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la Naturaleza.</p> <p><b>Art. 278.-</b> Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:</p> <p>1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.</p>
<p><b>TÍTULO VII</b> <b>Régimen del Buen Vivir</b></p>	<p><b>Capítulo primero</b> <b>Inclusión y equidad</b></p>	<p><b>Art. 340.-</b> El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.</p> <p>El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.</p>
<p><b>TÍTULO VIII</b> <b>Relaciones Internacionales</b></p>	<p><b>Capítulo primero</b> <b>Principios de las relaciones internacionales</b></p>	<p><b>Art. 416.-</b> Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:</p> <p>1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.</p> <p>5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter</p>

		<p>diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.</p> <p>8. Condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.</p> <p>9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.</p>
	<p><b>Capítulo segundo</b></p> <p><b>Tratados e instrumentos internacionales</b></p>	<p><b>Art. 417.-</b> Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.</p>

Fuente: Constitución Política de Ecuador 2008. Elaboración del autor.

---

# Democracia Sustancial: El camino de la reivindicación de los derechos de la población LGBTIQ+ frente a normas discriminatorias en el marco de la Constitución ecuatoriana

---

Christian Paula Aguirre

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Universidad Central del Ecuador

---

<https://orcid.org/0000-0003-4688-3534>  
capaula@uce.edu.ec



## Resumen

La Teoría Crítica del Derecho desde su faceta feminista y *Queer* brinda herramientas para develar los discursos patriarcales hetero-cisnormados materializados en el derecho. Bajo este se enlaza el concepto de democracia sustancial que a través de los derechos humanos logra ser el freno contramayoritario ante la imposición de las mayorías políticas y sociales dentro de los espacios de representación del Estado. A partir de estas nociones se identifica como en el Constitución del Ecuador del año 2008 se utilizaron discursos prejuicios en la redacción de los artículos 67 y 68 para limitar a la población LGBTIQ+ al derecho al matrimonio y la adopción. Sin embargo, el ejercicio contramayoritario de la Corte Constitucional y de la misma Constitución impusieron su rol para evidenciar la base discriminatoria de estos artículos constitucionales, en particular respecto al acceso al Matrimonio Igualitario, para la protección de la Democracia Sustancial como eje transversal de la Constitución ecuatoriana.

**Palabras claves:** Poder contramayoritario, democracia sustancial, población LGBTIQ+, igualdad y no discriminación, matrimonio igualitario.

## Teoría Crítica del Derecho

El fenómeno jurídico está conformado en tres componentes que se relacionan entre sí: el formal (la normativa nacional e internacional); el estructural-institucional (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y el político-cultural (personas, organizaciones, doctrina, tradición, conocimiento, actitudes, entre otras) (Salgado, 2014, pág. 306). Esto implica que el derecho no es limitado a la producción de normativa, ya que sus otros componentes también lo condicionan, es por lo que se deben tomar en cuenta para contextualizar y entender su vigencia. Ante la realidad, la Teoría Crítica del Derecho (en adelante TCD) tiene como objetivo describir mejor el funcionamiento del derecho, especialmente el trabajo de los tribunales. Esto incluye un examen de los impedimentos de cumplir los mínimos legales existentes en las decisiones judiciales y lo que ellas representan o intentan naturalizar (Núñez, 2009).

En los Critical Legal Studies<sup>1</sup> se encuentra la Jurisprudencia Feminista (o *Feminist Jurisprudence*), corriente encargada de estudiar la jurisprudencia respecto a la postura de los tribunales, superando la literalidad de la norma, debido a que sus análisis se centran en “la forma en que

1 | Escuela jurídica que desarrolla la Teoría Crítica del Derecho desde Estados Unidos de América a finales de 1970.

los valores legales, las instituciones jurídicas, la justicia, la objetividad y la neutralidad funcionaban en el contexto de las mujeres” (García, 2018, pág. 156). Adicionalmente, este acercamiento al derecho implica identificarlo contrario a ser: universal, abstracto, racional u objetivo; ya que este no puede abstraerse de su entorno político (García, 2018, pág. 156).

En este sentido, la Jurisprudencia Feminista brinda un marco de instrumentos que facilitan diseccionar el discurso jurídico de manera más profunda que los tecnicismos normativos o los métodos de interpretación comunes del derecho. Esta forma de analizar a la ciencia jurídica dentro de su contexto sociopolítico permite dimensionar las grandes estructuras de poder que condicionan el desarrollo y la aplicación de las normas. Así desde esta corriente se puede identificar al sistema patriarcal hétero-cisnormado en la construcción y aplicación normativa, así como en interpretación jurídica como formas de opresión y supresión de derechos a propósito de la imposición del poder hegemónico

Desde las *Teorías Queer* aplicadas al derecho, tampoco se entiende al del derecho como universal e inmutable, sino como el resultado de la deliberación política (construcción social de la norma). En particular, la técnica de la “ficción jurídica” refleja el núcleo del pensamiento *Queer*, ya que se “decide tomar por verdadero algo que no existe para justificar una prerrogativa” (Borillo, 2011, pág. 32). Esto entraña que el derecho tiene la capacidad de asumir la existencia de algo, que posiblemente no exista, para obtener determinados resultados. Esto refleja la naturaleza habitual de las normas jurídicas como mecanismos representativos y, por lo tanto, la desmitificación de las normas como permanente e inmutable, para pasar a cri-

ticarlas con un conjunto de “elementos históricos, filosóficos y morales que generalmente son considerados ajenos al derecho o simplemente son tratados como elementos “extrajurídicos” (García, 2018, pág. 269). Este acercamiento desde las Teorías *Queer* al derecho sirve para desnaturalizar el sistema dispositivo sexo-género-sexualidad presente en las normas jurídicas elaboradas desde el patriarcado hétero-cisnormado.<sup>2</sup> Esta óptica apuesta por la redefinición de las normas para que sean más amplias y justas, especialmente para las mujeres y población LGBTIQ+.

Sobre lo señalado, Alda Facio (2009) precisa que el derecho reproduce las relaciones de poder patriarcales, debido a que ha sido creado especialmente desde la experiencia de vida de los hombres heterosexuales, quienes generalizan en estas sus necesidades a través de supuestos jurídicos que surten efectos para ellos. Esto indica que el derecho no es neutral ni representa de manera abstracta a toda la humanidad (pág.191). Lo que indica Facio ratifica al derecho como un discurso social que impone representaciones de la “modalidad específica del poder, un conjunto de cadenas convergentes y complejas cuyos efectos son vectores de poder” (Ruiz, 2009, pág. 158). Así el derecho como reproductor del poder encamina a las personas a una deter-

2 | Así la TCD desde la visión de los derechos de la población LGBTIQ+ va a facilitar identificar en el derecho la heteronorma y la cishnorma. La primera como el sesgo cultural que considera “normales, naturales e ideales” solo las relaciones heterosexuales (UNESCO, 2012, pág. 50). Estas relaciones de poder se imponen mediante “reglas jurídicas, sociales y culturales que obligan a los individuos a actuar conforme a patrones heterosexuales”(Global Rights: Partners for justice, 2010, pág. 95). La cishnormatividad por su parte determina la expectativa sobre la imposición que todas las personas deben ser cisgénero, es decir, siempre identificarse con el sexo asignado al nacer (Global Rights: Partners for justice, 2010, pág. 95). Estos sistemas sociales de poder han impuesto en lo político, social y jurídico una discriminación estructural en contra de la población LGBTIQ+ (Pelletier, 2014, pág. 207).

minada manera concreta de valorar y entender el mundo (Facio & Fries, 2006, pág. 262). Bajo este contexto la ideología patriarcal hetero-cisnormada utilizará al derecho para imponer sus patrones de control sobre las personas.

En este sentido, la TCD desde el ámbito feminista permite el “esclarecimiento del rol que desempeña el derecho en el mantenimiento del patriarcado” (Facio, 1999, pág. 202), por lo que se debe entender al fenómeno jurídico con los procesos histórico-sociales. Una de estas formas para identificar el poder en el derecho es cuando este crea sujetos de derecho; esto implica el reconocimiento o no de: identidades individuales y colectivas. Frente a esta realidad el derecho es campo de disputa contra la función legitimadora, sin embargo, el mismo también puede ser un instrumento de transformación y desestabilización del poder cuando es utilizado desde un ámbito crítico (Salgado, 2014, págs. 306-8).

Ahora bien, la TCD para desentrañar la imposición de las relaciones de poder ha desarrollado tres metodologías de análisis (Núñez, 2009, pág. 418). El *trashing* implica “el desvelamiento del mensaje oculto e ideológico del discurso de los juristas, en la denuncia de las premisas normativas encubiertas en un halo de naturalidad, objetividad y neutralidad” (Núñez, 2009, pág. 418). La deconstrucción se refiere a la contextualización del lenguaje desde el ambiente social y cultural, esto significa la ubicación de prejuicios de quienes crean, interpretan y aplican las normas. Por último, la genealogía desarrolla la historización jurídica de las ideologías dominantes en determinado tiempo y espacio (Núñez, 2009, págs. 418-9).

Este marco teórico y metodológico facilita el develar que el fenómeno jurídico, especialmente en Ecuador, está

condicionado por la relación de poder hegemónica del patriarcado hetero-cisnormado que ha limitado derechos población LGBTIQ+ desde el texto constitucional y en su aplicación, pero también desde esas mismas herramientas se han podido deconstruir los discursos jurídicos para ampliar el margen de protección de la Constitución del Ecuador del año 2008 en favor de grupos históricamente discriminados como las diversidades sexuales y de género.

### **Democracia Sustancial como agente contramayoritario en el respeto y garantía de Derechos Humanos**

La Democracia no es una mera forma de gobierno, sino un elemento esencial de la existencia misma del Estado, que implica el respeto absoluto del ser humano, implica un estilo de vida, un modo de ser del régimen en sí mismo. Además, implicar una política que favorece a la persona libre y al respeto a su ser en su integridad, que realiza la convivencia pacífica de todos y todas en libertad (Lafferriere, 2020, pág. 169). Para Rawls, la democracia es procedimental cuando se fundamenta en la igualdad en la participación política, es decir la igualdad ante la ley. Para el autor, la democracia en su carácter sustancial no puede concebirse solo como la igualdad ante la ley, ya que igualdad también debe significar la distribución equitativa de los bienes sociales como: riqueza y renta, libertades y oportunidades, y bases institucionales del respeto de la persona (Comanducci, 2016, pág. 79).

Por su parte, Ferrajoli (2011) entiende a la democracia formal desde la validez de criterios procedimentales, esto es que las normas se encuentren emitidas por los órganos competentes y que hayan cumplido las formalidades correspondientes; lo que el autor entiende al “cómo” (procedimientos legislativos) y al “quién” (poderes legislativos)

o con facultad de legislar). La segunda se refiere a la legitimidad de fondo de las normas aprobadas mediante los procedimientos formales, es a lo que Ferrajoli refiere cómo el “qué” (págs. 21-6).

En las democracias donde existe un mayor énfasis en la democracia formal, el principio mayoritario es el que rige el modelo de gobierno; las mayorías partidarias que conforma el parlamento deciden el rumbo del Estado y la aprobación de las leyes (Nohlen, 2016, pág. 6). Sin embargo, el sistema de partidos se conforma principalmente por personas que tienen el acceso estos y que resultan rentables en una lid electoral. Así, en el marco patriarcal hétero-cis-normado, las mayorías que se conforman en los paramentos han sido principalmente hombres heterosexuales.

Frente a esta realidad de la estructura social y política, la democracia sustancial debe limitar la imposición de las relaciones de poder que se desarrollan en los órganos mayoritarios, especialmente en el poder legislativo y ejecutivo. Esto implica que los derechos humanos (en adelante DDHH) se convierten en el elemento constitutivo de la democracia sustancial, ya que limitan el alcance de influencia de la producción jurídica de las fuentes mayoritarias de derecho (Ferrajoli, 2011, pág. 343). En este sentido, “el sistema de frenos y contrapesos tiende a opacar al órgano mayoritario por excelencia, reforzando la participación de los órganos contramayoritarios” (Vásquez, 2019, pág. 187), siendo este límite el poder judicial y en sistemas democráticos constitucionales como el ecuatoriano, este rol lo cumple principalmente la Corte Constitucional (en adelante CC).

En este orden de ideas, la democracia sustancial mediante los poderes contramayoritarios deben examinar si una

norma es válida tras un examen de coherencia frente con los valores, principios y reglas; mismas que se encuentran en el texto constitucional y en los instrumentos internacionales de DDHH (Gaviria, 2019, pág. 156). Esto entraña que la Constitución debe cumplir tres roles en esta forma de democracia: 1) Como guarda frente a la imposición arbitraria de las mayorías. 2) Debe apreciarse como límite a las mayorías, sobre todo en situaciones de crisis, y 3) Proteger *long-term values* de las *short-term passions*, a través de la toma de decisiones que no se adecúan necesariamente a las mayorías, pero que su fin es la protección de los valores esenciales del Estado. Así se ratifica que el rol del constitucionalismo actual es el ser contramayoritario (Risso, 2012, pág. 399).

Ante este rol contramayoritario de la Constitución, la CC debe fungir el mismo rol asumiendo que su competencia también es creadora de jurisdicción, siendo sus decisiones vinculantes para particulares y para el Estado. La CC debe ser concedora y entendedora de todo el *corpus* normativo que debe ser aplicado a los casos que llegan a su conocimiento, por ello su labor no es la repetición literal de los textos normativos, ya que tiene la competencia de reglamentar las lagunas que observa en las normas (Castaño, 2010, pág. 81). Así cuando la Corte encuentra silencios normativos está obligada a elaborar derecho, ya que estas cortes “atribuyen dignidad y tutela jurídica en la sociedad a las nuevas necesidades y a los nuevos derechos que se evidencian en la realidad, a lo que es ajena la acción del legislador” (Castaño, 2010, pág. 82).

En el caso de la Constitución del Ecuador del 2008 (en adelante CRE), la función contramayoritaria se refleja en diferentes secciones. Primero, en la exposición de los valores constitucionales señalando que el Ecuador decide



construir “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (CRE, 2008, Preámbulo) y en las obligaciones de las y los ciudadanos sobre el respeto a la diversidad (Art.84 num.10 y 14); esto implica el reconocimiento de ninguna de mayorías, sino la existencia de la diversidad humana dentro del país. Segundo, cuando la CRE diseña el catálogo de derechos desde una articulación con los instrumentos internacionales de derechos humanos mediante la aplicación *prohomine* de los mismos, este diálogo consta en: las Obligaciones del Estado (Art. 3 num.1), los Principios de Interpretación de los Derechos (Art.11 num.3, 5 y 7), los Tratados Internacionales (Art.417), la Supremacía Constitucional (Art.424) y en la aplicación e interpretación de la Constitución (Arts.426-8); así el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad vienen a ser límites a las eventuales arbitrariedades de las mayorías. Tercero, en el diseño de control constitucional concentrado a través de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante CCE) como máximo órgano de control e interpretación constitucional y de los tratados internacionales de DDHH (Arts.429 y 436 num.1), determinando que esta Corte es la encargada de interpretar y dimensionar el entendimiento y desarrollo de los derechos.

Por lo tanto, la CRE desarrolla en su contenido el espíritu de la democracia sustancial y del valor contramayoritario de la Constitución y de los instrumentos internacionales de DDHH como garantes de la diversidad, la igualdad y las libertades humanas. Sin embargo, cuando este ideal de la función de la CRE cuando se coteja con los prejuicios sociales en contra de la población LGBTIQ+ materializados en su mismo texto; trajo consigo la necesidad confrontarla consigo misma y su catálogo de derechos, para utilizar sus mismas herramientas contramayoritarias con el fin de

develar y desarmar las imposiciones del sistema patriarcal hetero-cisnormado dentro de la justicia constitucional.

### **La Democracia Sustancial aplicada como freno de las mayorías patriarcales hetero-cisnormadas en la Constitución del Ecuador**

Desde una aproximación genealógica de la homosexualidad, este era delito en Ecuador, lo cual trajo consigo que exista limpieza social justificada por la sociedad y avalada por el Estado en contra de la población LGBTIQ+ (Comisión de la Verdad del Ecuador, 2010, págs. 307-9). Esta violencia estructural y cultural no fue cuestionada por la sociedad hasta 1997 y gracias a las organizaciones de derechos humanos y al activismo de la diversidad sexual y de género el Tribunal Constitucional (1997) a través del caso No.111-97-TC declaró la inconstitucionalidad del artículo 516 del Código Penal (delito de homosexualismo). Sin embargo, esta decisión se fundamentó en criterios prejuiciosos asumiendo que la homosexualidad no podía ser delito por ser una enfermedad (pág.8).

A partir de este hito la única reforma normativa posterior se realizó en la Constitución de 1998 en donde se estableció la prohibición de discriminación por orientación sexual (Art.23 num.5), pero desde 1998 hasta la Constitución de 2008 en Ecuador no existió desarrollo normativo o jurisprudencial sobre los derechos de la población LGBTIQ+. Adicionalmente, la violencia en contra de este sector de la población tampoco se eliminó con la despenalización, ya que la estructura represiva de los prejuicios sociales instauró una práctica sistemática en la cultura, en las prácticas estatales, en las normas y en las políticas públicas manteniendo la segregación violenta de las personas LGBTIQ+ (Comisión de la Verdad del Ecuador, 2010, págs. 307-9).

La Constitución del año 2008 trajo consigo un importante avance de derechos a favor de la población LGBTIQ+ en Ecuador, ya que principalmente sustentó su texto en el valor y principio de la igualdad y no discriminación como eje transversal (Arts.3 num.1, 11 num.2, 66 num.4, 156 y 340-2). Adicionalmente estableció de manera textual la no discriminación por orientación sexual e identidad de género (Art.11 num.2), el derecho a escoger libremente la orientación sexual (Art.66 num.9), el derecho a la unión de hecho (Art.68) y la obligación ciudadana de respetar las diferencias por orientación sexual e identidad de género (Art.83 num.14).

Ahora bien, estos avances en los textos de la CRE vinieron de manera conjunta con dos artículos, en el marco de los derechos de familia, que de manera estratégica fueron colocado para impedir el reconocimiento de derechos. En el Art.67 cuando se describe el concepto de matrimonio se lo hace en clave heterosexual y en el Art.68 se prohíbe la adopción a parejas del mismo sexo. La afirmación que estas redacciones fueron estratégicas, debido a su inexistencia en la Constitución de 1998 (Viteri, 2020, pág. 21), ya que en esa época no se pensaba en dicha posibilidad. Sin embargo, para los años 2007-8, ya en Holanda (2001) y en otros países europeos se había aprobado el Matrimonio Civil Igualitario (en adelante MCI); motivo por el cual el ala conservadora de asambleístas forzó estas redacciones para impedir este avance de derechos en Ecuador, objetivo cometido durante los primeros once años de vigencia de la CRE.

Adicionalmente, varias normas formalmente constitucionales deben su inclusión como resultado de consideraciones tácticas de ciertos grupos políticos, para lograr la aprobación del texto constitucional y para obtener una futura

mayoría parlamentaria (Bachof, 2010, pág. 59). La estrategia de las y los asambleístas que fomentaron la inclusión de los textos constitucionales discriminatorios lo hicieron por regalías electorales, para aprovecharse del voto de la “mayorías sociales” para sí y para sus partidos en futuras elecciones, lo cual se ha podido demostrar en las contiendas electorales posteriores al 2008 donde el discurso contrario al MCI, adopción de parejas del mismo sexo y aborto se capitalizaron como representaciones de las “mayorías”. A pesar de que el único partido que expresaba de manera frontal su afinidad religiosa era el Social Cristiano, la influencia de las organizaciones religiosas “profamilia” ha sido muy evidente en: políticos, asambleístas y candidatos presidenciales; quienes han utilizado estos discursos basados en prejuicios para sus fines electorales (Viteri, 2020, pág. 19).

Durante los primeros años de vigencia de la CRE no se realizaron reformas legales trascendentes a favor de la población LGBTIQ+, la mayoría de las adecuaciones normativas copiaron el texto de prohibición de discriminación del Art.11 num.2 constitucional sin que existan mayores particularidades a favor de este sector. En el año 2014 se reformó el Código Civil para eliminar los requisitos de acceso a la unión de hecho, para frenar la lucha por el MCI que inició en el 2013 bajo el principal discurso de las diferencias entre las figuras de matrimonio y la unión de hecho. Desde el Estado se utilizó esta estrategia normativa para influir en el proceso judicial y en el discurso social respecto a la discriminación al acceso al matrimonio por parte de parejas del mismo sexo. La imposición de Rafael Correa, presidente de la época, de su mirada heteronormada de la familia logró paralizar el reconocimiento del MCI basándose en la redacción de la CRE (Viteri, 2020, págs. 24-8).

Con base a lo señalado es importante destacar que la redacción de los artículos 67 y 68 son discriminatorios en perjuicio de las parejas del mismo sexo, por lo que estos resultan ser contradictorios frente el eje transversal de igualdad y no discriminación sobre el cual reposan los valores de la CRE. Sin embargo, esta incoherencia solo pudo ser rebatida en un espacio de poder contramayoritario, la Corte Constitucional, en el año 2019 en el marco de una coyuntura particular: Rafael Correa ya no era presidente, se había cambiado de integrantes de la CCE y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) había publicado la Opinión Consultiva 24/17 (en adelante OC 24/17).

Al momento que los procesos de MCI subieron a la CCE se propagaron los discursos patriarcales hetero-cisnormados que sustentaban su posición contraria a esta reivindicación en virtud del discurso de las mayorías. Es decir, se señaló que la mayoría del pueblo ecuatoriano era cristiano y heterosexual, además, que la CRE al haber sido aprobada por la mayoría de la población representaba la posición de las mayorías. Estos discursos no solo se desarrollaron en el espacio social, sino que fueron base de la articulación jurídica de varias personas que intervinieron en las audiencias abiertas por la Corte dentro de este caso.

La CCE en este ejercicio de frenos a la arbitrariedad de las mayorías aprobó el MCI mediante dos sentencias: 10-18-CN/19 y 11-18-CN/19.<sup>3</sup> El presente análisis se centrará en la sentencia 10-18-CN/19 donde la Corte (2019) estableció que la CRE se compone de un tejido axiológico, mismo que se sustenta en la democracia como uno de esos valores prin-

3 | Las dos sentencias publicadas el 12 de junio de 2019.

cipales de su andamiaje jurídico, considerando el trabajo de las autoridades creadoras de la norma. Sin embargo, para interpretar la CRE no se puede utilizar de manera banal únicamente la lectura literal del texto ya que también se debe considerar las motivaciones de las y los asambleístas. En este análisis la sentencia identifica los discursos basados en prejuicio que motivaron la existencia del Art. 67 de la CRE (pág. 9 y 10).

El *trashing* realizado por la CCE comenzó exponiendo el argumento de la “esterilidad reproductiva de las parejas homosexuales” impuesto por la constituyente Queirolo al indicar que las parejas del mismo sexo no pueden conformar familias ni perpetuar la especie, argumento que fue nuevamente colocado en las audiencias de este caso. El siguiente argumento develado es la “inadecuación de las uniones homosexuales al molde tradicional del matrimonio” incorporado por los constituyente Játiva y Queirolo. Posteriormente se indica la tesis de la “homosexualidad como desorden psiquiátrico” que fue posicionado en las audiencias ante la Corte que se complementa con la idea de la “homosexualidad como desorden moral” desarrollado por los asambleístas Queirolo, Rohón y Rosado; y finalmente el argumento del “derecho de los padres a educar en la heterosexualidad” (CCE, 2019, págs. 10-6). Así, todo este ejercicio de exponer los discursos basados en prejuicio de las y los constituyentes sirvió para demostrar el mensaje oculto de la redacción del Art.67, que era limitar el MCI y perpetuar un modelo heterosexual de familia con fines reproductivos.

Adicionalmente, la CCE frente a estos cinco prejuicios subyacentes en la creación del Art.67, confrontó a la norma ante el valor de la laicidad y el buen vivir y los derechos de la familia, intimidad personal y libertad de conciencia; para

concluir que el valor de la democracia no podría consentir argumentos débiles de restricciones de derechos basados en prejuicios, por lo cual la deferencia al texto literal de la Constitución sobre matrimonio sería contraria a los valores y principios constitucionales; y por tanto, la CRE no prohíbe el MCI. Adicionalmente, la Corte para caracterizar la discriminación estructural, en un ejercicio de deconstrucción de la norma, identificó los datos contextuales de violencia y segregación que vive la población LGBTQ+, por tal sentido el reconocimiento del MCI no trae consigo una afectación a la democracia, al contrario, permite la garantía de la igualdad material a favor de la población LGBTQ+ (CCE, 2019, págs. 18-23). De este modo la Corte toma en consideración la estructura de dominación para demostrar que la limitación de derechos del Art.67 era una herramienta para la supresión de las identidades sexuales y de género disidentes a la heterosexual.

Finalmente, la CCE en la 10-18-CN/19 para contrarrestar los argumentos mayoritarios interpretó la OC24/17 de la Corte IDH en el marco del bloque de constitucionalidad. Este análisis le permitió a la Corte interpretar que el instrumento internacional que reconocía el MCI era vinculante y debía ser aplicado para leer la CRE de una manera integral y sistemática, entendiendo que el texto del Art.67 de la CRE sobre el matrimonio solo era ejemplificativo de una forma de matrimonio y que no era excluyente al MCI.

Así, el *trashing* y la deconstrucción que hizo la CCE del Art.67 de la Constitución mediante la interpretación normativa de la CRE como un tejido axiológico en donde el principio de igualdad y no discriminación y el bloque de constitucionalidad brindaron herramientas jurídicas provenientes de la misma CRE para frenar la estrategia subyacente de las y los constituyentes que pretendieron

imponer la institución heteronormada del matrimonio en el texto constitucional. La CCE bajo sus competencias contramayoritaria de garante máximo de la CRE derribó el discurso prejuiciado subyacente del Art.67 (el discurso mayoritario), ejerciendo su competencia de elaborar derecho ante silencios normativos basados en discriminación, reconociendo el MCI y develando que la norma jurídica no es objetiva ni neutral.

Por otro lado, el Art. 68 de la CRE que en su segundo inciso señala que “La adopción corresponderá sólo a parejas del mismo sexo”, lo que implica una prohibición expresa de carácter constitucional. La redacción de este articulado se basa en los mismos prejuicios expuestos por la CCE respecto al MCI, sino que también esconde el “temor” que tienen las mayorías conservadoras que la homosexualidad se enseñe a niños y niñas, o por su defecto, se asuma que una persona menor de edad estará en peligro de ser abusada cuando sea criada por personas LGBTIQ+. Estos supuestos han sido ya descartados por la Corte IDH (2018), misma que indicó que “la orientación sexual no puede ser utilizada como un elemento decisorio en asuntos de custodia o guarda de niñas y niños” (pág. 98), motivo por el cual no se puede tomar pre-concepciones de las personas LGBTIQ+ para sustentar derechos de niñas y niños, ya que esto es inadmisibles bajo los estándares interamericanos (pág. 98).

La CCE tuvo la oportunidad de analizar la discriminación estructural del Art.98 de la CRE en el dictamen No. 8-09-IC/21,<sup>4</sup> mismo que resolvió una interpretación respecto a que si este artículo constitucional impedía a las personas

4 | Dictamen publicado el 18 de agosto de 2021.



solteras adoptar, siendo la respuesta de la Corte que dicha limitación no estaba presente en el texto (pág. 12). Sin embargo, en el voto salvado del juez Ávila (2021) dentro de este dictamen indicó que el Art.68 se basa en prejuicios, por lo que podría ser una norma discriminatoria contraria al principio de *ius cogens* de igualdad y por tanto ser contraria a la integralidad de la CRE (pág. 18).

En esta postura el juez Ávila se alejó de la postura de la mayoría de la CCE que no se permitió interpretar a integralidad el Art.68 de la CRE, ya que el juez mediante un ejercicio de *trashing* devela la existencia de una discriminación expresa basada en la orientación sexual dentro de la norma constitucional, que es evidentemente contraria al principio de igualdad y no discriminación. Lamentablemente este razonamiento no pudo trascender en el cuerpo principal del dictamen, sin embargo, el mismo permite evidenciar que dicho artículo amerita de ser deconstruido a través de las herramientas interpretativas poder contramayoritario.

Ahora bien, la existencia de una norma constitucional que es expresamente discriminatoria debe traer a debate la posibilidad que tiene la CCE como órgano contramayoritario en examinar el discurso subyacente del mismo y así identificar si el Art. 68 de la CRE fue creado desde argumentos basados en prejuicio en contra de la población LGBTQ+. Este ejercicio se lo debe realizar ya que a la CCE les corresponde el control de constitucionalidad de normas constitucionales para ratificar su validez integral en coherencia con la totalidad del tejido axiológico constitucional (Bachof, 2010, pág. 97). En este sentido, la democracia sustancial le permite a la CCE determinar la inconstitucionalidad del Art.68 ya que al igual que el Art.67 se creó bajo presupuestos discriminatorios que no son compati-

bles con el tejido axiológico de la CRE desde el principio de igualdad y no discriminación, y por tanto garantizar a las parejas del mismo sexo el acceso a la adopción.

Por lo tanto, las principales reivindicaciones de la población LGBTIQ+ desde el constitucionalismo ecuatoriano han sido a través de los espacios contramayoritarios. Desde una genealogía constitucional, la democracia formal de orden mayoritaria ha excluido y criminalizado a la población LGBTIQ+. Sin embargo, la CRE fue la primera norma constitucional en reconocer a la población LGBTIQ+ como sujeto de derechos, pero también reprodujo el discurso prejuiciado contradictorio con el tejido axiológico constitucional, con la intención de impedir el acceso al MCI y a la adopción a parejas del mismo sexo.

A pesar de esto la CCE, en un contexto político determinado, logró confrontar las bases discriminatorias del Art. 67 de la CRE al reconocer el MCI a través del tejido axiológico de la CRE y así mantener los *long-term values* constitucionales, como el de igualdad y no discriminación<sup>5</sup> frente a los *short-term passions* provenientes de los constituyentes influenciados de los grupos “profamilia”. Empero de este avance, las reformas constitucionales dentro de la Asamblea no se han realizado para que el Art.68 de la CRE sea coherente, lo que revela que los espacios mayoritarios no cumplen su rol de garantes volviendo a dejar en manos de la sociedad civil el acudir a la CCE y provocar que el órgano contramayoritario decida que esta norma es inconstitucional bajo la democracia sustancial.

## Bibliografía

- Adopción de personas solteras, 8-09-IC/21 (Corte Constitucional del Ecuador 18 de Agosto de 2021).
- Bachof, O. (2010). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?* Lima: Palestra.
- Borillo, D. (2011). Por una teoría *queer* del derecho de las personas y las familias. *Direito, Estado e Sociedade*, 27-51.
- Caso Ramírez Escobar o otros Vs. Guatemala, 351 (Corte IDH 08 de Marzo de 2018).
- Castaño, L. (2010). *Justicia e Interpretación Constitucional*. Bogotá: Leyer.
- Comisión de la Verdad del Ecuador. (2010). *Informe "Sin Verdad no hay Justicia"*. Quito: Ecuareditorial.
- Despenalización del delito de homosexualismo, 111-97-TC (Tribunal Constitucional del Ecuador 25 de Noviembre de 1997).
- El Universo. (23 de Agosto de 2014). *Rafael Correa anuncia que los homosexuales podrán registrar unión de hecho en la cédula*. Obtenido de El Universo: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/23/nota/3520961/rafael-correa-anuncia-que-homosexuales-podran-registrar-union-hecho/>
- Facio, A. (1999). Hacia una teoría crítica. En A. Facio, & L. Fries, *Género y Derecho*. Santiago: Ediciones La Morada y American University.
- Facio, A., & Fries, L. (2006). Feminismo, género y patriarcado. *Academia: Revista sobre enseñanza del derecho*, 3(6), 259-294.
- Facio, A. (2009). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. En R. Ávila, J. Salgado, & V. Lola, *El género en el derecho. Ensayos críticos* (págs. 181-225). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ferrajoli, L. (2011). *Teoría del derecho y de la democracia 2: Teoría de la democracia*. Madrid: Trotta.
- García, C. (2018). *Estudios Críticos del Derecho: visión holística*. Madrid: Universidad Complutense.
- Gaviria, J. (2019). Constitucionalismo Garantista: Democracia y Soberanía Popular. *Revista Chilena de Derecho*, 46, 155-175.
- Global Rights: Partners for justice. (2010). *Demanding Credibility*

- and Sustaining Activism: A Guide to Sexuality-Based Advocacy*. Washington: Global Rights,.
- Lafferriere, A. D. (2020). *Curso de Derecho Político*. Paraná: Universidad Católica de Argentina.
- Matrimonio Civil Igualitario, 10-18-CN/19 (Corte Constitucional del Ecuador 12 de Junio de 2019).
- Moro, G. (2010). Introducción. En D. Kennedy, *Izquierda y Derecho: Ensayo de teoría jurídica crítica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Nohlen, D. (2016). *Principio Mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Núñez, A. (2009). Teorías críticas del derecho: observaciones sobre el modelo de ciencia jurídica. 413-34. Recuperado el 2022
- Pelletier, P. (2014). La Discriminación Estructural en la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 60, 205-2015.
- Risso, M. (2012). ¿Quién tiene la última palabra en temas de derechos humanos? Democracia versus aristocracia con toga. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 393-414.
- Ruiz, A. (2009). Cuestiones acerca de mujeres y derecho. En R. Avila, & et al., *El género en el derecho: Ensayos críticos* (págs. 157-164). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Salgado, J. (2014). Un perspectiva de género sobre el constitucionalismo ecuatoriano. En E. Ayala, *Historia Constitucional: Estudios comparativos* (págs. 303-324). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- UNESCO. (2012). *Review of Homophobic Bullying in Educational Institutions*. París: UNESCO.
- Vásquez, R. (2019). *Teorías Contemporáneas de la Justicia: Introducción y notas críticas*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.
- Viteri, M. A. (2020). *Políticas Atigénero en América Latina: Ecuador*. Río de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política (SPW).
- Voto Salvado en Dictamen 8-09-IC, 8-09-IC (Corte Constitucional del Ecuador 2021 de Agosto de 18).

Sección TRES:

## Ámbitos económicos y laborales en la Constitución

---

Cambio constitucional ecuatoriano  
en el ámbito económico.  
El Estado para garantizar derechos,  
pero con responsabilidad ciudadana  
en segundo plano

---

Santiago García Álvarez

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Central del Ecuador

---

[sgarciaa@uce.edu.ec](mailto:sgarciaa@uce.edu.ec)

## Resumen

El nuevo marco constitucional del Ecuador entró en vigencia en 2008, luego de un importante proceso constituyente, trayendo consigo una visión holística de los procesos y los recursos económicos, sociales, ambientales y culturales, destinados a garantizar un sistema elevado de bienestar denominado buen vivir o *sumak kawsay*. En este contexto, a manera de hipótesis, se plantea que todo el diseño constitucional en el ámbito económico recogió los debates del post desarrollo y, sobre todo, la crítica al neoliberalismo, primando la recuperación de las funciones del Estado, como suplidor y garante fundamental de la ampliación de derechos ciudadanos y de la naturaleza, pero al mismo tiempo, dejando en segundo plano la participación y la responsabilidad ciudadana, además abstrayéndose de los condiciones que impone la economía internacional. Los argumentos expuestos se centran en el análisis del contenido de los mandatos constitucionales y un análisis crítico a la luz de la Economía Política, desde las dimensiones que propone la teoría de la Economía del Desarrollo, en el período de largo plazo 2008-2022.

**Palabras claves:** Política económica, desarrollo económico, cambio constitucional, buen vivir.

## Introducción

Los ecuatorianos aprobaron una nueva constitución mediante referéndum popular en septiembre de 2008, como resultado de un cambio de fuerzas de poder político aglutinado bajo la bandera de lucha contra el neoliberalismo, una estrategia económica que había provocado una reducción apreciable del Estado y un deterioro de la calidad de vida de las mayorías, desde las décadas de los 80 y 90 del siglo XX. El discurso político que provino de la izquierda progresista alimentó la idea que de se iniciaba un proceso radical de transformación social, incluso no solo para el caso de Ecuador, sino para buena parte de América Latina, y cuyo desenlace seguramente sigue abierto luego de 14 años de vigencia.

En este contexto, a manera de hipótesis, se plantea que todo el diseño constitucional en el ámbito económico recogió los debates del post desarrollo, que venían proponiendo intelectuales<sup>1</sup> y varios movimientos sociales como

<sup>1</sup> Hidalgo-Capitán es uno de los principales exponentes europeos sobre el post desarrollo y el buen vivir o *sumak kawsay* (2016 y 2014). El principal exponente ecuatoriano es, sin duda, Alberto Acosta, con una importante producción académica (2014). En el ámbito latinoamericano, se destaca Arturo Escobar (2010, 2005 y 1996). Las academias ecuatoriana y boliviana también se han destacado por su permanente preocupación sobre esta temática, aunque sin llegar a mayores consensos conceptuales, pues existen diferentes interpretaciones.



crítica a la modernización capitalista,<sup>2</sup> sobre todo, al modelo económico neoliberal. La versión que primó fue la recuperación de las funciones del Estado como garante fundamental de la ampliación de derechos ciudadanos y de la naturaleza, por tanto, la participación y la responsabilidad ciudadana quedó en segundo plano.<sup>3</sup>

Este documento tiene por principal objetivo una valoración crítica del contenido de las normas constitucionales en el ámbito de la política económica, a partir de reflexiones teóricas entrecruzadas con criterios a partir de los grandes resultados que se han alcanzado en un período de largo plazo (2008-2022). No se pretende llevar a cabo un análisis extensivo y profundo del cambio constitucional, sino más bien un acercamiento comprensivo desde lo normativo. El enfoque es básicamente de Economía Política, desde las dimensiones que propone la teoría de la Economía del Desarrollo, complementada con la técnica de revisión y sistematización bibliográfica, en suma, se trata de una metodología argumentativa.

El trabajo tiene dos partes, en la primera, constan las principales disposiciones en materia de política económica que contempla la Constitución Política (el deber ser de las políticas), en la segunda, el análisis crítico en cuanto a sus alcances, fortalezas y limitaciones; en la tercera se presentan las principales conclusiones.

- 2 | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE- con sus propuestas de estado plurinacional y sumak kawsay.
- 3 | Un análisis profundo sobre el régimen y formas de Estado que se puso en marcha post aprobación de la nueva Constitución puede encontrarse en Muñoz, editor (2015), Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa.

## **La propuesta constitucional en el ámbito económico: más Estado para garantizar derechos**

Todas las disposiciones constitucionales apuntan a consolidar derechos sociales, económicos y de la naturaleza, lo cual, desde la perspectiva jurídica se ancla en lo los expertos legales denominan el nuevo constitucionalismo<sup>4</sup> y, desde la perspectiva socioeconómica y ambientalista, en la perspectiva amplia del post desarrollo y del post neoliberalismo. Según García (2014: 26):

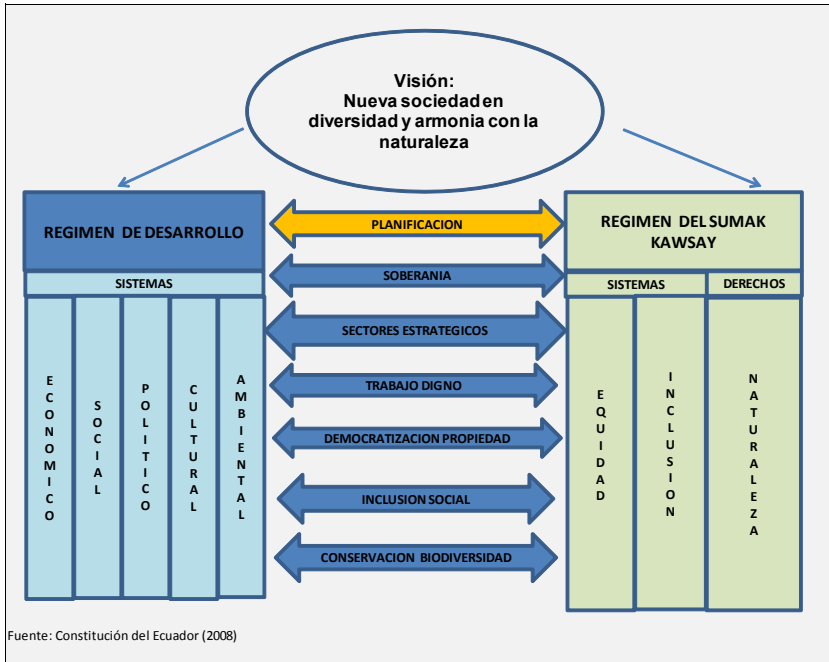
El posdesarrollo vendría a ser una era posterior a la finalización de la concepción convencional del desarrollo, que tenía firmada su acta de defunción (Escobar, 1991; Sachs, 1992). Esta crítica enfiló desde su inicio contra la noción de subdesarrollo entendida como falta de desarrollo, además contra el discurso desarrollista que dio paso a marcos institucionales y a la profesionalización de los problemas del desarrollo, que contradictoriamente habían excluido a las organizaciones y a los conocimientos de aquellos sectores sociales sobre los cuales supuestamente se aplicaban las acciones para su desarrollo (Escobar, 2005).

Hay que reconocer que la Constitución de 2008 trae consigo una visión integral para la construcción de una nueva sociedad a partir de un amplio enfoque de derechos

4 El nuevo constitucionalismo propone lo siguiente: i) amplio reconocimiento a los derechos fundamentales; ii) amplio desarrollo de las garantías de los derechos; iii) implica un constitucionalismo social mucho más fuerte que el tradicional; iv) promueve la soberanía del Estado; v) promueve un fuerte espacio para la planificación; vi) se fundamenta en la participación ciudadana más que en la separación de poderes; vii) consolida un papel importante de las políticas públicas; viii) promueve nuevos conceptos como el de soberanía alimentaria, derecho al agua y los derechos de la naturaleza (Grijalva, 2011; Ávila, 2008).

y garantías,<sup>5</sup> todo lo cual debería conducir al buen vivir o *sumak kawsay*, como la gran finalidad de la sociedad ecuatoriana, en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, plurinacional e intercultural. Esta aspiración parte de una doble visión a partir de un régimen de desarrollo y un régimen del *sumak kawsay*, ambos ubicados en la misma jerarquía e integrados a través de un sistema nacional de planificación, tal como se puede observar en el recuadro 1.

### Recuadro 1: Visión del SK en la Constitución en el Ecuador



5 En materia de derechos constitucionales, se establecen siete categorías: Del buen vivir; de las personas y grupos de atención prioritaria; de las comunidades, pueblos y nacionalidades; de participación; de libertad; de la naturaleza; y de protección. Para cada categoría se determinan un conjunto más o menos amplio de derechos según la temática específica.

La propuesta de concebir unos recursos materiales, sociales, culturales y ambientales, los cuales a su vez deben ser la base de un nuevo régimen de bienestar denominado buen vivir o *sumak kawsay* es nueva y, de alguna manera, es disruptiva de los ordenamientos jurídicos liberales. La planificación como elemento vertebrador de todos los procesos no es nueva y ha estado muy arraigada en América Latina en particular en Ecuador desde hace por lo menos 60 años atrás, con los planteamientos cepalinos o estructuralistas.

Entre los dos planos del régimen de desarrollo y del régimen del *sumak kawsay* intermedia el sistema de planificación nacional,<sup>6</sup> claro, recayendo en el Estado como uno de sus roles fundamentales, pues se asume que el mercado no sería capaz de garantizar los derechos del buen vivir (Pazmiño, 2015). Esta propuesta asume que el Estado neoliberal siempre se preocupó por la vigencia del libre mercado más que del cumplimiento de los derechos sociales antes mencionados, de tal forma, que se cambiaron las prioridades estatales.

### **Alcances, aportes y limitaciones de los regímenes de desarrollo y del buen vivir**

En el recuadro 2 se presenta un resumen panorámico de los alcances de los regímenes antes señalados. Al respecto, se señalan a continuación varios aspectos que se consideran relevantes. Para el caso del régimen de desarrollo se tendría que: i) existe una visión integral de los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales; ii)

6 | Se recomienda ver el estudio de Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2018), sobre la relevancia variable del concepto de buen vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador desde 2007- 2021.

el régimen de desarrollo es multidimensional, que debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, incrementar sus capacidades, lograr una economía justa, productiva, solidaria y sostenible y lograr la soberanía nacional a través de una inserción internacional estratégica; iii) los mecanismos se refieren a la planificación participativa y descentralizada, la soberanía alimentaria, la soberanía económica (sistema económico social y solidario, sectores estratégicos manejados por empresas públicas con posibilidad de delegación, trabajo decente, democratización de la propiedad (pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta), equidad social.

El régimen del buen vivir comprende la conjunción de los sistemas de equidad e inclusión social más el reconocimiento de los derechos que pasa a tener la naturaleza; es decir, un nuevo régimen de bienestar que conjuga cumplimiento de derechos sociales y económicos con la conservación y la protección de los entornos de la naturaleza. La dimensión social se aborda en un capítulo completo de la Constitución, con un enfoque del desarrollo humano y capacidades humanas, que incluyen educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, vivienda, comunicación, cultura, ocio, ciencia, población y movilidad humana, seguridad humana, entre los principales. En materia ambiental, se promueve la puesta en marcha de un modelo sustentable de desarrollo, además se declara a la conservación de la biodiversidad de interés público, y se prohíbe las actividades económicas extractivistas en áreas protegidas, aunque, quizá de manera contradictoria, en relación a lo estipulado, termina aceptando excepciones siempre que se efectuó una consulta popular previa a explotación de estas áreas.

## Recuadro 2. Delimitaciones constitucionales sobre régimen de desarrollo y régimen del buen vivir

	Régimen de Desarrollo	Régimen del buen vivir
<b>DEFINICION</b>	Comprende sistemas económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales para el Sumak Kawsay	Comprende el sistema de inclusión y equidad social y el respeto a los derechos de la naturaleza
<b>OBJETIVOS</b>	Mejorar calidad de vida e incremento de capacidades; sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible; conservación de la naturaleza	Asegurar la efectividad de los derechos constitucionales para personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos
<b>MECANISMOS</b>	Planificación	Inclusión y equidad social: educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.
	Soberanía alimentaria	Biodiversidad y recursos naturales: modelo sustentable de desarrollo, prohibición de extractivismo en áreas protegidas, consulta a comunidades
	Soberanía económica: sistema económico social y solidario; equilibrio sociedad-Estado-mercado; pluralidad de la propiedad; servicios financieros de orden público	
	Sectores estratégicos: bajo construl exclusivo del Estado (empresas públicas); no privatización del agua; consentimiento informado de comunidades para proyectos extractivistas	
	Trabajo digno	
	Democratización de la propiedad: acceso equitativo y lucha contra monopolios	
Fuente: Constitución del Ecuador (2008)		

A partir de estos elementos expuestos, se podría decir lo siguiente: el texto constitucional amplía la visión de los procesos económicos, que no terminan en el mero crecimiento, sino que visualiza un conjunto de sistemas de igual nivel e interrelacionados de tipo social, político, cultural y ambiental. En este punto idealiza a la actividad económica que debe realizarse bajo relaciones de solidaridad y en perfecta armonía entre sociedad-Estado-mercado-naturaleza, hasta llegar al buen vivir de los ecuatorianos. En este punto surge un aspecto controversial, que

ha dado paso a múltiples debates académicos, en el sentido de que para algunos autores lo importante es impulsar una economía plural, solidaria y complementaria para la vida digna (Acosta, 2010 y 2009a y 2009c), mientras que para otros, este reconocimiento de la diversidad productiva no sería suficiente para cumplir con el enunciado del paradigma comunitario del *sumak kawsay* referente a la “plena sustitución de la acumulación individual del capital por prácticas sociales equilibradas con la naturaleza” (Huanacuni, 2010).<sup>7</sup>

De acuerdo a García (2015), lo que objetivamente se puede observar es que este marco constitucional asumió una visión parcial con respecto a los principios económicos del paradigma comunitario de producción y reproducción económica del SK, pues si bien hay un reconocimiento explícito a la diversidad de formas económicas y se establece como necesidad la democratización de los medios de producción, sin embargo, deja de lado la exigencia del *sumak kawsay* de que las formas solidarias sean las principales formas productivas a fin de garantizar la superación del capitalismo.<sup>8,9</sup>

Otros aspectos relacionados con la equidad y la soberanía sí fueron considerados y puestos en la Constitución de Ecuador, como son los casos de la soberanía alimentaria, la soberanía económica, el manejo de sec-

- 8 | Un análisis sobre las posibilidades y limitaciones de la economía comunitaria puede verse en Ramírez Cendrero y García Álvarez (2017), *Sumak kawsay in Ecuador: The role of communitarian economy and the experience of the rural communities in Sarayaku (Ecuadorian Amazonia)*.
- 9 | Una aproximación a las potencialidades y las dificultades para la promoción de la economía popular y solidaria se puede ver en Carranza, Jiménez y Villavicencio (2022), *La academia y las “otras economías”. La experiencia del Grupo de Trabajo de Economía Social y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador*.

tores estratégicos, la centralidad del trabajo, y la democratización de la propiedad. Ahora bien, todos estos principios se fundamentan en la visión del desarrollo endógeno (primacía de la producción nacional) sumado a la visión ambientalista de evitar externalidades negativas por el uso de tecnologías inapropiadas.

En el ámbito de los derechos de la naturaleza, se dispone que se respete integralmente su existencia y exista responsabilidad para su mantenimiento y regeneración. Estos derechos no son declarativos, sino que son exigibles frente a la autoridad pública. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades podrán beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales para el buen vivir, pero los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación, además pasan a estar regulados por el Estado.<sup>10</sup>

Gudynas (2011 y 2010) cuestiona si tales disposiciones constitucionales vienen a ser reivindicaciones propias de los derechos de los ciudadanos de tercera generación para garantizar un ambiente sano,<sup>11</sup> o, por el contrario, son propuestas que viabilizan una estrategia *biocéntrica*, que

10 “Una razón por la cual la re-existencia se impone como tema crucial al confrontar la modernidad es que la misma se caracteriza no solo por el privilegio de la ciencia y la técnica, sino también y quizás de forma más fundamental por la negación de existencia de sujetos, artefactos, y grupos humanos considerados como no-modernos (primitivos o salvajes, por ejemplo). Esta negación de existencia no es inofensiva y tampoco solamente metafórica. La misma se ha manifestado y está anclada en actividades tales como la colonización, la esclavitud racial, y el genocidio. Hoy en día se manifiesta en violencia desproporcionada, muerte temprana, escasos recursos, contaminación ambiental, asesinatos, violaciones sistemáticas, y desplazamientos territoriales entre muchas otras formas de negación.” (Maldonado-Torres, 2017).

11 Los derechos de tercera generación comprenden los derechos al desarrollo sostenible, autodeterminación de los pueblos, a la paz, a la protección de datos personales, al patrimonio común de la humanidad, y gozar de un medio ambiente sano. Estos derechos son promovidos por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.



integra el ambiente, lo social y lo económico. Según este autor, el primer enfoque ha primado en América Latina, pero, a su vez, es limitado, en la medida que mantiene la supremacía del ser humano sobre la naturaleza, cuando en realidad se trata de mantener una visión más integral (bio-centrismo). A la conclusión a la que llega Gudynas, en el caso ecuatoriano es que la Constitución del 2008 combina ambos enfoques, es decir, tanto el derecho a un ambiente sano como también el reconocimiento de los derechos propios de la naturaleza, lo cual es acertado según este autor pues ambos no se oponen sino se complementan, acercándose a una perspectiva biocéntrica distinta a una *antropocéntrica*.

Finalmente, conviene una reflexión sobre los procesos de crecimiento económico-distribución-equidad. La propuesta constitucional promueve un crecimiento redistributivo a partir de políticas sociales activas combinadas con cambios estructurales en la economía nacional. En tal sentido, esta propuesta es claramente anti-neoliberal, pero, en lo teórico y en lo práctico, minimiza las exigencias de los mercados globalizados para el impulso de la llamada “competitividad” del capital, a partir de costos y tributación baja y una creciente incorporación del cambio técnico. Entonces, se entiende claramente, frente a esta complejidad, que la política económica en la vida real busque una válvula de escape que combine esfuerzos netamente estatales para promover la equidad social a toda costa, incluso profundizando la especialización primario-exportadora.

De ahí se entiende como el gobierno progresista presidido por Rafael Correa combinó una estrategia doble, por un lado, asegurar suficientes recursos económicos de respaldo para gastos e inversiones crecientes, a través de la cap-

tura de la renta petrolera y un incremento de impuestos, y de otro lado, la implementación de un fuerte proceso distributivo y redistributivo social a través de los recursos públicos. Toda esta estrategia finalmente se agotó completamente al finalizar su mandato por una profunda insostenibilidad fiscal (García, 2018).

## Conclusiones

La principal conclusión a la que se podría llegar es que la Constitución del Ecuador, puesta en vigencia de 2008, puso el acento al *otro* Estado, al llamado Estado post neoliberal, como el gran agente transformador y protector de los derechos del buen vivir de los ecuatorianos en armonía con la naturaleza y sus diferentes expresiones de vida. No hay duda, configura un nuevo ordenamiento político, social, económico cultural y ambiental con un carácter integrado y con una amplia responsabilidad para el Estado constitucional de derechos y justicia. Su gran intención es dar paso a la construcción de un nuevo régimen de bienestar llamado buen vivir o *sumak kawsay*, donde se idealiza un sistema armónico y auto-sustentado entre la producción material, la vida humana y el respeto a la naturaleza.

Aquí la crítica, pues el problema no está en estas definiciones sobre las aspiraciones que toda sociedad debe tener ni en la amplitud de las políticas públicas que se proponga, sino que todo el mandato constitucional sobrecarga su cumplimiento al mencionado *otro* Estado, el cual debe responder a través de un gran mecanismo que se vuelve indispensable: la planificación nacional participativa. Según el argumento que se ha seguido en este documento, la planificación nacional participativa entra en contradicciones pues, en el caso de la política económica, le obliga a

navegar en un mar de exigencias anti-sistema capitalista y en posiciones menos radicales propias del desarrollo endógeno, del desarrollo sostenible, del cambio estructural y del ambientalismo.

Además, de la experiencia vivida en estos últimos 14 años, dejaría en evidencia que no existe una relación automática entre intervención estatal y participación social, con lo cual se pierde el potencial y multiplicación de recursos de todo tipo y, en gran parte, se pasa a depender de las capacidades estatales. De esta manera se puede entender los esfuerzos que realizó el gobierno progresista presidido por Rafael Correa (2007-2017), en su afán de implementar el buen vivir a partir de un gran aparataje estatal basado en el gasto social y la inversión pública, estrategia que dio ciertos resultados de combinación simultánea de crecimiento económico y efectos distributivos y redistributivos que alentaron procesos de mayor equidad social, pero que, al final, se agotó frente a los shocks externos (caída de los precios internacionales de los commodities) y la creciente insostenibilidad fiscal expresada en permanentes déficit y alto endeudamiento público. Los gobiernos posteriores, tanto de Lenin Moreno (2017-2021) y de Guillermo Lasso (2017-2024) se alejaron de la estrategia progresista mencionada y se acercaron por necesidad o por convencimiento propio nuevamente a las políticas neoliberales (García, 2018).

## Bibliografía

- Ávila, R. editor (2008): *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Acosta, A. (2014). *Buen Vivir – Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria.
- (2010): “Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir”, en Revista Sustentabilidad, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Bogotá, abril.
- (2009a): “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”, en Ecuador Debate, No. 75, Quito, CAAP, pp. 33-48.
- (2009b): La maldición de la abundancia, Quito, CEP, Swis-said y Abya-Yala.
- Carranza, C., Jiménez, J., y Villavicencio, N. (2022), La academia y las “otras economías”. La experiencia del Grupo de Trabajo de Economía Social y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador. Miguel Alva y Ela Pérez, editores, *Investigación-acción y educación popular*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
- Cubillo-Guevara, A. P. e Hidalgo-Capitán, A. L. (2015). El trans-desarrollo como manifestación de la trans-modernidad. Más allá de la subsistencia, el desarrollo y el post-desarrollo. *Revista de Economía Mundial* 41, 127-157.
- Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: Lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_(2005): El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Daniel Matto (coordinador). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- \_\_\_\_\_(1996): *La invención del desarrollo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Norma.
- García Álvarez, S. (2019) Déficit fiscal y dinámica económica del Ecuador. Salida del progresismo e implementación de un programa económico con el FMI. *Boletín de Coyuntura* Número 21, abril - junio. pp 4-8. Universidad Técnica de Ambato.

- \_\_\_\_\_(2017). *Sumak kawsay* in Ecuador: The role of communitarian economy and the experience of the rural communities in Sarayaku (Ecuadorian Amazonia), *Journal of Rural Studies*, Volume 53, July 2017, Pages 111–121.
- \_\_\_\_\_(2016). *Sumak Kawsay o Buen Vivir como Alternativa al Desarrollo en Ecuador. Aplicación y Resultados en el Gobierno de Rafael Correa (2007-2014)*. Universidad Andina Simón Bolívar y Ediciones Abya Yala
- \_\_\_\_\_(2015). Environmental policies and Pachamama in Ecuador. Theory and practice in the Rafael Correa's Government (2007–2013). *International Journal Environmental Policy and Decision Making*, Vol. 1, No. 3. pp. 227-239.
- \_\_\_\_\_(2014). *Sumak Kawsay o Buen Vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*. (Tesis Doctoral) [http://eprints.ucm.es/view/people/Garc=EDa\\_=C1lvarez=3ASantiago=3A=3A.html](http://eprints.ucm.es/view/people/Garc=EDa_=C1lvarez=3ASantiago=3A=3A.html)
- Gudynas, E. (2011) Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. Gabriela Weber, editora, *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. pp. 83-102. Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo,
- \_\_\_\_\_(2010): “La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo”, en *Íconos*, No. 36, Quito, enero, pp. 53-67.
- Huanacuni, F. (2010): *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI.
- Grijalva, A. (2011): Políticas constitucionales en Ecuador. Luis Fernando Avila Linzán (editor) *Política, justicia y constitución*. pp. 75-106. Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Hidalgo-Capitán, A. L. y Cubillo-Guevara, A. P. (2021). El nacimiento del *Sumak Kawsay* como alternativa al desarrollo en el marco del Plan Amazanga de la OPIP (Ecuador 1992). *Diálogo Andino* 64, 255-268.

- \_\_\_\_\_(2018). Orto y ocaso del buen vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021). *América Latina Hoy*, 78. pp. 37-54
- \_\_\_\_\_(2016). Transmodernidad y transdesarrollo. El decrecimiento y el buen vivir como dos versiones análogas de un transdesarrollo transmoderno. *Bonanza*.
- Hidalgo-Capitán, A. L., García-Álvarez, S., Cubillo-Guevara, A. P., Medina-Carranco, N. (2019). Los Objetivos del Buen Vivir. Una propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo* 8(1), 6-57.
- Hidalgo-Capitán, A.L, et al (2014). *Sumak Kawsay Yuyay*. CIM.
- Muñoz, F. (editor) (2015). Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa. Universidad Central del Ecuador.
- Pazmiño Freire, P. (2015) Algunos aportes del modelo para la configuración del constitucionalismo ecuatoriano del Buen Vivir. Servicio de Rentas Internas del Ecuador. *La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador*. pp. 17-34
- Ramírez Cendrero, J.M. y García Álvarez, S. (2017). *Sumak kawsay* in Ecuador: The role of communitarian economy and the experience of the rural communities in Sarayaku (Ecuadorian Amazonia). *Journal of Rural Studies*, Volume 53, July. pp. 111-121.

---

# Mitos y realidades del régimen jurídico laboral a partir de la Constitución de 2008

---

Rubén Castro Orbe

Facultad de Jurisprudencia  
Universidad Central del Ecuador

---

[rcastro@uce.edu.ec](mailto:rcastro@uce.edu.ec)

## Resumen

La Constituyente de Montecristi incorporó varios cambios en el sistema y el orden jurídico ecuatoriano. En el régimen laboral, desde los momentos de la construcción constitucional se advirtieron aspectos positivos y negativos; éstos, originados hasta en posibles confusiones conceptuales de los constituyentes y de los funcionarios del gobierno involucrados en esa elaboración. La ponencia realiza un recorrido por los contenidos “positivos” de la Constitución de 2008, asumiendo una visión crítica de los aparentes logros, mostrando las inconsistencias y afectaciones a principios y derechos fundamentales en los que incurrió el texto constitucional. En relación a los aspectos negativos, lo más crítico de la Constitución en este ámbito, ha podido ser apreciado en la aplicación práctica de esas determinaciones, tanto en los intentos de reformas laborales y la efectiva producción legislativa subordinada, cuanto en el ejercicio de las potestades públicas o en las posibilidades de actuación de los empleadores, así como en las de las organizaciones laborales y de las personas trabajadoras, que se ha derivado de ésta. La reflexión parte de la comprensión del carácter instrumental de todo orden jurídico y su institucionalidad; y, muestra la falacia del discurso jurídico expuesto en forma de normas del Derecho, su dependencia de relaciones objetivas, las inconsistencias y vulnerabilidades de esas declaraciones, así como las dificultades o impedimentos prácticos para la defensa de los derechos laborales, en especial, de los derechos colectivos. Por lo mismo, realiza un examen tanto desde la perspectiva del Derecho sustantivo cuanto del Derecho adjetivo para procurar develar los aspectos de trasfondo; y, muestra las derivaciones que se produjeron en la legislación subordinada emitida desde entonces, sobre todo, en sus determinaciones y efectos nocivos contra los derechos de las personas trabajadoras.

**Palabras claves:** Constitución, principios jurídico-laborales, derechos laborales, discurso jurídico, violación de derechos.



Empezaré esta ponencia planteando que la misma invitación al Coloquio supone reflexionar sobre lo que es posible encontrar en la realidad y no sobre lo que, como decimos los abogados, es el “deber ser” o lo que quisiéramos que sea. De modo que eso me obliga a señalar, primero, lo que entiendo **ES** una Constitución.

El contractualismo pudo haber tenido razón cuando, en el siglo XVIII, refiriéndose a las constituciones de su época, las concibió como como necesidad y resultado de negociaciones, concesiones y acuerdos entre los “ciudadanos” burgueses para preservar las libertades, dado que así se habrán elaborado, además de que habrán implicado tratos con la monarquía y los feudales. Así, cabe admitir que la Constitución puede entenderse como un Contrato fundamental y fundacional, es decir, como acuerdo que nace del consenso o consentimiento de las voluntades con capacidad de participar en la negociación que, si bien la proclaman como expresión de la *voluntad general*<sup>1</sup>, tampoco era la de todos los individuos que habitaban los Estados de ese tiempo.

Esa visión iusnaturalista contractualista también sostuvo (y sostiene) que los derechos humanos, son propiedad o

1 | Sobre la voluntad general, especialmente ver Rousseau J.J., *El contrato Social*, p. 114 y ss.; Bastiat Frederic, *La Ley*, p. 9 y 10; y, Castro Orbe, Rubén, *Elementos para una Filosofía marxista del Derecho*, p. 92 y ss.

cualidad inmanente de los individuos “ciudadanos” (no de los humanos); al inicio, necesitó desmontar los fundamentos del Estado teológico y la supuesta deidad del poder monárquico que apuntaló la Iglesia Católica. Por eso, también comprende a la Constitución como expresión jurídica de esos derechos y de las potestades limitadas del poder para procurar su existencia y respeto, como fundamento de toda la obligatoriedad o, lo que es lo mismo, de la juridicidad.

Lo que cabe preguntar es si esta concepción ¿explica debidamente lo que es una Constitución? Desde mi perspectiva, ¡NO!. Las Constituciones, como toda la juridicidad de cualquier tiempo, son la expresión, de una parte, de lo que se impone como respetable y quiere configurarse como exigible. Por ello, una lectura atenta de los contenidos del “orden jurídico” pone en evidencia que, en esencia, lo que se declara respetable y exigible, sobre todo, es el sistema socio-económico y político que interesa a quienes dominan y se benefician de él. La expresión más connotada de la Constitución, por lo mismo, refiere a los aspectos de las relaciones sociales de producción que sustentan al sistema<sup>2</sup>. Las Constituciones de la inicial época republicana de Ecuador o América Latina, exhiben eso con mucha nitidez. Y determinan condiciones propias de esas condiciones económico-políticas, por lo que, el ejercicio de derechos corresponde al reconocimiento previo de sujeto jurídico. No lo eran, para los derechos políticos, quienes no eran propietarios de determinado monto de bienes o pesos; tampoco eran sujetos de derechos civiles, las mujeres o los niños o los indígenas.

2 | Castro, op. Cit. p. 112 ss.

Sin embargo, y de otra parte, también contiene lo que se logra como resultado de la lucha de clases, en la disputa con el poder de quienes dominan. Hoy, después de las intensas disputas libradas en muchas partes del planeta o en nuestro país, las Constituciones tienen un importante contenido relacionado con derechos y se elaboran en procesos que cuentan con posibilidades consultivas que provocarían la apariencia de aprobaciones mediante consensos o decisiones mayoritarias que permitirían entender como acuerdos sociales.

Las Constituciones, en algún sentido expresan ese doble acumulado histórico de procesos de imposición y de lucha. Pero no por ello son un Contrato, puesto que éste, más bien, es un acuerdo voluntario y resultado del ejercicio libre del consentimiento. Por ello, calificar a las constituciones como Contrato Social es, en estricto sentido, una distorsión, o mejor, una metáfora o un eufemismo.

Desde otra perspectiva, la Constitución, como todo ordenamiento jurídico, no es un fin en si mismo ni la realización de un fin, sino un medio; es un instrumento. Sirve a fines o propósitos de quienes tienen capacidad de decidir e imponer las decisiones en la sociedad. Por lo mismo, será aplicada, interpretada, respetada, siempre funcionalmente. Romantizar sobre la calidad de “Norma Suprema”, provoca ilusiones que no funcionan en la realidad, sobre todo, cuando de situaciones críticas de las relaciones de poder se trata. Se mueve, por lo mismo, en la dinámica de los procesos históricos, por “rígida”<sup>3</sup> que sea, porque es la expresión jurídico-política de la realidad que se busca sostener como obligatoria y exigible.

3 | Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*, p. 205 y 208.

## LA CONSTITUCIÓN DEL 2008 Y EL AMBITO LABORAL

En un artículo y un ensayo míos<sup>4</sup> que no circulan en las revistas indexadas, sostuve algo así como lo que sigue: "... la naturaleza clasista de un instrumento jurídico -como la Constitución- es posible apreciarla, precisamente, en el ámbito de las relaciones de producción (especialmente en las relaciones laborales o de trabajo). La premisa de esa apreciación refiere a que, si para las ciencias sociales, *la Política es la expresión concentrada de la economía*, para la ciencia jurídica *el Derecho es la expresión concentrada de la Política*. Dicho en otro sentido, las normas jurídicas, como se señaló, permiten obligar o hacer respetable lo que los intereses dominantes (especialmente en referencia a las relaciones económicas de la sociedad) necesitan convertir en exigible...".

Lo dicho permite, además, sostener que el Derecho Laboral de una sociedad actual, constituye la expresión más característica de sus relaciones sociales y, lo que en él se plasma, sin perjuicio de la inclusión de intereses de distintas clases sociales, evidencia cuáles se priorizan o definden en las relaciones laborales. Por eso, es indispensable revisar si los anuncios de la defensa de derechos de las personas trabajadoras corresponden a la realidad. Algo de eso es indispensable con la Constitución de marras y sus consiguientes secuelas en el ámbito laboral ecuatoriano.

4 | Castro Orbe, Rubén. Las sorpresas (¿?) de la involución ciudadana sobre los derechos obreros, de junio de 2008 (elaborado con motivo de los contenidos de la Constitución del 2008); y, Reformas laborales la re(in)volución ciudadana, junio de 2014 (elaborado con motivo de la presentación de un proyecto de Código del Trabajo por el gobierno correísta).

## 1. *Los aspectos positivos más relevantes:*

Para entrar en esa reflexión, primero, indicaré que esta Constitución, efectivamente tiene aspectos de importante avance jurídico-laboral. Entre ellos están la incorporación de las normas internacionales al ordenamiento nacional y su exigibilidad (Arts. 417, 424 y ss. CRE), lo que permite que la cobertura sobre los derechos laborales no solo se sustente en las disposiciones jurídicas nacionales sino en las NITs y, en tal sentido, no solo los empleadores sino el mismo Estado deba cumplir con el régimen que ellas determinan.

También es relevante, la expresa dedicación a la protección de los derechos laborales de los grupos vulnerables (Arts. 329 y ss. CRE) y, en especial, los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, así como el reconocimiento de labor productiva del trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano (Arts. 332 y 333 CRE). Asimismo, es importante el reconocimiento del trabajo autónomo y por cuenta propia en espacios públicos y la prohibición de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo (Art. 329 inc. 2do.).

En el ámbito del régimen laboral público, se destaca la incorporación de garantías jurídicas que estaban limitadas al ámbito de las relaciones laborales privadas; en este sentido, se ha constitucionalizado el reconocimiento de la *irrenunciabilidad* de derechos de los servidores públicos (Art. 229 CRE) y quedan amparados por los demás principios previstos en el Art. 326 CRE, lo que implica que también sus derechos serán intangibles.

La incorporación del pluralismo jurídico (Arts. 56 y ss.; y 329 inc. 2do.) tiene, sin duda, también implicaciones en el ámbito laboral, tanto en relación al reconocimiento de

prácticas relacionadas con la producción cuanto con otras esferas que involucran vínculos laborales que aún exigen abordajes y tratamiento más adecuado puesto que, en lo fundamental, estamos ante formas jurídicas consuetudinarias. También es importante el reconocimiento del derecho al trabajo de los migrantes (Art. 426.7 CRE)

Otro aspecto relevante en nuestro campo corresponde a la constitucionalización de la relación laboral como bilateral y directa, así como la proscripción de la intermediación y la tercerización que, sin embargo, se mantiene solo en lo que no atañe a las labores habituales y propias de las empresas; la contratación por horas y cualquier otra forma de precarización laboral, a la par que determina la sanción legal al incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación y el enriquecimiento injusto (Art. 327 CRE)

## ***2. La involución constitucional:***

Hay dos tácticas conocidas que desde el poder se ha implementado para limitar o refrenar el ejercicio de derechos de la clase obrera. La una corresponde a “regulación” de las acciones de lucha o mecanismos defensivos de los intereses obreros, para desnaturalizarlos (ese es el caso de los derechos de asociación y de huelga, por ejemplo). La otra, obviamente, es la proscripción directa, como ha ocurrido con la criminalización del derecho a la huelga en varias ramas del trabajo.

Convertir en meras opciones declarativas, inocuas o ineficaces a los derechos obreros, por la vía de limitaciones o requisitos, solemnidades u opciones únicamente procesales, es parte de la “cultura de la legalidad” con la que el poder dominante logra, no solo impedir o anular la defensa y acciones de exigencia, sino proscribirlas. Luego de

las experiencias de la aplicación de ciertas regulaciones, desde el poder se procura “reformas” para inhabilitar los derechos que, cuando fueron integrados al régimen jurídico, no fue posible desnaturalizarlos.

Lo anterior pretende evidenciar el porqué es de tanta importancia para las pretensiones neoliberales de estos tiempos, no solo en Ecuador, introducir reformas al régimen laboral positivizado cuanto a la misma naturaleza social y tutelar que implican sus principios fundamentales. Para casi nadie del ámbito es desconocido el interés de imponer la lógica “civilista” al Derecho Laboral actual<sup>5</sup>.

En esa misma dirección, la Constitución del 2008, no sé si por desconocimiento o por una intencionalidad, afectó gravemente varios principios centrales del Derecho Laboral ecuatoriano. Una primera afectación correspondió a la desnaturalización del derecho al trabajo: el Art. 34 CRE lo caracteriza como un derecho “económico” aunque lo admite como “deber social”. Esa ha sido una concesión a las posturas neoliberales que han priorizado en el campo jurídico lo que se ha dado en llamar el “Derecho Económico”<sup>6</sup>.

- 5 | Esa intención propiciada desde la corriente neoliberal, implica dismantlar la naturaleza tutelar del Derecho Laboral para librarlo a la lógica de las relaciones “de igualdad de los sujetos jurídicos”, que parte de la “autonomía de la voluntad” que se pretende en cada uno de los que intervienen en la relación jurídica, de modo que no hay límites ni regulaciones que observar puesto que, se supone, el empleador y la persona trabajadora tienen posibilidad de determinar las condiciones de trabajo que les convienen. Obviamente, esta postura parte de la falacia de que ambos son sujetos que tienen igualdad para pactar el contrato y oculta la imposibilidad que tiene una persona trabajadora para poder negociar o requerir otras condiciones, sobre todo, en la situación de necesidad que impone el estado de desempleo.
- 6 | Aimone Gibson, Enrique y Silva Walbaum, Adolfo. La noción de Derecho Económico. <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/1021/888>; Witker, Jorge. Derecho Económico y Derecho del Trabajo: las sinergias de la globalización. <https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640262014.pdf>

El trabajo, sin duda, es un elemento sustancial de la economía social, pero no es lo mismo su categorización económica que la jurídica. El fundamento de la importancia y trascendencia que alcanzó el régimen laboral, irradiándose hacia otros ámbitos jurídicos (es decir hacia todo lo que es la tercera columna del orden jurídico, el Derecho Social, y hasta a la doctrina y configuración de los Derechos Humanos de segunda y tercera generación<sup>7</sup>), parte de la admisión de que este derecho tiene naturaleza social. La “cuestión social”, que dio lugar a trascendentales configuraciones jurídicas como la Constitución de Querétaro (1917)<sup>8</sup> o la Declaración de Filadelfia (1944) y hasta a las Encíclicas *Rerum Novarum* (1891) y la *Quadragésimo Anno* (1931), es la fuente primigenia de todo el entramado del Derecho Social, cuyo pilar medular es el derecho de las personas al trabajo. Considerarlo un derecho “económico”, implica un grave desmantelamiento de toda esa base doctrinaria o conceptual sobre la que se edifica toda la construcción teórica medular del Derecho Laboral.

Una segunda afectación ha ocurrido en la impropia consagración de los principios fundamentales de *intangibili-*

- 7 | Del Derecho laboral surge la configuración de todo el Derecho Social que se expresa en ramas como el de la Seguridad Social, o sistemas protectores como el de las personas con discapacidades o los adultos mayores; incluso configuraciones tutelares sobre grupos vulnerables como los niños y jóvenes o los derechos de la mujer, tienen inspiración en la lógica tutelar que instauró el Derecho Laboral.
- 8 | Bedera Bravo, Mario, Los derechos sociales en la Constitución de Querétaro y en la Española de la II República. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5132/18.pdf>; MIGUEL, Carlos Ruiz. Los derechos fundamentales sociales antes y después de la constitución de Querétaro: origen, evolución y perspectivas/Os direitos fundamentais sociais antes e depois da Constituição de Querétaro: origem, evolução e perspectivas. *Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo*, v. 13, n. 2, p. 62-98, ago. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível en: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revista-dedireito/article/view/1735/1211>. Acesso em: 24 jun. 2022. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p62-98>.



*dad e irrenunciabilidad* que caracterizan a todo derecho de las personas trabajadoras. En el Art. 35 de la anterior Constitución de 1998, sus numerales 3 y 4, los consagraban de la siguiente manera:

3. El Estado garantizará la *intangibilidad* de los derechos reconocidos a los trabajadores, y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento.

4. Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique su renuncia, disminución o alteración. Las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral.

El texto actual los ubicó en un solo numeral (el 2), del Art. 326, con el siguiente texto:

2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

Como se puede apreciar, hay notables diferencias entre la norma anterior y la actual. Sostuve, con oportunidad de explicar el contenido y sentido jurídico de la norma de 1998<sup>9</sup>, que la *irrenunciabilidad* precautelaba los derechos obreros de la violación causada por la libre voluntad contractual que es la que produce “estipulaciones”, impidiendo la libre disposición de los beneficios que se habrían constituido en el orden jurídico en favor de las personas trabajadoras y, obviamente, el efecto de cualquier acuerdo en contrario es la nulidad, es decir, la imposibilidad de que surta efectos ese pacto interpartes. La *intangibilidad*, a diferencia, es

9 | Castro Orbe, Rubén. Tendencias actuales en el Derecho Colectivo del Trabajo. Editorial Pluma librereros editores. 1995, pp. 59 y 78

una garantía contra la potestad normativa del Estado o de la regulatoria de los empleadores en sus centros laborales; implica la existencia de progresividad y ninguna posibilidad de retorno hacia condiciones inferiores o de menoscabo de los derechos, más si el mandato es que el Estado está obligado a adoptar medidas para su ampliación y mejoramiento; el efecto, en este caso, es, de una parte, la limitación a la potestad normativa del Estado y, de otra, la nulidad o invalidez de la norma jurídica y la necesidad reparatoria o de restitución de los derechos afectados.

La redacción actual, por lo menos, crea una grave confusión y desmantela los sentidos ya explicados porque eliminó el texto que les daba soporte, como se ha visto.

La tercera aflicción que produjo la Constitución del 2008, alude al agravamiento de la artificiosa división de los regímenes jurídicos de los trabajadores públicos, con la penosa realidad de que se complicó no el régimen de los empleados de la administración pública sino el de los obreros que laboran en ella. El Art. 229 CRE declaró a todos, servidores públicos y, aunque admitió que los obreros del sector estén sujetos al Código del Trabajo, se abrió la posibilidad de que “en lo que no está previsto” en este cuerpo legal, se aplique lo que disponga la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) e, incluso, el Código Orgánico Administrativo (COA). Esta “ligereza”, obviamente, iba a redundar -sobre todo- en el régimen salarial, de jornadas y disciplinario laboral, en la afectación a la organización sindical del sector y en la práctica corporativa de subordinación al poder político, y a la contratación colectiva que era factible en las instituciones o empresas públicas.

Buena parte de las consecuencias aflictivas ocurrieron a propósito de las regulaciones de control disciplinario que

implicaron hasta implantación de equipos tecnológicos de vigilancia infamante in situ, o las restricciones derivadas de obligación de reserva o de la calificación abusiva e interesada de información pública como reservada o confidencial, que dieron paso a sumarios administrativos y hasta a enjuiciamientos penales contra humildes empleados, para “sentar precedentes” e instalar un sistema de temor ante la amenaza a la estabilidad laboral que sigue siendo medio de uso privilegiado en estos tiempos.

### ***3. Aspectos derivados de las determinaciones laborales de la Constitución del 2008.***

A continuación, voy a presentar algunas referencias fácticas que, aun siendo parciales, dejan evidencia de que las disposiciones constitucionales son más parte de la literatura jurídica que de las relaciones que se entablan en la realidad.

#### ***3.1. El empleo:***

Sin embargo de que el primer numeral del Art. 326 CRE, establece que el Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo, la realidad ha evidenciado que esa es una declaración de buenos deseos y nada más<sup>10</sup>. Las cifras reveladas por el INEC y los medios de comunicación en diversos años, refieren, por ejemplo,

10 | En el 2009, la tasa de desempleo fue del 7,9%, es decir, un repunte del 0,6% en relación al 2008 (Ecuador cerró el 2009 con desempleo de 7,9 por ciento - El Comercio.) Para el 2010, tuvimos fluctuaciones entre el 6,1, el 7,4 y hasta el 9,1; en septiembre del 2013 se registra el desempleo urbano en 4,6%; a marzo del 2015 el desempleo urbano fue del 4,84% y el rural fue de 1,8% (Datos del INEC al 13 de enero de 2011. ENEMDU – 2010 | (ecuadorencifras.gob.ec). Para el 2016, según las mismas fuentes del INEC, se registran datos como aquel de que 166 mil personas se suman a los desempleados y

que una de cada 3 personas mayores de 40 años tiene empleo formal (2016) o que 6 de cada 10 ecuatoriano en edad de trabajar no cuentan con empleo (2017)<sup>11</sup>.

La Encuesta de Empleo (diciembre de 2021), que glosa el portal digital PLAN V, arroja datos como estos: de los 3,7 millones de personas mayores de 40 hasta los 65 años, que participan en el mercado laboral, solo 1 de cada 3 tiene un trabajo en condiciones de ocupación plena; el 64,1% (2,4 millones de personas) del segmento mayor a los 40 años está subempleado o desempleado; entre los subempleados y desempleados, las mujeres representan el 49,6% del total mientras que, en grupo de ocupados plenos las mujeres representan el 34,7% de dicho segmento; la mayor

... se pasa de 282 mil (2015) a 449 mil (<http://www.ubicatv.com/ecuador-166-023-personas-se-suman-a-los-desempleados/>) <http://www.ubicatv.com/ecuador-desempleo-y-subempleo-crecio-en-diciembre-de-2016/>. Mientras esa era la dinámica del desempleo, las cifras de crecimiento de la burocracia estatal indican que se llegó a 650 mil y que en 10 años el gobierno dedicó el 40% del presupuesto al pago de sueldos y salarios (<http://www.ubicatv.com/ecuador-empleados-publicos-ya-sobre-pasan-los-650-mil/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-en-10-anos-gobierno-se-gasto-el-40-en-sueldos-y-salarios/>)

11 Hidalgo Pallares, dirigente empresarial, citando cifras del INEC, dice “Según las estadísticas oficiales, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2016 el número de personas con un empleo adecuado pasó de 2.737.000 a 3.243.000, es decir, creció en 506.000 personas en nueve años, lo que implica un crecimiento de algo más de 56.000 empleos adecuados por año, muy lejos de los 200.000 que menciona el expresidente. (Cabe recordar que por cambios en la metodología de las encuestas los indicadores laborales son comparables sólo desde 2007.)” ... Entre diciembre de 2007 e igual mes de 2016 la tasa de empleo adecuado CAYÓ del 43,2% al 41,2% de la PEA. <https://4pelagatos.com/2020/01/22/empleo-un-recorderis-para-correa-y-los-suyos/>. También ver <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/solo-una-cada-tres-personas-mayores-40-anos-tiene-empleo-formal-el-ecuador;> <http://www.ubicatv.com/ecuador-6-de-cada-10-ecuatorianos-en-edad-de-trabajar-no-cuentan-con-empleo/>; [https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/ecuador-llega-al-nivel-mas-alto-de-desempleo-en-ultimos-3-anos](https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/ecuador-llega-al-nivel-mas-alto-de-desempleo-en-ultimos-3-anos;); Más de 300.000 empleos se perdieron de enero a junio de 2022: la tendencia seguirá al alza por tres razones que aquí le contamos | Informes | Noticias | El Universo

cantidad son indígenas (12,6% del total) y montubios (8,5% del total). Otros datos, como cita Báez, arrojan que “...también se muestra este deterioro en la tasa de empleo adecuado en área rural que tenía como objetivo incrementarse del 27,8% al 35,2% al 2021. Sin embargo, a diciembre 2019 disminuyó al 20,6% lo cual plantea una disminución de 7,2 puntos porcentuales.”<sup>12</sup>

Además de esta zigzagueante realidad del subempleo y del desempleo, la política concreta que en la primera década del correísmo buscó copar el sector público con sus adherentes, implicó llevar adelante despidos laborales masivos que dejaron por fuera a obreros y empleados públicos, incluso a docentes universitarios<sup>13</sup>. Y, en los años subsiguientes, a pesar de las ofertas electorales<sup>14</sup>, la realidad prácticamente no ha cambiado y, al contrario, la situación de crisis sanitaria por el COVID-19, la agravó sin que el Estado ni la empresa privada puedan articular nada coherente en relación a la ilusión constitucional.

La pandemia provocó que los empresarios arrojen al desempleo a cientos de miles de trabajadores, sin que las garantías constitucionales tengan efecto alguno<sup>15</sup>, aducien-

12 | Báez, Jonathan. El retroceso en los indicadores laborales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, incluyendo el trabajo infantil – UNIDAD DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS DE COYUNTURA

13 | <https://coyunturaueie.wordpress.com/2020/02/02/el-retroceso-en-los-indicadores-laborales-del-plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-incluyendo-el-trabajo-infantil/>

14 | FUNDAMEDIOS <http://www.ubicatv.com/ecuador-ni-los-juicios-detienen-las-reducciones-de-personal/>  
<http://www.ubicatv.com/ecuador-moreno-ofrecer-un-millon-de-empleos-es-demagogico-yo-ofrezco-250-000-empleos-cada-ano/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-plan-lasso-un-millon-de-empleos/>

15 | <https://www.elcomercio.com/actualidad/despidos-fuerza-mayor-coronavirus-covid19.html>; Ministro del Trabajo admite que se habría despedido a 115 mil trabajadores por la pandemia. <https://online.fliphtml5.com/vzuah/wtbj/#p=8>

do la existencia de fuerza mayor del numeral 6 del Art. 169 del Código del Trabajo, contrariamente a los precedentes judiciales que inadmitían que tal posibilidad sea aplicable sin que la empresa cese definitivamente sus actividades<sup>16</sup>; eso provocó que las víctimas se vean en la penosa necesidad de abarrotar las judicaturas con sus demandas<sup>17</sup>. Desde el gobierno, lejos de proteger a los trabajadores, se dio paso a la proposición de mecanismos de desmantelamiento de condiciones tutelares del trabajo de mujeres y hombres, tal como lo habían demandado durante algún tiempo las Cámaras de la Producción. Modalidades contractuales nuevas y lesivas<sup>18</sup>, regulaciones especiales sobre jornadas laborales, habilitación del teletrabajo dejando va-

- 16 Sentencia de la Corte Suprema, Primera Sala de lo Laboral (Expediente de Casación 1238-06. RO *Edición Especial* 112 de 31 01 2011. Sobre este tema, la Asamblea nacional también emitió una ley interpretativa en la que se establece que el juez deberá interpretar el artículo 169.6 del Código de Trabajo en el siguiente sentido: “En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aun por medios telemáticos”.
- 17 <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/19/nota/7912350/audiencias-laborales-despido-intempestivo-trabajadores-ecuador>; <https://www.elcomercio.com/actualidad/conflictos-laborales-crisis-covid19-juzgados.html>
- 18 <http://www.ubicatv.com/ecuador-ministro-del-trabajo-ledesma-se-adaptaran-los-contratos-de-trabajo/>; <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-propone-jornada-laboral-flexible.html#.WIPx72w7DbQ.twitter>. Ver los Acuerdos Ministeriales sobre modalidades contractuales: MDT 2020-220 30-10-2020 para los sectores productivos; AM MDT 2020-221 30-10-2020 para sectores turístico y/o cultural y creativo; AM MDT 2020-222 30-10-2020 contrato de emprendimiento; y, AM MDT 2020-223 30-10-2020 para el acceso de jóvenes al mercado laboral e incentivos a su formación. Ver también el Decreto Ejecutivo 123 de 16 de julio de 2021 sobre Disposiciones para la acción urgente del Ministerio del Trabajo para la promoción y facilitación del empleo. En otros datos se indica que los trabajadores ecuatorianos laboran bajo 42 tipos de contrato y que el 60% de trabajadores de la construcción están en la informalidad. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuatorianos-laboran-tipos-contrato-reforma.html>

cíos y sin un régimen claro y preciso sobre el derecho a la desconexión, reducción unilateral de jornadas y de salarios, entre otras incursiones jurídicas, se implantaron mediante acuerdos ministeriales que asumieron la potestad normativa propia de las leyes que debe emitir la Función Legislativa o, incluso, usando el mecanismo de emisión de una ley de evidente cínica titulación, como la denominada Ley de Apoyo Humanitario. Desde luego que esta práctica no era nueva, como se verá.

### ***3.2. La seguridad social:***

Junto al derecho al trabajo, el de la seguridad social es otro de los medulares que interesan al ámbito laboral. No de gana están juntos en la norma constitucional (Arts. 33 y 34) y es una de las importantes secciones del Régimen del Buen Vivir (Arts. 367 y ss.).

Mediante la emisión de la Ley de Justicia Laboral (R.O. 3er S No. 483 20-04-2015) se estableció que el gobierno en lugar del aporte fijo para el fondo de pensiones, constituía una garantía para el caso en que el seguro social esté en imposibilidad de cubrir las obligaciones y que fuera declarado inconstitucional en el 2018. A esto se sumaron masivas desafiliaciones al IESS, por despidos<sup>19</sup> que redujeron sus ingresos por aportes; también hubo la absorción inconstitucional de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que recientemente fueron restituidos a

<sup>19</sup> <http://www.ubicatv.com/ecuador-empleadores-y-trabajadores-piden-al-gobierno-restituya-el-aporte-del-40-al-iesse/>; <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/634676-mas-300-mil-personas-se-desafiliaron-del-iesse> <https://www.ecuavisa.com/video/noticias/mas-15-mil-trabajadores-domesticos-se-han-desafiliado-del-iesse> <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/iesse-aporte-40por-ciento-corteconstitucional-sentencia.html#:~:text=El%20Instituto%20Ecuatoriano%20de%20Seguridad,2018%20por%20la%20Corte%20Constitucional>

sus propietarios<sup>20</sup>; y, la violación al derecho a la jubilación especial de los docentes universitarios instituida en 1953 y que igualmente ha sido restituido por una sentencia judicial reciente.

Otra vez, sin embargo de las altruistas declaraciones jurídicas, la práctica política del poder no cambió ni respetó las normas constitucionales ni la necesidad de cuidar la estabilidad financiera institucional y garantizar el goce de los derechos, sobre todo, de lxs trabajadorxs jubiladxs ni de los necesitados de atención de salud. Muchos, especialmente maestrxs, fueron víctimas de cesación de pagos de pensiones; y, las deudas con centros de salud generaron graves riesgos a la vida de otros tantos<sup>21</sup>.

- 20 Restitución de fondos privados previsionales que fueron incautados por Correa Ley reformatoria a la Ley de SS y a la Ley del Banco del IESS. R.O. 553 6 de 10 de 2021. Entre los considerandos de la ley, consta *"Que el 16 de julio de 2016, se presentó una demanda de inconstitucionalidad tramitada ante la Corte Constitucional del Ecuador, con el afán de declarar la inconstitucionalidad parcial del Art. 77 y la Disposición Transitoria Cuarta de la Resolución No. SBS 2013-504, normas que regulan los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, y en la parte resolutive de la sentencia No. 17-14-IN/20 que con fecha 24 de junio de 2020, se emitió para este caso, se dispuso: "Declarar la inconstitucionalidad con efectos generales y hacia el futuro de la disposición general sexta y séptima de la resolución No. 280-2016-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, publicada en el registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016, y codificada en la "Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros", capítulo XLI: De los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, sección II: Normas que regulan la constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.";* estableciendo nuevas condiciones reglamentarias a observar, ene l proceso de administración de estos Fondos..."
- 21 <http://www.ubicatv.com/ecuador-jubilacion-de-profesores-publicos-parada-por-falta-de-recursos/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-comision-de-asamblea-dio-paso-a-reformas-a-seguridad-social-de-ff-aa/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-420-714-afiliados-al-iess-tambien-pagan-un-seguro-privado/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-187-154-trabajadores-privados-fueron-desafiliados-del-iess/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-jubilados-del-area-de-salud-protestan-en-quito-por-millonaria-deuda-del-gobierno/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-richard-espino-sa-el-iess-estaba-pagando-en-exceso/>; Fondo de salud del IESS sin recursos para



### 3.3. El Trabajo infantil:

Sobre el tema, si bien han existido algunas acciones, el trabajo infantil no ha sido un problema que refleje que el Estado haya cumplido ni con las normas internacionales ni con los mandatos constitucionales y legales. En el 2017 se reportaba que 257 mil niños permanecían en ocupaciones. Los indicadores que recogen otros estudiosos no dejan duda de que esta es una deuda pendiente del Estado con la sociedad, Jonathan Báez dice que

“En los últimos resultados del empleo en 2019, presentados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-, también se observa la evolución de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 relativos a esta dimensión. De esa manera, se presentan 14 indicadores en total, de los cuales 10 muestran un deterioro tan profundo que superan la línea base a partir del cual fueron formulados (diciembre 2016). Entre los más complicados se encuentra el aumento del trabajo infantil que a diciembre de 2019 asciende al 8,3% y cuya línea base –diciembre 2016- era del 4,9%. Eso implica que si bien el objetivo era disminuir el trabajo infantil en 2,20 puntos porcentuales (la meta era que alcance el 2,7%) lo que ocurrió fue un aumento de 3,39 puntos porcentuales. Un nivel nunca antes visto

--- cubrir atenciones médicas en 2022. 25 12 2021 <https://www.primicias.ec/noticias/economia/fondo-salud-iess-gobierno-ecuador/> : “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) pidió al Ministerio de Finanzas que pague USD 470 millones en 2022 de la deuda por salud que tiene el Estado, que alcanza los USD 4.486 millones. ... Según un informe del IESS, los gastos en atenciones médicas se proyectan en USD 2.143 millones en 2021. (...) Eso es un problema para 2022 porque el IESS tendrá ese año gastos para salud por USD 1.900 millones, pero solo contará con USD 1.400 millones en ingresos, proyecta el delegado de los empleadores...”

desde el año 2007 que se tiene registro de este indicador ...”<sup>22</sup>

### ***3.4. Los derechos laborales en el sector público:***

Lejos de la instauración de un régimen sustentado en el ejercicio de derechos y que tenga mecanismos democráticos de decisión y gestión, a partir de la Constitución del 2008, contrariamente a sus declaraciones, se utilizaron los que fortalecieron la capacidad del ejecutivo para implantar una serie de condiciones que hasta violentaron la intimidad de las personas trabajadoras.

Muestras de aquello son las medidas adoptadas mediante leyes como la del sector público o la de educación superior, se incorporaron mecanismos para ejercer “control” imponiendo varias determinaciones a título de necesidades de justificaciones ante la auditoría pública de la Contraloría General del Estado. Los controles se han distraído hacia las labores burocráticas que se han impuesto a los docentes, en general, mientras la corrupción se mueve casi sin límite en las más altas esferas de la administración pública.

Mediante regulaciones especiales (Reglamento de Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales. Decreto Ejecutivo 739. R. O. 570 de 21-08-2015), se suprimió una significativa cantidad de organizaciones sociales, aparte de que hubo una evidente persecución a las más importantes del sector público (la Federación de Trabajadores de Petroecuador -FETRAPEC- y la Unión Nacional

22 | Báez, Jonathan. El retroceso en los indicadores laborales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, incluyendo el trabajo infantil. <https://coyunturaueiie.wordpress.com/2020/02/02/el-retroceso-en-los-indicadores-laborales-del-plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-incluyendo-el-trabajo-infantil/>

de Educadores que fue proscrita<sup>23</sup>); esa persecución no ha cesado y, recientemente, por declaraciones relacionadas con la información sobre los subsidios a los combustibles, uno de los dirigentes del sector petrolero público, ha sido objeto de retaliaciones del régimen de Lasso. A título de limitar los excesos sindicalistas, se emitieron normas que desconocieron y limitaron gravemente los derechos de la contratación colectiva (por ejemplo, los Decretos Ejecutivos 1701 R.O. 592 de 18-05-2009 y el 225 publicado en el R.O. 123 de 4-02-2010, o el MDT 2015 0054 sobre techos de negociación en los contratos colectivos).

### ***3.5. Los derechos laborales colectivos:***

También se generaron normas para “regular” el derecho de asociación como el Reglamento de organizaciones laborales emitido mediante Acuerdo MDT 130 publicado en el R.O. 63 de 21-08-2013. Y, en el marco de esas acciones, se posibilitó un intento notable de debilitamiento de las organizaciones sindicales nacionales, mediante la habilitación de una organización a la que se denominó irónicamente como Central Unitaria de Trabajadores, que ha sido de una notable postura de adulación y clientelismo con los últimos tres gobiernos.

Otra grave violación a los derechos colectivos de los trabajadores se ha expresado en la tramitación de la conflictiva laboral. Mientras en los gobiernos anteriores y sin la Constitución del 2008, los pliegos de peticiones o las reclama-

23 <http://www.ubicatv.com/ecuador-la-une-pide-se-declare-nulidad-y-archivo-de-su-disolucion/>  
<http://www.ubicatv.com/ecuador-policia-tomo-por-asalto-instalaciones-de-gremio-de-educadores/>  
<http://www.ubicatv.com/ecuador-oit-se-pronuncia-sobre-la-disolucion-de-la-une/>

ciones colectivas por falta de negociación de contratos colectivos se tramitaban, con exageración, hasta en 4 meses (incluida la ejecución de la sentencia), en estos últimos 15 años se han producido conflictos como el de la Llantera, en Cuenca o el de Explocem, o de empresas como TAME, EL COMERCIO, TALME, ATU o en gobiernos autónomos con el de Chimborazo, que, además de su alargamiento (en ciertos casos se lleva tres años o más sin ejecutar las sentencias favorables a los trabajadores), han sido objeto de absurdos como el trámite cómplice que se dio a acciones jurisdiccionales de carácter constitucional, propias para defender los derechos de las personas contra el abuso del Estado, para evitar que instituciones cumplan con el pago de derechos como los viáticos de trabajadores que laboran en campo<sup>24</sup>.

### ***3.6. La situación actual:***

Lasso, después de 10 años de campaña, gobierna el país con evidentes deficiencias. Incapaz de articular políticas públicas que permitan enfrentar la crisis económica, política, institucional y moral que vivimos, en materia laboral, a pesar de las exigencias de las Cámaras de la Producción, ha tenido una notable indefinición e imposibilidad de proponer las tan ansiadas reformas laborales que se persiguen desde hace unos 20 años, al menos. En el 2021 anunció la presentación de un proyecto de Ley, llamado de Creación de Oportunidades<sup>25</sup>, que fracasó por su extremista pretensión de modificar el régimen de contratación, estabilidad, el salarial y de las jornadas laborales,

**24** | Ver Acción Extraordinaria de Protección, signada con el número 0384-12 EP.

**25** | Acosta, Alberto y Cajas Guijarro, John. ¿Creando oportunidades... o creando el concierto del Siglo XXI? EcuadorToday. 27 09. 2021. <https://ecuadortoday.medi.a/2021/09/27/creando-opportunidades-o-creando-el-concertaje-del-siglo-xxi/>

sobre todo. Luego optó por encargar un supuesto diálogo social para generar consensos sobre la propuesta de reformas que también no camina ni se conoce.

Luego de las acciones del levantamiento de junio de 2022, las mesas de diálogo que se han instalado no dejan mucha claridad sobre la agenda que en materia laboral se abordará y habrá que estar a la expectativa de lo que se acuerda sin que se deba guardar entusiasmo sobre los resultados.

## **CONCLUSIÓN**

Como lo mencioné en el título de esta ponencia, hay mitos que se generan a partir de la emisión de una Constitución que la realidad se encarga de aclarar. El Derecho es un instrumento de gestión social, sin duda, pero no determina el rumbo ni lo que ha de ocurrir en las relaciones sociales. No es una causa sino un efecto y, como tal, refleja o expresa lo que se quiere que adquiera condición de obligatorio, nada más. Y, obviamente, lo que se cumple de esas prescripciones va a depender de la voluntad política o de la capacidad de presión de quienes tienen interés en ese cumplimiento. Que una Constitución contenga normas que entusiasman no significa que aquello se ha de plasmar en las relaciones jurídicas concretas y eso es lo que se aprecia, otra vez, en estos últimos 15 años. Y, del mismo modo, las perspectivas de que lo declarado tenga algún nivel de aplicación, especialmente en las relaciones laborales, seguirá dependiendo del nivel de organización y conciencia que exista entre los trabajadores interesados en acceder a los derechos declarados. Esta es una verdad de Perogrullo, pero sigue marcando la lógica de la lucha de clases.

## Bibliografía y links

Acosta, Alberto y Cajas Guijarro, John.

Bastiat, Federic. *La Ley*. Colección Libertad. Universidad San Francisco de Quito. 2009

Báez, Jonathan. Unidad de análisis y estudios de coyuntura.

Castro Orbe, Rubén. *Elementos para una Filosofía marxista del Derecho*. Talleres Color King. Quito. 1984

Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*. Editorial ARIEL. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona. Tercera reimpresión, 1983

Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato Social*. Editorial Linotipo. Traducido del francés por A.D. Bogotá. 1979

### EL COMERCIO

<https://www.elcomercio.com/actualidad/despidos-fuerza-mayor-coronavirus-covid19.html>

<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuatorianos-laboran-tipos-contrato-reforma.html>

<http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-propone-jornada-laboral-flexible.html#.WIPx72w7DbQ.twitter>

<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/iess-aporte-40porciento-corteconstitucional-sentencia.html#:~:text=El%20Instituto%20Ecuatoriano%20de%20Seguridad,2018%20por%20la%20Corte%20Constitucional>

### EL UNIVERSO

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/19/nota/7912350/audiencias-laborales-despido-intempestivo-trabajadores-ecuador>

<https://www.elcomercio.com/actualidad/conflictos-laborales-crisis-covid19-juzgados.html>

### FUNDAMEDIOS

<http://www.ubicatv.com/ecuador-166-023-personas-se-suman-a-los-desempleados/>

- <http://www.ubicatv.com/ecuador-desempleo-y-subempleo-crecio-en-diciembre-de-2016/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-empleados-publicos-ya-sobre-pasan-los-650-mil/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-en-10-anos-gobierno-se-gasto-el-40-en-sueldos-y-salarios/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-6-de-cada-10-ecuatorianos-en-edad-de-trabajar-no-cuentan-con-empleo/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-ni-los-juicios-detienen-las-reducciones-de-personal/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-moreno-ofrecer-un-millon-de-empleos-es-demagogico-yo-ofrezco-250-000-empleos-cada-ano/>; <http://www.ubicatv.com/ecuador-plan-lasso-un-millon-de-empleos/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-ministro-del-trabajo-ledesma-se-adaptaran-los-contratos-de-trabajo/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-jubilacion-de-profesores-publicos-parada-por-falta-de-recursos/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-comision-de-asamblea-dio-paso-a-reformas-a-seguridad-social-de-ff-aa/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-420-714-afiliados-al-iess-tambien-pagan-un-seguro-privado/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-187-154-trabajadores-privados-fueron-desafiliados-del-iess/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-jubilados-del-area-de-salud-protestan-en-quito-por-millonaria-deuda-del-gobierno/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-richard-espinosa-el-iess-estaba-pagando-en-exceso/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-empleadores-y-trabajadores-piden-al-gobierno-restituya-el-aporte-del-40-al-iess/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-la-une-pide-se-declare-nulidad-y-archivo-de-su-disolucion/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-policia-tomo-por-asalto-instalaciones-de-gremio-de-educadores/>
- <http://www.ubicatv.com/ecuador-oit-se-pronuncia-sobre-la-disolucion-de-la-une/>

#### PRIMICIAS

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/fondo-salud-iess-gobierno-ecuador/>

#### ECUAVISA

<https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/634676-mas-300-mil-personas-se-desafiliaron-del-iess> <https://www.ecuavisa.com/video/noticias/mas-15-mil-trabajadores-domesticos-se-han-desafiliado-del-iess>

#### VISTAZO

<https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/ecuador-llega-al-nivel-mas-alto-de-desempleo-en-ultimos-3-anos>



---

# El sistema económico social y solidario en Ecuador: una institucionalización no sustantiva

---

Diego Mejía\* y Nicolás Villavicencio\*\*

\*Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Universidad Central del Ecuador y  
Universidad Andina Simón Bolívar

\*\* Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Universidad Central del Ecuador

---

\* romansurcos@gmail.com

\*\* octubre2078@live.com

## Resumen

El trabajo busca presentar parte de los resultados del Grupo de Investigación de Economía Social y Solidaria de la UCE conectados con el debate constitucional. En orden con ello, la presentación parte de una breve exposición sobre lo que constituye la Economía Social y Solidaria (ESS) a nivel de sus principios y de su existencia y desarrollo en el terreno de lo empírico, entendiéndola como una economía sustantiva en el sentido polanyiano. A partir de allí, se describe la problematización de la ESS en el marco de la Constitución ecuatoriana de 2008 y la intención de consolidar un sistema económico social y solidario en el marco de un horizonte constitucional del Buen Vivir. Finalmente se describe la legislación secundaria y la institucionalidad de ella derivada respecto de lo que, bajo el orden constitucional se denomina como Economía Popular y Solidaria. A lo largo de esta presentación panorámica se discuten las dificultades y los límites del conjunto normativo e institucional para el objetivo de consolidar el referido sistema económico social y solidario; en suma, las restricciones para el acoplamiento entre las experiencias prácticas preexistentes de ESS y el aparato propuesto desde el Estado como medio para fomentar su potencialidad de transformación radical de la economía.

**Palabras claves:** Economía social y solidaria, economía popular y solidaria, constitución 2008, buen vivir.

## 1. Introducción

Una idea ampliamente extendida entre quienes se abocan por la teorización de la Economía Social y Solidaria (ESS) recae en caracterizarla como una práctica en busca de teoría. En términos más apropiados, tal afirmación supone entender la ESS como un conjunto heterogéneo de experiencias empíricas que preceden a sus formas de interpretación, caracterización o descripción desde la academia (Coraggio, 2007). De entre la vastedad de experiencias de organización y praxis económica crítica del capitalismo y sus efectos, cuyo terreno de disputa y existencia es fundamentalmente empírico, los esfuerzos teóricos por delimitar el conjunto de la ESS se han orientado según dos ejes centrales y coherentes entre sí: la identificación de sus principios o valores orientadores y la determinación de sus potencialidades.

En cuanto al primer punto Razeto (2007) sostiene que la ESS parte de la conjugación entre lo económico y lo ético. Una ética que subvierte los principios de la economía de mercado, regida por la competencia, oponiéndole una solidaridad asentada en valores de reciprocidad, asociatividad, cooperación, autogestión y complementariedad. En un sentido más amplio y con pretensiones de mayor formalidad, la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) propuso, en 1995 una Carta de Principios de la

Economía Solidaria, revisada y actualizada posteriormente en 2000, 2011 y 2022. En ella se señalan como principios generales de la Economía Solidaria, la equidad, el trabajo digno, la sostenibilidad ecológica, la cooperación, el reparto justo de la riqueza y el compromiso con el entorno (REAS, 2022). De manera general, se puede entender la ESS como un conjunto plural de prácticas y experiencias orientadas a la “reproducción ampliada de la vida” (Coraggio, 2007); una economía responsable con la conservación del común de la vida humana y la naturaleza, con el bienestar de los trabajadores que participan de ella y en abierta oposición a los fundamentos y consecuencias del capitalismo: la acumulación de riquezas, la competencia, la explotación de la naturaleza y la desposesión de los trabajadores.

En lo que respecta a sus potencialidades, el debate a nivel académico es tan amplio como corto y puntual es el consenso. Coraggio (2013) identifica tres corrientes respecto de la representación del alcance de la ESS; una de nivel micro, otra de nivel meso y una de alcance macro. Para la primera, el objetivo de la ESS debería yacer en generar condiciones para que los grupos históricamente excluidos del mercado tengan acceso a él. La segunda plantea consolidar un subsistema de ESS dentro de una economía mixta. Y la tercera supone que la ESS tiene la posibilidad y potencialidad de modificar el conjunto del sistema económica. Dentro de esta última corriente, definida como tal por el consenso de asumir en ella potencias para caminar hacia una economía y una realidad distintas, existen múltiples perspectivas respecto al sentido en que ha de ser posible un cambio de tal magnitud. Desde una perspectiva marxista, por ejemplo, se asume la ESS como un modo de producción alternativo al capitalismo (Singer, 2007), mientras que, desde una lectura postestructuralista

se busca reconocer en ella las bases para el asentamiento de una distinta *gubernamentalidad* (Carranza y Villavicencio, 2021). No obstante, es preciso partir del punto de concordancia contenido en el concepto antes aludido de Coraggio (2007), la *reproducción ampliada de la vida*. En atención a ello, la principal potencia de la ESS está en su nivel macro, en la capacidad de invertir la centralidad del análisis y del quehacer económico, convencionalmente ubicado en la maximización del beneficio lucrativo y adquisitivo, colocándolo en la vida en sentido amplio. El objetivo clave de la ESS que se deduce de ello es asegurar el bienestar plural de los distintos grupos humanos y de la naturaleza.

En el sentido sustantivo de la economía (Polanyi, 2012), quienes apuestan por la integración de la ética solidaria al análisis y quehacer económicos no asumen *lo económico* como lo hace la economía convencional, a modo de una esfera hermética; sino como un conjunto de relaciones imbricado en una serie de relaciones y procesos más amplios: sociales, culturales, sexuales, etc. En este sentido, lo que Polanyi (2012) denomina *institucionalización* de la economía, remite al modo determinado en que los procesos de producción, intercambio, distribución y consumo, se integran en el cúmulo de relaciones amplias de la vida en sociedad. Al decir del autor, los principales ejes de *institucionalización* de la economía son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. Estos tres ejes requieren de diversas estructuras que soporten los procesos de integración, que van desde las dinámicas de interrelación societal hasta los sistemas de mercado. Por lo que concierne al eje de redistribución, Polanyi (2012) considera que, en nuestras sociedades, es el Estado la estructura que posee la capacidad de canalizar los recursos de manera más adecuada para propiciar la institucionalización de una for-

ma económica determinada; por lo que concierne a este trabajo, de la ESS.

La intención de este trabajo parte de hacer una analogía entre la premisa propuesta al inicio del manuscrito, que vincula las experiencias de ESS con la búsqueda de su teoría y otra de igual sentido pero distinto orden: la ESS es un conjunto de experiencias prácticas en busca de su institucionalidad y normatividad formal. Con ello queremos decir que las experiencias de ESS, que llevan existiendo mucho antes de su reconocimiento teórico, normativo e institucional-formal, han mantenido una existencia marginal y no han encontrado los recursos idóneos para su propensión profunda y extensa de reemplazar el sistema económico hegemónico del capitalismo. Sostenemos, a su vez, que para este curso potencial, los Estados deben jugar un rol central, para lo que requieren problematizar con seriedad las manifestaciones actuales de la ESS y articular un aparataje normativo e institucional adecuado a las realidades contextuales de estas experiencias.

El manuscrito de esta ponencia busca poner sobre la mesa esta analogía y su discusión ampliada a partir del ejemplo del caso ecuatoriano, discutiendo lo que, desde nuestra perspectiva, fue el primer intento concreto de configurar un cuerpo normativo e institucional desde el Estado, para dar forma a un sistema económico social y solidario. Para el efecto, se ofrece a continuación una panorámica del cuerpo constitucional de 2008 en lo tocante a la Economía Solidaria, a lo que acompaña un desglose general de la legislación secundaria respecto de dicha economía y del aparato institucional del Estado que se erige en rededor suyo. A partir de allí se reflexiona en torno a los vacíos y límites de este conjunto, para lo que no pudo llegar a ser una institucionalización, en el sentido polanyiano, de la ESS en el país.

## 2. Problematicación de la ESS en la Constitución de 2008

Para Bacchi (2009), las representaciones y problematicaciones que se construyen desde los gobiernos respecto de los objetos sociales constituyen una agencia activa de producción o creación de los problemas sobre los que actúa el Estado. Es decir, que los problemas sobre los que se ejerce la acción estatal no son exteriores al modo en que se representan, sino que su misma representación es ya una primera intervención sobre el objeto que, a su vez, define los modos posibles de una acción sostenida en el tiempo. En este sentido, cabe preguntarse por el modo en que la ESS es representada en los cuerpos normativos ecuatorianos que, empezando por la Constitución, dan pie a un aparataje institucional y al conjunto de políticas públicas derivadas que actúan sobre ella.

Ya en las Constituciones de 1978 y 1998 se reconocía la existencia de experiencias económicas que no se correspondían con el sector público ni privado. Así, la primera de ellas señalaba cuatro sectores de la economía: el público, el de la economía mixta, el privado y el comunitario o de autogestión, en que se incluían cooperativas, comunales y otras empresas similares, sin dar razón explícita de ellas (Oleas, 2016). La no problematicación de la ESS como un sector inequivalente en sus principios y formas a la economía de mercado desembocó en que, a razón de múltiples Regulaciones y Decretos expedidos entre 1983 y 1994, las cooperativas quedaran supeditadas a la Superintendencia de Bancos; proceso que tiene su punto culminante ya durante la vigencia de la segunda Constitución referida, la de 1998, con un decreto de 1999 en que las cooperativas debían adscribirse a los requisitos necesarios para quedar bajo el control de sistema bancario privado so pena de li-

quidarse o cerrarse (Oleas, 2016). La Constitución de 1998 define el sistema económico del país como una economía social de mercado, donde las empresas operantes en Ecuador se guían todas por el principio de maximización de ganancias y se distinguen únicamente por sus formas de propiedad y gestión en públicas, privadas, mixtas y comunitarias o de autogestión (Oleas, 2016).

Por primera vez en 2008 se da una representación explícita de la ESS, al menos en términos nominativos, puesto que la Constitución de dicho año no define como tal la ESS, así como tampoco la toma como eje de la constitucionalidad económica; en su lugar aparece la Economía Popular y Solidaria (EPS), misma que tampoco es definida en la Carta Magna.

Tras un intenso proceso de debate en la Mesa 7 de la Asamblea Constituyente, del cual participaron no solo los representantes del Legislativo, sino también miembros y líderes de varias organizaciones de la ESS en el país, se define en la Constitución de 2008, que el sistema económico de país es social y solidario. Así, en su artículo 283, se establece:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores



cooperativistas, asociativos y comunitarios. (Asamblea Constituyente, 2008)

De este modo, la Constitución estipula que el sistema económico se constituye de básicamente tres sectores fundamentales, el público, el privado y el popular y solidario, que en conjunto darían forma a un sistema general social y solidario. Si se compara con las dos Constituciones antes referidas, a primera vista parecería que solo se tiene un nuevo nombre para lo que antes conformaba el sector “comunitario o de autogestión”. Cabe entonces preguntarse qué es lo que define la novedad del sector popular y solidario y cómo su consideración e interrelación con los otros sectores permiten hablar de un sistema social y solidario en su conjunto.

Como se adelantó, la Constitución de 2008 no define la EPS, lo más cercano que se tiene al respecto dentro del documento está en la descripción general del Sistema Financiero Nacional; compuesto por “los sectores público, privado y del popular y solidario” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 309). Este último sector se compone de las “cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 311). El mismo artículo 311 estipula que las iniciativas de servicios de este tercer sector financiero recibirán un tratamiento preferencial del Estado en tanto propicien el desarrollo de la EPS.

Un elemento central a considerar en cuanto a la determinación del sistema económico ecuatoriano como social y solidario recae en la necesidad de evaluarlo en relación con el horizonte de Buen Vivir planteado en la misma Constitución (Vega, 2017). En términos breves, el Buen Vi-

vir, vinculado con el concepto político de *Sumak Kawsay* fue tomado en la Constitución como un principio rector de la gestión estatal. No obstante, no se definió nunca en el cuerpo del documento, al tiempo que se colocó al régimen de Buen Vivir junto con un llamado régimen de desarrollo, lo cual supuso una contradicción de fondo por cuanto el *Sumak Kawsay* supone una visión rupturista e irreconciliable respecto del *desarrollo* (Carranza, 2019). Ello llevó a una agencia gubernamental desligada de los principios de Buen Vivir que fue fuertemente interpelada por el movimiento indígena (Altmann 2013) y a la dificultad de acoplamiento institucional y normativo que extenso que, según la Constitución, debía propender a que el sistema económico social y solidario fungiera como base del horizonte social y estatal del Buen Vivir (Vega, 2017).

Lejos de este horizonte de transformación profunda expresada en un sistema económico radicalmente distinto al capitalismo y acoplado a una formación social alternativa al desarrollo, la dinámica que se configura alrededor de la ESS en Ecuador a partir de la Constitución de 2008 se acerca más a la segunda corriente respecto del alcance de la ESS que identifica Coraggio (2013): consolidar el sector de la ESS como un subsistema dentro del conjunto de una economía nacional. Que para el caso ecuatoriano goza de ciertas consideraciones preferenciales respecto de los otros sectores que conforman el sistema, pero sin permitirse un funcionamiento fundamentalmente distinto al de la economía de mercado, ni mucho menos facultando la posibilidad de subvertir la centralidad de la economía en conjunto para colocarla en función de la reproducción ampliada de la vida.

### **3. Legislación secundaria e institucionalidad de la Economía Solidaria en Ecuador**

El ejemplo más claro de la pretendida transición a un régimen del Buen Vivir fue el nombre que adoptaron los Planes Nacionales de Desarrollo para el periodo de gobierno de Correa, con quien tuvo lugar la novel Constitución: los llamados Planes Nacionales del Buen Vivir, para los periodos 2009-2013 y 2013-2017. En concordancia con el Artículo 280 de la Constitución, que designa estos instrumentos, allí llamados Plan Nacional de Desarrollo, como la base de las políticas, programas y proyectos públicos (Asamblea Constituyente, 2008), el primero de estos Planes establece como undécimo objetivo “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (SENPLADES, 2009). Asimismo, se reconoce al Estado como ente protagonista, además de regulador y redistribuidor, de la actividad económica (SENPLADES, 2009). Y se establecen 13 puntos ejes de políticas públicas orientadas a fomentar la EPS como endógena para el horizonte de Buen Vivir. Lógica normativa de planificación que encontró su réplica ampliada en el Plan del periodo siguiente, con ocho de los doce objetivos, direccionados a promover el desarrollo de la EPS y reafirmando la intención de consolidar el sistema económico social y solidario (Naranjo, 2016).

Casi tres años después de la Constitución, el 13 de abril de 2011 se expide la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y el 16 de febrero del año siguiente, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Con estos se derogan la Ley de Cooperativas de 1966, varios artículos de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero junto con todas las menciones que en ella se hacen respecto de cooperativas de ahorro y crédito, así como

varios decretos supremos y ejecutivos y el Reglamento de Registro, Seguimiento y Control de las Entidades Financieras de las Comunidades, Pueblos, Naciones y Nacionalidades del Ecuador (Oleas, 2016). La LOEPS y su Reglamento General son los cuerpos normativos que regulan la existencia de las organizaciones de la EPS, indistintamente de si pertenecen o no al sector financiero, a la vez que sientan las bases para la agencia institucional pública respecto de dichas organizaciones. En este primer documento se define finalmente lo que se entiende por EPS.

Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. (Presidencia de la República, 2011: Art. 1)

No obstante, respecto de su definición primaria y de los diversos artículos de la LOES en que se demarca las diferentes iniciativas que componen la EPS, existen importantes vacíos. El primero de ellos está en la falta de distinción entre Economía Popular (EP) y EPS. En términos conceptuales, la EP constituye el conjunto de las unidades domésticas de los trabajadores y sus redes relacionales y organizacionales específicas (Coraggio, 2011). Es decir que, la EP en general, remite a los modos en que los trabajadores se organizan y desenvuelven para satisfacer sus necesidades y reproducir sus vidas; formas que no necesariamente

implican dinámicas o fundamentos basados en la solidaridad y que, tampoco suponen necesariamente estrategias cooperativas ni asociativas, sino que pueden ser de tipo individual o reducido al ámbito familiar.

De ello se deduce un segundo problema, tanto en la LOES como en su Reglamento General se reconocen como parte de la EPS a los emprendimientos unipersonales, incluidos en el Artículo 73 de la LOEPS dentro de las *Unidades Económicas Populares* que, según el Artículo 8 de la misma Ley se consideran parte de la EPS pero exteriores a los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas. El problema que subyace a ello es el mismo, los emprendimientos unipersonales y familiares no necesariamente se guían por lógicas de solidaridad sino que pueden valerse de estrategias mercantiles y competitivas, por lo que si bien forman parte de la EP en general, pueden resultar en desfases con la EPS; además mantienen incongruencia respecto de los principios de la Economía Solidaria, basada en la asociatividad y la cooperación.

De este modo, la LOEPS adquiere una racionalidad basada en lo que Coraggio (2013) identifica como la primera corriente de ESS, asentada en buscar incluir en la economía a sectores y grupos humanos antes excluidos de ella pero sin orientarse radicalmente a su transformación fundamental. Esto se corrobora en el mismo cuerpo de la LOEPS, cuyos Artículos 153 y 156 disponen que la EPS y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) queden supeditados al ministerio de Estado responsable de la inclusión económica, siendo el propósito de este fomentar la inclusión de las iniciativas de EPS a la economía (Presidencia de la República, 2011); así también el Reglamento general establece que el ministerio del que tienen dependencia es el MIES. De este modo, y en coherencia

con la Constitución, en que se estipula la priorización de la contratación de productos y servicios de la EPS en el sistema de Compras Públicas, la normatividad ecuatoriana respecto de la EPS adquiere un carácter asistencialista e inclusivista, que genera incoherencia con la premisa de propiciar un sistema económico social y solidario orientado al alcance de un horizonte de Buen Vivir.

Un documento normativo en el que se establece una definición más acorde a los propósitos constitucionales y a la realidad empírica de las experiencias de ESS en el país es la Agenda de la Revolución para la Economía Popular y Solidaria 2011-2013 (AREPS). Esta fue elaborada a partir de sus actores en diálogo con las Carteras del Estado. En ella, si bien se incluyen bajo la consideración de EPS a las unidades domésticas, se remite solo a aquellas que consiguen organizarse en formas cooperativas, asociativas o comunitarias (Castro, 2018), retomando el factor asociativo y colaborativo de la Economía Solidaria. No obstante, sus alcances consecuentes no podían trascender los límites impuestos por su dependencia de la LOES, sus relaciones con la institucionalidad de esta derivada y el conjunto de leyes secundarias y otros cuerpos normativos que de alguna manera entran en relación con la EPS, como el Código Orgánico Monetario y Financiero, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la Ley de Desarrollo Agrario, entre otras (Naranjo, 2016).

En lo que concierne a la institucionalidad relativa a la EPS en Ecuador, se tienen cuatro competencias generales. Así, para la competencia de Rectoría, operan el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, para el

sector no financiero, y la Junta de Política y Regulación Monetaria, para el sector financiero; ambas dependientes de la Función Ejecutiva del Estado. Estos entes rectores tienen la competencia de determinar normas reglamentarias de segundo nivel, políticas de fomento, financiamiento, producción, supervisión, etc., relacionadas con la EPS. Las normas primarias; es decir, la competencia Legislativa, corresponde a la Función Legislativa del Estado, con la Asamblea Nacional. La competencia de Regulación de las normas del Legislativo en lo tocante a la EPS corresponden a la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, dependientes del Ejecutivo. La competencia de Control se designa a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que es dependiente de la Función de Transparencia y Control Social. Mientras que las competencias de Fomento, Promoción y Seguridad Financiera, quedan a cargo del Instituto de Economía Popular y solidaria, —creado en 2009 por decreto ejecutivo y adscrito al MIES—, a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, —operante desde 2012 como derivada del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria creado en 2007— y la Corporación de Seguro de Depósitos; todos estos dependientes del Ejecutivo.

#### **4. A modo de cierre**

De las tres corrientes recuperadas del planteamiento de Coraggio (2013) en la introducción de este trabajo, se pudo ver, a lo largo de esta exposición, que los cuerpos normativos e institucionales relativos a la EPS en Ecuador solo daban lugar a las dos primeras, de alcance micro y meso. La tercera, que postula la potencialidad de la ESS de constituirse como una alternativa real de la economía de mer-

cado queda solo planteada como horizonte en la Constitución de 2008, más no solo no se logra concretar, sino que no se atinó a definir un aparataje normativo e institucional oportuno a este propósito.

Como sostuvimos inicialmente, siguiendo a Polanyi (2012), el Estado tiene la capacidad de fungir como uno de los ejes centrales de institucionalización de la economía en un sentido sustantivo; es decir, en promoción de la integración de las relaciones económicas dentro de un cúmulo de relaciones sociales más amplias. Para lo tocante a la ESS, se postuló en la constitución que estas relaciones, tanto en lo económico cuanto en lo social en general, serían basadas en los principios de la solidaridad y del Buen Vivir. No obstante, lo acaecido muestra que las experiencias ya existentes de ESS se vieron supeditadas a un marco institucional formal como subsistema de la economía de mercado, el subsistema de la EPS.

## Bibliografía

- Altmann, P. (2013). El *Sumak Kawsay* en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano. *Indiana 30 (Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz)*, pp. 283-99. [https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Indiana/Indiana\\_30/IND\\_30\\_2013\\_283-299\\_Altmann.pdf](https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Indiana/Indiana_30/IND_30_2013_283-299_Altmann.pdf)
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución Política del Ecuador 2008*. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson.
- Carranza Barona, C. (2019). Emergencias epistémicas de modelos alternativos al desarrollo. El *Sumak Kawsay* y el Buen Vivir en Ecuador. *Cuadernos de trabajo HEGO A*, No. 80. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/424>



- Carranza Barona, C. y Villavicencio Salazar, N. (2021). Alternatividad de la Economía Feminista y la Economía Social y Solidaria: nexos y dificultades conceptuales. *Otra Economía*, 14(25), 20-37.
- Castro, A. (2018). *Economía popular y solidaria ¿realidad o utopía?* Quito: Abya Yala.
- Coraggio, J. (2007). "Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo". En José Luis Coraggio (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 165-194). Buenos Aires: Altamira.
- . (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- . (2013). Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15(2), pp. 11-24. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p>
- Razeto, L. (2007). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. En Coraggio, J. L. (Org.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 317-338). Buenos Aires, Argentina: Editorial Altamira.
- REAS. (2022). *Carta de Principios de la Economía Solidaria*. [https://www.economiasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/06/Carta\\_de\\_la\\_Econom%C3%ADa\\_Solidaria\\_2022\\_cast.pdf](https://www.economiasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/06/Carta_de_la_Econom%C3%ADa_Solidaria_2022_cast.pdf)
- Naranjo, C. (2016). La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 143-172). Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Oleas, J. (2016). La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 51-82). Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Polanyi, K. (2012). La economía como proceso instituido. En: Polanyi, K. *Textos escogidos*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 87-112.
- Presidencia de la República. (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. <http://apps.ieps.gob.ec/Generador/archivos/2015/2/2/LOEPS.pdf>

- SENPLADES (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito: SENPLADES.
- Singer, P. (2007). Economía solidaria. Un *modo de producción* y distribución. En José Luis Coraggio (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 59-78). Buenos Aires: Altamira.
- Vega, S. (2017). *La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales* [Tesis doctoral]. Quito: FLACSO. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/12962>

Sección CUATRO:

## Evoluciones concretas de la Constitución

---

# Acciones jurisdiccionales en los órganos políticos: el ámbito de lo político y lo judicial como construcciones relacionales

---

**Adrián López Andrade**

Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

---

[arlopez@uce.edu.ec](mailto:arlopez@uce.edu.ec)

## Resumen

La constitución de 2008 está próxima a cumplir 14 años, con lo que se convierte en la tercera de mayor duración del Ecuador. Se la ha catalogado como una carta garantista, entre otros motivos, por sus capacidades ampliadas en cuanto al ejercicio de garantías jurisdiccionales. Esto, sin embargo, ha detonado también críticas sobre la expansión de la intervención de la justicia en decisiones de órganos considerados políticos, como la Legislatura. Sin embargo, la aceptación sin más de categorías como la “judicialización de la política” deja de lado una imbricada historia de desarrollo conjunto de la política y la administración con la justicia. En este sentido, repensar la relación de los así llamados poderes políticos –el Legislativo y el Ejecutivo– con el poder Judicial es necesario. Examinarlo a la luz de la negativa de una mayoría parlamentaria de acatar una medida cautelar para proceder con la destitución de la presidenta de la Asamblea Nacional arroja luz sobre la problemática, y sobre las disputas en torno al Estado de derecho.

**Palabras claves:** Medidas cautelares, políticas judiciales, judicialización de la política, constitución, garantías jurisdiccionales.

## I. Marco general

En octubre 2023, la constitución ecuatoriana, aprobada por referéndum popular en 2008, cumplirá 15 años de estar en vigencia. Con esto, se convierte en la tercera constitución más duradera del periodo republicano –luego de las de 1906, que estuvo vigente algo más de 22 años, y la de 1979, que lo hizo por casi 19–. Estas tres superan el promedio de duración constitucional que, para el caso de nuestro país, es de tan solo 9,6 años.

La que es la primera constitución del siglo XXI, de todas formas, no ha estado exenta de cuestionamiento y críticas que, sin causar sorpresa, han repetido los habituales llamados de diversos actores políticos, incluidos quienes impulsaron su creación y obtuvieron una ostensible mayoría en el proceso constituyente iniciado en 2007, por un recambio constitucional para volver a refundar la patria. Esto no obsta, además, de 3 generaciones de reformas que se han ejecutado al texto original: 1) el referéndum constitucional de 2011, cuyas 5 reformas estuvieron acompañadas de 5 preguntas de una consulta popular; 2) las dieciséis enmiendas constitucionales aprobadas por una súper mayoría legislativa a finales de 2015; y, 3) el referéndum constitucional de 2018, cuyas 5 reformas estuvieron acompañadas de 2 preguntas de consulta popular. En suma, la constitución de Montecristi no duró 3 años con

su diseño original, y ha sido modificada en 26 lugares, utilizando el mecanismo de referéndum, así como el previsto para hacerlo a través del órgano legislativo nacional. De esta manera, si bien en parte la relativa durabilidad de la constitución actual puede ser atribuible a que se han procesado cambios para acomodar demandas de diversos sectores de poder, no deja de ser cierto que también lo es a la propia pandemia por el COVID-19 y una exigua situación fiscal. Esto, sin perjuicio de reconocer, para los más optimistas, que la constitución ha logrado una mayor eficacia práctica que su predecesora.

Al margen de otro tipo de consideraciones, un punto en común que suele ser repetido con asiduidad es que la constitución de 2008 plasmó un modelo garantista a través de lo que denominó Estado constitucional de derechos –en plural– y justicia (Ávila, 2008). Parte de ello fue el haber incluido a las políticas públicas como garantías constitucionales de derechos, junto con aquellas más tradicionales: las normativas y las jurisdiccionales, pero también el haber puesto de manifiesto el hecho de que éstas se intersecan e interactúan entre sí (López, 2017). De esta manera, el artículo 88 de la carta magna establece que la acción de protección, que viene a ser posiblemente la garantía jurisdiccional más esencial y difundida, y cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos, puede ser interpuesta, entre otras, en contra de políticas públicas cuando éstas supongan la privación del goce o ejercicio de derechos constitucionales.

## II. Las medidas cautelares

La Constitución desarrolla un catálogo bastante ambicioso de garantías jurisdiccionales, incluyendo la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la in-

formación pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, y la acción extraordinaria de protección. Pero, además de ellas, establece que se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos. Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que éstas tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho.

Recientemente, se ha visto cómo autoridades del Estado ecuatoriano han recurrido a la justicia en busca de la obtención de medidas cautelares en temas que tradicionalmente se han asumido como parte exclusiva de la esfera de la política. En concreto, podemos hacer referencia a 4 casos relativamente recientes. El primero fue el intento de José Carlos Tuárez, expresidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), de lograr que se extiendan medidas cautelares para detener el juicio político que se seguía en su contra a mediados de 2019. De forma similar, el exdefensor del Pueblo, Freddy Carrión, hizo lo propio de cara al juicio político que se tramitaba en la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional en agosto de 2021. Tercero, se tiene el caso de la expresidenta del CPCCS, Sofía Almeida, quien consiguió que una jueza de la Unidad Judicial Multicompetente de Samborondón de Guayas dictara una medida cautelar en contra de los consejeros de la nueva mayoría que se configuró en este cuerpo colegiado, para evitar que traten como punto del orden del día su posible remoción del cargo. El argumento de la jueza fue que la referida moción vulneraba la seguridad jurídica. Por último, en cuarto lugar, tenemos la reciente solicitud de medidas cautelares por parte de Guadalupe Llori para frenar el proceso de su remoción del cargo que asumió en mayo de 2021 como



presidenta de la primera función del Estado. En esta ocasión, hubo medidas cautelares en contra de la mayoría de miembros del Consejo de Administración Legislativa (CAL), así como en contra del pleno, aunque en la decisión de fondo, es decir en cuanto a la acción de protección –y que se resolvió más adelante– ésta fue rechazada en primera y segunda instancia.

Este último caso, el cual nos servirá para dar un abordaje empírico, desató una serie de críticas en contra de lo que comúnmente se llama “judicialización de la política” o lo que ven como una intromisión de la función Judicial en ámbitos privativos de la función Legislativa. Sosteniendo argumentos por el estilo, el pleno resolvió con 81 votos a favor dar paso a la remoción, aun cuando esto inobservaba las medidas dictadas por el sistema de justicia. Más allá de las argumentaciones legales emanadas de los órganos jurisdiccionales, el primer vicepresidente del Legislativo, quien pasó a ocupar la presidencia, sostuvo que las medidas eran extemporáneas, pero defendió lo actuado sobre la base de que “lo que va en contra de la normativa legal, constitucional, no tiene validez. Bajo ese concepto es que el Pleno de la Asamblea resolvió políticamente”. Sus aseveraciones ponen de manifiesto tensiones entre lo legal y lo político, entre lo jurisdiccional y lo legislativo, y entre distintas comprensiones sobre los alcances del Estado de derecho.

### **III. ¿Lo judicial vs. lo político?**

La presente ponencia, sobre la base de los antecedentes descritos, puntualizará en primer lugar que la escisión entre lo político y lo judicial es un fenómeno relativamente reciente dentro de la administración estatal (Goodnow, 1900), y que las construcciones de asepsia política del de-

recho (Kelsen, 1982) juega en detrimento de comprender en mayor detalle las relaciones entre ambos. A continuación, se hará referencia a la actuación puntual de la justicia en el caso de la destitución de Llori de la presidencia del Legislativo, en razón de lo que la aplicación de la Constitución ha permitido, analizando lo que implica la decisión del órgano legislativo nacional de inobservar las medidas cautelares, sobre todo en cuanto a la vigencia del Estado de derecho. Finalmente, se presentarán conclusiones y reflexiones finales.

### ***Justicia y buen gobierno***

En el año 1900, Frank Goodnow, quien se convertiría en el primer presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política tres años más tarde, ofrecía una reflexión acerca del vínculo entre política y administración. Partía de su constatación de que en cualquier gobierno existen, a su criterio, tres tipos de autoridades dedicadas a cumplir con la voluntad del Estado.

Son, en primer lugar, las autoridades que aplican la ley en casos concretos, cuando surgen controversias causadas por ciudadanos privados o autoridades públicas que no observaron los derechos de los demás. A tales se les conoce como autoridades judiciales. Vienen en segundo lugar las autoridades encargadas de supervisar que se cumpla la voluntad del Estado, a las que se suele llamar autoridades ejecutivas. Por último, ahí están las autoridades que atienden a las actividades científicas, técnicas y, por decirlo así, comerciales del gobierno, y que en todos los países en que tales actividades han cobrado importancia se conocen como autoridades administrativas (Goodnow, 1900: 97).

Quizá llame la atención la ausencia de la autoridad legislativa en el planteamiento de Goodnow, como la que plasma la voluntad del Estado a través del proceso de formulación de la ley, pero no deja de ser significativa la comprensión que ofrece respecto a cómo la complejización de las tareas del Estado llevan a que las tres autoridades marquen distancia las unas de las otras de forma creciente, siendo más visible de inicio la escisión de la justicia de la ejecutiva.

En efecto, en los sistemas políticos anteriores a los regímenes constitucionales modernos inaugurados en el último cuarto del siglo XVIII, la imbricación de las potestades políticas y judiciales era de lo más común. Las muestras resultan abundantes, pero podemos detenernos en dos que nos hablan específicamente para nuestra región. Tamar Herzog (1995) se adentró en el funcionamiento de la justicia penal en la Audiencia de Quito desde mediados del siglo XVII a mediados del XVIII. Entre sus numerosos y significativos hallazgos, muchos de ellos contraintuitivos y contrarios a presunciones comunes que se han generalizado sobre la justicia del mundo hispánico en tiempos de la monarquía, Herzog encontró no solo que el trabajo de las audiencias no solo que no se limitaba a los asuntos de índole judicial y que combinaba con temas de la administración política, sino que en muchos casos su comprensión era indistinta, al ser entendidas como tareas de un todo.

A saber, cuando se habla de una audiencia, hacemos referencia a un cuerpo colegiado, es decir un órgano constituido de manera plural, que estaba integrado por cinco oidores –de los cuáles uno era su presidente–, además de un fiscal y lo que se denominaba un protector de naturales. Este último estaba, en palabras de Diana Bonnett (1992: 12-13) encargado del “oficio de defender a los indios

en los pleitos contra otros miembros de las mismas comunidades, o de grupos mestizos o blancos que entraban en pugna con los indios por asuntos referentes a tierras, poder de la autoridad o el pago de tributos y servicios a los que estaban obligados”. Además, Herzog (1995: 34) recuerda que la audiencia funcionaba, en gran medida, gracias al trabajo de actores de índole más técnica, como escribanos, receptores, procuradores, relatores y abogados, quienes, por cierto, ejercían una influencia desproporcionada al momento de decidir las causas.

En principio, se aplicaba una distinción que en teoría separaba a las audiencias públicas de las audiencias relacionales, siendo que las primeras estaban dedicadas a recibir peticiones y dar a conocer las sentencias, mientras que las segundas eran para resolver los demás trámites públicos. Sin embargo, “aunque algunas sesiones de la Audiencia de Quito fueron llamadas de una forma o de otra, no había, al parecer una diferencia sustancial entre los dos tipos de audiencia”, dice Herzog (1995: 35). Esto en gran medida refleja lo dicho, reforzado en hechos como que “el juez ordinario ideal debía despachar a diario las causas, rondar la ciudad de día y de noche, evitar los ‘pecados públicos’ y parar contiendas, asegurando la armonía entre los vecinos (Herzog, 1995: 39)”.

Este tipo de actuación de los funcionarios de la Corona se expandía a escala general, así como la comprensión general sobre su labor como una totalidad de mantenimiento del orden público, sin distinciones contemporáneas entre los actores del Judicial y el Ejecutivo. No es raro, de esta manera y como es ampliamente conocido, que en los grabados de Felipe Guamán Poma de Ayala de inicios del siglo XVII se encuentre alusiones al buen gobierno de presidentes de audiencias, en cuanto a magistrados y ad-

ministradores, o de otras autoridades ejerciendo “el buen gobierno y justicia”.

### ***La justicia ante el gobierno***

Con esto, volviendo a Goodnow (1900: 97), además podemos entender no solo el proceso de diferenciación creciente, sino también el que se entiende con frecuencia como un extrañamiento más profundo de los jueces de los políticos y los administradores: “las primeras en distinguirse fueron las autoridades judiciales, y su diferenciación no sólo es la primera en el tiempo; también es la más clara”. En buena medida, Herzog aporta también la noción de que el paso de la justicia lega al derecho escrito, tecnicizó el trabajo de los magistrados, requiriendo que éstos demuestren, cada vez más, credenciales formales –como títulos universitarios– que los acreditasen como capaces de aplicar un corpus legal crecientemente especializado, no solo en cuanto a lo sustantivo, sino también en lo procedimental.

No hace falta, pues, ahondar demasiado en distinciones analíticas contemporáneas que abundan y están naturalizadas tanto desde el Derecho como desde la Ciencia Política, tales como la que separa a los poderes políticos –o sea el Legislativo y el Ejecutivo– del Judicial, o aquella de poderes mayoritarios –otra vez el Legislativo y el Ejecutivo– frente a aquel contramayoritario; a saber, el Judicial, nuevamente.

La especialización de la justicia como potestad del Estado, aupada por la cimentación constitucional de la división o separación de poderes, según sea el caso, se plasmó durante largo tiempo en una mirada que, a decir de Roberto Gargarella (2011), junta una tradición conservadora con una

vertiente elitista. La primera entiende que “para la toma de decisiones políticas correctas o imparciales no era necesario consultar a todos los individuos potencialmente afectados por tales decisiones”, y la segunda va más allá, estableciendo que “solo la reflexión de algunos individuos especialmente virtuosos o ilustrados podía garantizar las buenas decisiones buscadas” (Gargarella, 2011: 67).

Si bien es cierto que esta mirada influyó grandemente en los diseños constitucionales primigenios de las repúblicas modernas, y en algunos casos más que en otros, lo cierto es que su impacto estuvo más centrado y ha durado mucho más para el caso del poder Judicial. Como dice Gargarella (2011: 69), refiriéndose al diseño de los federalistas en el caso de la constitución de los Estados Unidos luego de su independencia de la corona británica:

Esta convicción acerca de la necesidad de diferenciar a los funcionarios públicos respecto de los ciudadanos comunes tuvo su expresión más alta, seguramente, en lo relacionado con los miembros del poder judicial: los jueces no solo debían decidir en última instancia sobre las más fundamentales cuestiones constitucionales, sino que, además, tenían la posibilidad, a través de sus fallos, de contradecir al legislativo [...]. Ello requería – conforme a los presupuestos antes mencionados– contar con un cuerpo de jueces a) muy poco numeroso; b) aislado del calor del debate público, y c) formado por individuos especialmente capacitados.

En *El Federalista*, compuesto por los escritos de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, fue sobre todo el primero quien argumentó acerca del que avizoraban como un problema esencial del sistema democrático que estaban diseñando al calor de intensos debates dados durante

la década fundante de 1776 a 1787, y de los experimentos constitucionales que se dieron en las que habían sido las trece colonias británicas en América del Norte. “¿Cómo puede ser que los jueces –funcionarios que no son elegidos directamente por la ciudadanía, y cuyo mandato tampoco está sujeto al periódico escrutinio popular– tengan la capacidad de revertir decisiones tomadas por el poder legislativo, esto es, por un cuerpo destinado claramente a constituirse en ‘voz’ de la ciudadanía? (Gargarella, 2011: 70)”.

Como puede resultar evidente, no es una pregunta menor y tampoco es una que haya sido del todo superada, pues hasta hoy en día revivimos las dudas sobre la legitimidad de las altas cortes para tomar decisiones que contradicen la que, en principio, sería la voluntad de origen del pueblo soberano o, cuando menos, posturas apoyadas por mayorías que, aunque coyunturales, de todas maneras, se sienten titulares de lo adecuado en razón de su número. Casos actuales como la decisión de 2019 de la Corte Constitucional del Ecuador sobre la constitucionalidad del matrimonio igualitario, adoptada, además, por 5 contra 4 votos, o las disputas políticas desatadas por la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en este año con la que revisaron el precedente del caso de *Roe vs. Wade* de 1973 sobre la constitucionalidad del aborto con 5 votos a favor, 1 concurrente y 3 en contra, evidencian la latencia de las disputas sobre los sentidos de la democracia y lo democrático.

Es menester recordar que, tras la declaración de independencia de 1776, las trece colonias se embarcaron en el diseño de unas primeras constituciones para regir el gobierno de cada una de ellas, en un momento previo al establecimiento del sistema federal adoptado en 1789 con el texto planteado dos años antes. Dos constituciones suelen

ser utilizadas como contrapunto de las visiones en juego: la de Pennsylvania de 1776 y la de Massachusetts de 1780. La primera mostraba una postura así llamada democrática radical que depositaba un poder extraordinario en una legislatura unicameral que contaba con la capacidad de destituir a los jueces supremos por mal comportamiento en cualquier momento, además de tener capacidades para doblegar a un ejecutivo colegiado de 12 miembros. El juicio político alcanzaba, además, a todos los funcionarios judiciales y ejecutivos, bien sea estando en el cargo o luego de haberlo dejado. De otro lado, la constitución de Massachusetts recogió la postura de sectores que desconfiaban de un poder legislativo omnímodo, que podría derivar en una dictadura de la mayoría. Con base en ello, diseñaron un congreso bicameral, jueces supremos vitalicios y un gobierno con pesos y contrapesos. Se les acusó de establecer controles aristocráticos a la democracia, pudiendo, precisamente, frenar los designios de un cuerpo legislativo que representa al pueblo colectivamente y que, a través de la conformación de mayorías parlamentarias, estaba en condiciones de manifestar la voluntad soberana. Se dudaba, pues, de por qué un grupo de jueces no elegidos democráticamente podían erigirse por encima del órgano legislativo con legitimidad de origen.

La respuesta de Hamilton pasaba por entender que “esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Solo significa que el poder del pueblo es superior a ambos, y que donde la voluntad de la Legislatura, declarada en sus leyes, se encuentra en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por esta última antes que por las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son” (Hamilton, 2001: 404).



Autores como Bárbara Nelson (2001) sostienen que nuestra comprensión contemporánea de la política y su despliegue a través de, por ejemplo, las políticas públicas, es heredera de una fusión de ambas tradiciones, la demócrata-radical y la institucionalista. Nelson recuerda lo dicho por Richard Seidelman y Edward Harpham (1985: 7), para quienes “los politólogos han percibido al Estado nacional como algo manejado por expertos entrenados, y apoyado por mayorías democráticas populares responsables y virtuosas”.

### ***La técnica sobre el arte***

Ahora bien, siguiendo la idea de que el poder Judicial se separó marcadamente de sus contrapartes Legislativa y Ejecutiva, y que mantuvo viva en su seno la mirada conservadora de corte elitista, esto nos lleva a considerar las actuaciones de la justicia en relación con las decisiones de los órganos políticos. Y es que, la idea de asepsia del Derecho, en cuanto técnica que está más allá de las vicisitudes de la cotidianidad de los políticos, determina el surgimiento de esferas analíticamente distintas, aunque en la práctica esto está muy lejano de tener asidero, como se evidencia, por ejemplo, a través de la puerta giratoria de los profesionales del derecho entre distintas funciones del Estado.

Gustavo Zagrebelski (2009) ha abordado esta cuestión. Se trata de un crítico de la visión civilista y positivista del derecho y de la actuación de la justicia como simples aplicadores mecánicos de la ley, pero más allá de aquello, la discusión que aporta nos resulta útil:

Según el dualismo positivista, la “producción” del derecho –es decir, la normación– vendría determinada meramente por la voluntad creadora y, al contrario, el

“conocimiento” del derecho –es decir, la ciencia jurídica– dependería puramente de la reflexión racional. De este modo, normación y ciencia del derecho se reconducen a dos facultades del espíritu humano entre las que no existiría ningún nexo de unión. La producción de normas sería una actividad a-racional y, a su vez, la reflexión científica, al tener como objetivo una mera voluntad transcrita en normas, podría definirse como una ciencia sólo en un sentido secundario o instrumental. Se trataría de una ciencia que no domina sus propios fines. Más que de ciencia jurídica se debería hablar de técnica jurídica, al servicio de otra cosa y de otros. Quienes piensen que ser buenos juristas significa ser buenos “técnicos del derecho” se enorgullecerán de esta servidumbre (2009: 120).

Pero quizá lo más curioso es que la vía de perfeccionamiento del Derecho a través de su blindaje o aislamiento de la Política, que, como vemos, no es nada nuevo y tiene raíces profundas, también ha sido defendido en tiempos más recientes por autores que cercanos a lo que hoy se llama neoconstitucionalismo. Luigi Ferrajoli (2001) ha presentado a la positivización extrema de derechos en la norma constitucional como una vía para quitarle a la política la posibilidad de restar o dar marcha atrás en la garantía progresiva de éstos, incluso planteando una expansión de esta forma de derecho-por-sobre-de-la-política a escala global.

Se desprende de esto –y es algo que nos regresa al planteamiento inicial sobre la relación entre justicia y política actualmente– precisamente la capacidad de las cortes de controlar o modular las actuaciones políticas, nuevamente asumiéndolos como esferas separadas, pero enmarcadas dentro de lo que catalogamos, a grandes rasgos, como

Estado de derecho. Al respecto, Zagrebelski (2009: 111-112), abordando la problemática del control constitucional a los actos de los poderes políticos, nos ha recordado que,

estas consideraciones fueron expuestas a comienzos de los años treinta en una famosa polémica sobre los problemas generales de la justicia constitucional. Se sostenía, de un lado, que el control de constitucionalidad de la actividad estatal no podía consistir propiamente en una “aplicación” –en el sentido judicial de la palabra– de las normas constitucionales a los contenidos de dicha actividad. Por ello, a menos que se incurriera en un evidente “abuso de las formas”, la garantía de constitucionalidad de la actuación del Estado no podría configurarse como actividad jurídica y, más específicamente, judicial. Debería concebirse, por el contrario, en términos políticos y atribuir su competencia a órganos comprometidos y responsables políticamente. La estructura de las fórmulas constitucionales de principio las adscribiría, en efecto, al campo de la utilización o gestión “política”, irremediablemente incompatible con la naturaleza de las funciones que se consideran auténticamente judiciales, según nuestra tradición del Estado de derecho (111-112).

Queda, de esta manera, expresa una capacidad desde lo judicial de abstenerse de tratar lo político, por ser un reducto que escapa lo estrictamente jurídico. Desprendemos dos preguntas de esto, sin embargo. La primera, por supuesto, ¿cuál es el límite? Y, la segunda es ¿y qué si el judicial decide no abstenerse e interviene?

Respecto de lo primero, es posible aproximarse desde una serie de categorizaciones en razón de la fuente, los actores o las problemáticas. A saber, se trataría, por ejemplo,

de aquellas actuaciones estrictamente políticas de la función Legislativa, en la que están involucrados sus propios miembros, en este caso los asambleístas, y que se dan por un conflicto sobre sus propias autoridades. Allí, el judicial no debería intervenir. Claro, excepto que se incurriese en un “evidente abuso de las formas”.

Esto decanta en el segundo punto, es decir en qué ocurre si el judicial decide no abstenerse y actúa. Parecería, en consecuencia, que en última instancia es una decisión de los jueces el intervenir o no y, por ende, el fijar o no límites sobre su alcance. Hamilton ya lo había anticipado, curiosamente, cuando reflexionaba sobre el hecho de que, entre los poderes del Estado, el Judicial era el menos peligroso, pues no contaba con las armas ni el presupuesto, por lo que le quedaba apenas el discernimiento. La construcción de su autoridad, en consecuencia, pasaba a depender del desarrollo de su ejercicio a lo largo del tiempo. De ello dependía que se materialice la interpretación de Hamilton (2001: 404) según la cual “es mucho más racional suponer que las cortes fueron diseñadas para ser un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, para, entre otras cosas, mantener al segundo dentro de los límites asignados a su autoridad”.

Resulta, por decir lo menos, novedoso el pensar al poder Judicial como un cuerpo intermedio entre el soberano y sus representantes primarios, y no, como resultaría más habitual, un censor final sobre las actuaciones de ambos. Por cierto, esta discusión no pretende, en lo absoluto, desconocer que los jueces no actúan por fuera de condicionantes estructurales y políticas, por lo que lejos estamos de atribuirles una intervención inocua al administrar justicia y/o aplicar las leyes –entendiendo que son dos cosas distintas, aunque idealmente concatenadas.

## ***Discernimiento político de la justicia***

Con este antecedente, es posible tener una perspectiva más amplia para aproximarnos a decisiones que la justicia ecuatoriana ha tomado recientemente, así como los modos en que los cuerpos políticos del Estado han reaccionado.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente a la fecha, en su artículo 18, establece los mecanismos de cesación de funciones de las principales autoridades de la Asamblea Nacional, a saber, su presidente, vicepresidentes, y vocales del CAL. Una de ellas es la destitución, para lo cual indica que es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta y que procederá en casos de incumplimiento de funciones, tras un proceso sustanciado por una comisión pluripartidista ad hoc de cinco miembros designada por el pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta. Aclara, además, que los plazos y trámite para la destitución de autoridades será el mismo que para la destitución de asambleístas, y que la destitución del cargo de las autoridades, no implica destitución del cargo de asambleísta.

Como es de público conocimiento, y solo a modo de breve recuento, desde febrero pasado la presidenta de la Asamblea Nacional denunció que una aparente nueva mayoría se estaba preparando para removerla del cargo. El 09 de marzo faltó un voto para cambiar el orden del día y dar paso a la conformación de la comisión pluripartidista. Esto no apaciguó el tema, sino que fue retomado el 29 de marzo, ocasión en la que Llori suspendió la sesión de forma abrupta. El 01 de abril canceló otra sesión, en la que se trataría la apelación de su conducción de la sesión de la Asamblea. Para este punto, el 04 de abril, Llori presentó

una solicitud de medidas cautelares.<sup>1</sup> Argumentó vulneraciones a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Sobre la primera, recordó que es un derecho constitucional y que “esto quiere decir que los procedimientos parlamentarios deben ser respetados y aplicados de acuerdo con la Ley, no de acuerdo [con] intereses partidistas que pretenden violentar el procedimiento interno del Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador”. A su vez, sobre lo segundo señaló que “se colige [que] existe un debido proceso para cualquier trámite administrativo, judicial y parlamentario” y que

pretenden desconocer el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa para la conformación de la Comisión Pluripartidista para cesación de funciones de autoridades de la Asamblea Nacional establecido en los artículos 18, así como en el 164 y siguientes [...], así como fundamentalmente el trámite establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, emitido por el Dr. Íñigo Salvador Crespo, a través de oficio Nro. 17989, de fecha 09 de marzo de 2022, que en su parte pertinente describe: “concluye que en virtud de la remisión expresa en materia de trámite efectúa el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la destitución de autoridades de la Asamblea Nacional debe observar el trámite o procedimiento de investigación para la destitución de asambleístas, reglado por el artículo 166 de la misma ley, según el cual corresponde al Consejo de Administración de la Legislatura calificar la denuncia; después a la comisión pluripartidista a la que se refiere

1 Véase proceso No. 17250202200065, en el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, iniciado el 04 de abril, 2022.

el artículo 18 de esa ley, sustanciar el procedimiento de investigación; y, al Pleno de la Asamblea Nacional, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 20 de la misma ley, conocer y resolver sobre la base del informe de la referida comisión ad hoc”.

Sobre la seguridad jurídica, remarcó la necesidad de contar con normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, y que ésta viene a ser “el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos”. En virtud de ello, la petición concreta de medidas cautelares se dio al tenor de que el pleno de la Asamblea Nacional se abstenga de conocer, debatir y resolver el pedido de proyecto de resolución para la creación de la comisión ad hoc pluripartidista para investigar las actuaciones del CAL, mientras no se siga y se respete el procedimiento establecido en la Ley y por el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado.

Al día siguiente, el 05 de abril, un tribunal de garantías penales de Quito resolvió otorgar las medidas cautelares. Esto, mientras se instalaba el pleno. Por ello, el asambleísta Fausto Jarrín, quien había pedido un cambio del orden del día para incluir el tema, decidió retirar la petición, pues, dijo, no se prestaría para irrespetar una decisión judicial.

Los legisladores de la nueva mayoría, para no incumplir con la medida cautelar, decidieron seguir el procedimiento de presentar la denuncia y que ésta sea calificada por el CAL, como paso previo a la conformación de la comisión por parte del pleno. Esto, más adelante, fue suficiente para que el tribunal de garantías penales revoque las medidas cautelares el 27 de abril al considerar que éstas se cumplieron.

En tanto, el 11 de abril, el CAL sin presencia de Llori calificó la denuncia presentada por el asambleísta Esteban Torres, aunque también se alegaron irregularidades en el camino, como que la denuncia todavía estaba en el despacho de la presidencia dentro del plazo legal antes de somerla al CAL. Las cosas así, el 19 de abril Llori presentó una acción de protección en contra de los miembros del CAL. Torres, se lamentaba: “la acción de protección pide que se deje sin efecto la resolución del CAL. Una vez más la injerencia de la justicia” y más asambleístas se sumaban con reclamos similares.

El 26 de abril, en una accidentada sesión, se dio paso a la apelación de la presidencia y, con ello, con 81 votos se aprobó la conformación de la comisión pluripartidista. También fueron 81 votos los que, el 31 de mayo, dieron paso a la destitución de Llori de la presidencia. Esto, a pesar de que, días antes, el 27 de mayo, el juez Pedro Troya, de la Unidad Penal de Quito, otorgó unas nuevas medidas cautelares ante el pedido de legisladores de Pachakutik que argumentaron vulneraciones al debido proceso al momento de integrar la comisión. Con esto, el juez dispuso que el pleno se abstenga de conocer, tratar y resolver el informe de la comisión y que se conforme una nueva con miembros designados democráticamente por las bancadas.

Sin embargo, los legisladores en esta ocasión decidieron no acatar las medidas cautelares. En palabras del coordinador de la bancada del Partido Social Cristiano, y asambleísta denunciante, “un legislador no puede estar supeditado al antojo de un juez que vaya paralizando las acciones de la Asamblea, y por eso nosotros fuimos muy claros desde el principio, jamás le dimos validez alguna a la primera medida cautelar”, y añadió que “lamento por parte de los propios asambleístas que no sepan pelear en democra-



cia. Se tiene que pelear en el pleno. Cuando uno tiene los votos, los tiene; y, cuando no los tiene, no los tiene, pero eso de ir a mendigar acciones constitucionales a Carondelet es realmente lamentable”. Involucró, de esta forma, al Ejecutivo, a quien acusó de presionar a la justicia. Pero, resultó llamativo también cómo evadió responder por qué no consideraron primero pedir la revocatoria de las medidas cautelares. Asimismo, no queda claro por qué ante una primera medida cautelar los assembleístas decidieron obedecerla, aunque con reparos, mientras que, para una segunda, cambiaron de parecer.

En el fondo, y para el caso del presente tema, esto lo que más llama la atención. Habíamos establecido que la justicia tiene la capacidad de discernir sobre abstenerse de intervenir en actos que se consideren del ámbito estrictamente político, aunque habrá casos en los que, de todas maneras, decida actuar –recordamos, pues, aquello del “evidente abuso de las formas”. Pero, ¿es también parte del diseño constitucional del Estado de derecho otorgar discernimiento a la Legislatura sobre cuándo acatar una medida cautelar de la justicia y cuándo no? ¿Se hace eso extensivo al Ejecutivo, o, para todos los efectos, a otras autoridades de las demás funciones del Estado ecuatoriano? Los peligros de esta línea de actuación resultan notorios. El nuevo presidente de la primera función del Estado sostuvo que debieron resolver políticamente porque lo que va en contra de la normativa constitucional, no tiene validez”, pero ¿es una mayoría parlamentaria la que está o debe estar investida de la capacidad para determinarlo?

#### **IV. Algunas conclusiones y reflexiones finales**

Eventualmente, el juez Troya revocó las medidas cautelares mediante providencia notificada el 15 de junio; esto es,

dos semanas después de que se consumó la votación que destituyó a la presidenta de la Asamblea. La justicia quedó, por decirlo de algún modo, en entredicho. Si bien es cierto que la intervención de jueces en decisiones de la Asamblea Nacional puede resultar cuestionable, lo cierto es que decidir unilateralmente no obedecer sus decisiones puede mermar los cimientos de una institucionalidad, de por sí, debilitada. En otras palabras, se podía haber buscado un camino diferente para revocar las medidas cautelares o actuar para cumplirlas, sin renunciar a lo que los actores políticos buscaban, como ocurrió con las primeras medidas cautelares. Esto habría tardado más, mucho más, y los tiempos políticos son presurosos, pero es parte de los costos de sostener un sistema democrático que va más allá de la voluntad de mayorías coyunturales que tienen los votos.

Es significativo el razonamiento que se encuentra en la decisión de la jueza Raquel Herrera, quien rechazó en primera instancia la acción de protección que presentó la defensa de Llori:

lo que significa que incluso el legislativo no puede rebasar, ni violentar los derechos consagrados en la Constitución [...]. En el caso que nos ocupa es necesario que los señores asambleístas entonces se sujeten al respecto [sic] de la Constitución y al contenido de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su quehacer; incluso al mecanismo de proposición de denuncias y al cumplimiento de requisitos básicos de mera legalidad, que inician una acción de control legislativo en la que debe respetarse el debido proceso [...].<sup>2</sup>

2 | Véase proceso No. 17203202202030, en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, iniciado el 14 de abril, 2022.

De igual forma, y si bien la jueza no encontró que haya existido una violación del derecho al debido proceso o una vulneración de la seguridad jurídica, pues sí se observó el procedimiento previsto en la Ley, ratificó su capacidad para pronunciarse al respecto como juzgadora constitucional. Esto, sostuvo la jueza, no obsta de reconocer que existe independencia total de todas y cada una de las funciones del Estado, por lo que “mal podría someterse todas y cada de las actuaciones de la Asamblea Nacional que a criterio de un asambleísta haya violado sus derechos constitucionales a control de un juez o jueza constitucional, que desnaturalizaría la función e independencia de la Asamblea Nacional limitando sus atribuciones, funcionamiento y control político del cual esta embestido”. En consecuencia, es cierto que, de un lado, es preciso que el mismo órgano legislativo realice modificaciones sobre el alcance de garantías jurisdiccionales como la acción de protección o las mismas medidas cautelares, y que la Corte Constitucional desarrolle jurisprudencia más precisa en la misma dirección, pero también es cierto que, hasta mientras, no se puede mirar a otro lado. Sería un error. Sería discrecional y arbitrario, lo que es contrario a un sistema político constitucional y democrático.

### **Archivos consultados:**

Función Judicial del Ecuador, Consejo de la Judicatura.

### **Obras citadas:**

Ávila, Ramiro (2008). “Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008”, en Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, eds., *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Mi-

- nisterio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional.
- Bonnett, Diana (1992). *Los protectores de naturales en la audiencia de Quito: siglos XVII y XVIII*. Quito: Abya Yala.
- Ferrajoli, Luigi (2001). "Pasado y futuro del Estado de Derecho". *Revista Internacional de Filosofía Política*, N.º 17, pp. 31-45.
- Gargarella, Roberto (2011). *La justicia frente al gobierno*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Goodnow, Frank (1900). *Politics and administration: a study in government*. New York: Macmillan.
- Hamilton, Alexander (2001). "No. 78. A view of the constitution of the judicial department in relation to the tenure of good behaviour", en Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Herzog, Tamar (1995). *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito 1650-1750*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Kelsen, Hans (1982). *Teoría pura del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, Adrián (2017). "La judicialización de políticas públicas: caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado constitucional de derecho". *Estado & Comunes*, N.º 5, vol. 2, pp. 135-154.
- Seidelman, Raymond y Edward J. Harpham (1985). *Disenchanted Realists: Political Science and the American Crisis, 1884-1984*. Albany: State University of New York Press.
- Zagrebelsky, Gustavo (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

---

# El estado de excepción y su control constitucional en la Constitución ecuatoriana: su activación a través de la causal de calamidad pública

---

Fátima Atacushi-García

Universidad Central del Ecuador  
Corte Constitucional del Ecuador

---

<https://orcid.org/0000-0002-4092-4211>  
milena.atacushi@gmail.com

## Resumen

El estado de excepción da paso a un régimen que suspende derechos y concentra poderes en el presidente de la República. Por esta razón, Ecuador incluyó el control jurídico de constitucionalidad a los estados de excepción. En este contexto, se ha constatado la indeterminación de la causal de calamidad pública, además del control permisivo ejercido por el órgano de control. Lo cual ocasiona la ordinarización del régimen extraordinario. Frente a esta realidad y con el fin de que no se repitan estas inconsistencias, este artículo se refiere a la aplicación de un control estricto y eficaz de constitucionalidad.

**Palabras claves:** Estado de excepción, control constitucional, calamidad pública, rol pedagógico, control constitucional eficaz.

## **El estado de excepción y su marco regulatorio constitucional y legal del EE desde la vigencia de la Constitución de 2008**

El estado de excepción (en adelante “EE”) es un mecanismo jurídico que, frente a una amenaza real, que pone en peligro la existencia del Estado y supera la capacidad de respuesta del régimen ordinario, le otorga al presidente las facultades necesarias para lidiar con el peligro hasta regresar a la normalidad.<sup>1</sup> Dicho mecanismo debe reunir los requisitos y observar las limitaciones exigidas por la propia CRE y la ley, pues tanto los requisitos como las limitaciones garantizan que las características propias del estado de excepción -temporalidad y excepcionalidad- se mantengan. Este artículo revisa el uso particular que el Ejecutivo le ha dado al estado de excepción activado bajo la causal de calamidad pública.

La CRE regula el EE con base en la implementación de principios que limitan su entrada en vigencia y lo sitúa como el último recurso a ser implementado para sobre llevar un peligro (artículo 164 - 166). Esto porque, como se refleja en la Tabla No. 1, sus efectos podrían suspender o limitar derechos, además de ampliar las facultades del presidente.

1 | La normalidad se entiende como el retorno al régimen ordinario de derecho.

**Tabla No. 1**  
*Marco constitucional del estado de excepción*

Criterio	Detalle
Causales	Agresión; CAI o CANI; Grave conmoción interna; Calamidad pública; o, Desastre natural.
Principios	Necesidad; Proporcionalidad; Legalidad; Temporalidad; Territorialidad; y, Razonabilidad.
Derechos que pueden suspenderse o limitarse	Inviolabilidad de domicilio; Libertad de información; Libertad de tránsito; Inviolabilidad de correspondencia; Libertad de asociación y reunión.
Facultades extraordinarias	Recaudación anticipada de tributos; Utilizar fondos públicos destinados a otros fines, excepto salud y educación; Trasladar la sede del gobierno; Disponer censura a medios de comunicación; Establecer zonas de seguridad; Disponer el empleo de las FF.AA. y de la P.N; Cerrar o habilitar puertos; Disponer la movilización y las requisiciones
Notificaciones	Asamblea Nacional; Corte Constitucional; y, Organismos internacionales (OEA y ONU)
Plazo de vigencia	Máximo 60 días - declaratoria Máximo 30 días - renovación
Caducidad	Cuando luego del plazo de vigencia no se renueva.
Terminación	Cuando las causales por las que se decretó han cesado
Responsabilidad	Los servidores son responsables por las arbitrariedades cometidas durante este régimen

Fuente: Elaboración propia, con base en los artículos 164, 165 y 166 de la CRE.

En adición, la CRE no define el EE, pero faculta al presidente su activación bajo parámetros de motivación. En cambio, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (en adelante, “LSPE”) lo define como la “respuesta a graves amenazas de



origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado” (LSPE, 2009, artículo 28). Sin embargo, esta definición es imprecisa, en tanto cataloga al EE como la respuesta, cuando en realidad constituye el mecanismo que le permite al Estado contener los efectos de una amenaza, mientras fortalece el sector afectado y busca una solución. Así, en el caso de presentarse una situación similar en el futuro, ya no requerirá de la implementación de un EE para tratarla.

La LSPE también dispone que el EE continúa siendo un régimen de legalidad. Por lo que no se podrán cometer arbitrariedades que busquen justificación en el EE, afirmación que ha sido objeto de múltiples críticas. En virtud de que, sobre la base de la declaratoria del EE, Ecuador ha permanecido en una ola constante de arbitrariedades (Salgado, 2013). Ejemplo de esto son las 131 declaratorias emitidas durante la presidencia de Rafael Correa Delgado (Benavides, 2011), en cuyo régimen declaró EE preventivos; pasando por alto la disposición constitucional del artículo 164 de la Constitución de 2008 que faculta la declaración de EE en caso de que realmente ocurra alguna de las causales.<sup>2</sup> Es decir, sin que exista un hecho real. Por lo tanto, al haber permanecido en EE por hechos que no sucedían, hace que los actos y decisiones tomadas durante la vigencia de dicho régimen sean arbitrarias e ilegales (Dictamen No. 3-19-EE/19, 2019).

2 | Artículo 1 del decreto No. 1544 de 20 de enero de 2009, cuyo dictamen 01-09-SEE-CC fue favorable; Segundo inciso del artículo 1 del decreto No. 124 de 6 de noviembre de 2019, cuyo dictamen 1-10-SEE-CC fue favorable; Artículo 1 del decreto No. 571 de 9 de diciembre de 2010, cuyo dictamen 1-11-DEE-CC fue favorable; Artículo 1 del decreto No. 833 de 18 de noviembre de 2015, cuyo dictamen 1-11-DEE-CC fue favorable; entre otros.

## La causal de calamidad pública

El EE, regulado por la CRE, puede activarse bajo el mismo procedimiento, con base en una de seis causales reconocidas para el efecto: agresión, grave conmoción interna, conflicto armado interno o internacional, desastre natural, o calamidad pública. Así, en el escenario de decretar un EE se verificará: i) la “real ocurrencia” de la amenaza (LOGJCC, 2009, artículo 121), por la naturaleza represiva del régimen excepcional;<sup>3</sup> ii) la debida motivación de la necesidad de implementarlo; y, iii) la deficiencia del régimen ordinario para sobrellevar la amenaza, como lo requiere el artículo 164 de la CRE. Cabe recordar que solo puede invocarse una de las seis causales.

La existencia de causales taxativas para decretar EE no es suficiente para limitar su uso arbitrario. Sino que es imprescindible implementar marcos que diferencien con claridad los escenarios en los cuales cabe la activación de un EE con base en cada causal. No obstante, en lugar de implementar tales marcos, la Corte constitucional del Ecuador (en adelante, “CCE”) ha preferido definir aquellas y establecer sus elementos con el fin de que verificar su real ocurrencia. Práctica que resulta ser perjudicial, en tanto tales definiciones son vagas y fácilmente pueden caracterizar a una o varias causales que habilitan el EE, como sucede con la causal de calamidad pública.

### a) *Calamidad pública*

En 1998, la causal de “grave conmoción interna” se dividió

3 | En Ecuador no cabe el EE preventivo, no puede decretarse sobre la base de presuntos peligros o posibles amenazas. Esta institución jurídica busca ser un mecanismo que permita al Estado sobreponerse a la amenaza, no evitar un hecho probable.

en conflicto armado interno y en calamidad pública. No obstante, el único acierto fue dividir al conflicto armado interno, toda vez que sus elementos son identificables con apoyo del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, "DIH"). A diferencia de la calamidad pública que no tiene una definición clara, y se ha usado como sinónimo de conmoción interna. Lo cual ha causado su uso indiscriminado como si la grave conmoción interna y la calamidad pública fuesen una sola causal. Los siguientes casos evidencian que anteriores conformaciones de la CCE habilitaron el uso indiscriminado e injustificado de esta causal, a través de la emisión de dictámenes favorables de constitucionalidad:

## Tabla No. 2

### *EE decretados por calamidad pública*

Decreto	Descripción del decreto de EE	Dictamen	Observaciones al dictamen
No. 69 de 2009	EE sobre represas y embalses de las parroquias la Esperanza y Poza Honda, debido a la gestión deficiente de la empresa Manageración S.A. No se mencionó expresamente la causal.	4-09-SEE-CC	El dictamen afirmó que el hecho alegado "generaría <b>grave conmoción interna sujeta a la existencia de una posible calamidad pública</b> ".
No. 1090 de 2012	EE decretado por la deficiente gestión de los recursos hídricos para la provisión de agua potable, en el Oro. El Ejecutivo solo afirmó la ocurrencia de una calamidad pública.	2-15-DEE-CC	El dictamen constató que "la situación descrita ha generado calamidad pública [...] (p.11). Sin definirla ni exponer sus elementos.
No. 833 de 2015	EE debido al fenómeno natural "El Niño" y a los "efectos negativos de los desastres de origen natural".	6-16-DEE-CC	Según la CCE, los hechos " <b>se traducen en una grave conmoción interna y calamidad pública</b> para el país". La causal que debió invocarse era el desastre natural.
No. 296 de 2018	EE por la explosión de una unidad policial en Esmeraldas. Se fundamentó en que se puede activar el EE "en caso de <b>grave conmoción interna o calamidad pública, siendo esta la causal invocada</b> [...]".	1-18-DEE-CC	La CCE no se pronunció sobre la real ocurrencia de los hechos, ni la configuración de las causales.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y dictámenes referidos en el contenido de la tabla.

Se observa que esta causal se ha alegado cuando la gestión de empresas mixtas que prestan servicios públicos es deficiente; cuando se afectan los recursos naturales y sectores estratégicos; cuando se busca evitar los efectos de desastres naturales; o cuando se afecta la seguridad del Estado. Así, se constata la falta de claridad en el desarrollo de esta causal, y la carencia de uniformidad de su uso, inconsistencia profundizada por la CCE que, en lugar de dictaminar la inconstitucionalidad de los decretos suplía en su obligación de motivación al Ejecutivo o simplemente ratificaba la constitucionalidad de los regímenes excepcionales.

En 2009, la CCE definió esta causal. La Corte indicó que es “un evento de origen natural o provocado por el hombre (ya sea de manera voluntaria o accidental), que afecta de forma masiva e indiscriminada los derechos de la comunidad, privando su capacidad de adaptación a las circunstancias previstas” (Sentencia No. 4-09-SEE-CC, 2009, p.14). Esta definición también es difusa en tanto un conflicto armado, ya sea interno o internacional también es un evento provocado por el hombre que afecta a una multiplicidad de personas; lo propio sucede con un desastre natural.

En el marco de la pandemia por COVID-19 (en adelante, “COVID-19”, “virus” o “pandemia”), la CCE planteó una definición para esta causal, indicando que:

por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza. (Dictamen No. 1-20-EE/20, 2020, párr. 28)

Esta definición presenta el mismo inconveniente que la definición de 2009. Sus características son propias de amenazas o peligros sobrevinientes, en general. En consecuencia, son características de las otras causales. Por otro lado, conviene resaltar que esta definición fue realizada sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia (en adelante. “CCC”), que definió esta causal como:

Situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una **alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas** [...] que afecte de manera intempestiva a la sociedad, o a un sector importante de ellas y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. [...] El carácter catastrófico no solo debe ser grave sino con una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que dentro de lo normal se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad [...] **Énfasis agregado** (CCC, Sentencia No. C-216-/11, 2011)

La CCC, más allá de describir las características propias de una amenaza grave, señala el sector que se ve afectado en el caso de una calamidad pública. Esto es, el orden económico, social o ecológico. Por lo tanto, la definición vigente en la jurisdicción colombiana resulta ser acertada y conforme a su ordenamiento jurídico. Por lo que, previo a tener como base esta definición, la CCE debió considerar las diferencias entre el régimen excepcional de Ecuador y de Colombia.<sup>4</sup>

4 | En particular, sobre la confusión en la definición de esta causal durante la pandemia, en relación con sus jurisdicciones, revisar el capítulo IV, apartado 4.3.1.2.b. De manera

La pandemia causada por el virus COVID-19 ilustra el uso de esta causal. Aquella situación fue catastrófica debido a la velocidad de contagios y la alta tasa de mortalidad que esta produjo. Sobre su origen no existe claridad, no obstante, se han presentado teorías que defienden su origen natural y otras que fundamentan su origen antrópico. Por otro lado, su carácter imprevisible y sobreviniente se fundamentó en lo novedoso del virus, pues no existía ningún estudio sobre aquel. Por último, sus efectos como se describieron *supra* causaban la muerte, de modo que la lesión y puesta en riesgo de la integridad de la vida humana era clara.

### **La calamidad pública durante la pandemia**

El presidente agotó su argumentación en la definición sobre calamidad pública expuesta por la CCC, según la cual, la calamidad pública es:

[...] un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que **altera gravemente el orden económico, social o ecológico**, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. [...] los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su **gravedad**, sino que, además, deben

... | breve, en Colombia el estado de conmoción interna y el estado de emergencia son dos tipos de EE diferentes. En aquella jurisdicción, la calamidad pública está contenida en el segundo tipo de EE. Por lo que no hay lugar a confusión en su declaratoria, a diferencia de Ecuador que cuenta con un solo tipo de EE y seis causales, las mismas que están reguladas bajo el mismo procedimiento para su declaratoria y control. De modo que debió atenderse a estas diferencias sustantivas y procesales durante la adaptación de esta definición al régimen jurídico del EE ecuatoriano.

constituir una **ocurrencia imprevista** [...] **Énfasis en el texto original** (CCC, 2011, Sentencia No. C-216).

El Ejecutivo no explicó cómo los hechos se acoplarían a esta definición. En suma, tampoco tomó en cuenta que la CCC definió la calamidad pública conforme su realidad normativa. Colombia reconoce al estado de emergencia económico, social y ecológico como uno de los tipos de EE que prescribe: el primero engloba la causal de guerra y agresión, el segundo contiene a la conmoción interior, y el último se refiere a la calamidad pública en el orden económico, social y ecológico (Constitución de Colombia, 1991, artículos 212-215). Por esta razón, tanto la definición como la dimensión que afecta la calamidad pública en Colombia es dicho orden. En cambio, Ecuador cuenta con un solo tipo de EE, el cual puede invocarse con base en una de seis causales reconocidas en la CRE, bajo el mismo procedimiento, plazos y condiciones; diferentes a la regulación del EE en Colombia. Por lo tanto, no cabe usar esta definición de forma indiscriminada en otra jurisdicción, sin considerar cada realidad normativa.

A pesar del incumplimiento de este requisito, si retornamos al rol del juez que vela por el interés público, la CCE, consciente del perjuicio que ocasionaría la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto, ejerció un control moderado y subsanó este error. Dicho organismo definió la calamidad pública como:

[...] toda situación de **catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas** [1er elemento] que, por tener el carácter de **imprevisible o sobreviniente** [2do elemento], provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza **Énfasis** [y

**texto] agregados** (Dictamen No. 1-20-EE/20, 2020, p. 7, párr. 28-31).

Según la CCE, el primer elemento se cumplió con base en las declaraciones de la OMS sobre la capacidad de propagación del virus, el exponencial número de víctimas mortales, y la tasa de contagios en crecimiento (párr. 30). El segundo elemento se verificó con la presencia de “un nuevo tipo de *betacoronavirus*” diferente a los anteriormente conocidos (párr.31). Así, la CCE cubrió los vacíos argumentativos del decreto y con base en aquel ejercicio concluyó el cumplimiento de este requisito. De modo que la CCE terminó haciendo un control de su propia argumentación.

### **Control de constitucionalidad jurídico eficaz en Ecuador**

El control jurídico es realizado por órganos judiciales especializados, los mismos que fundamentan sus decisiones en la normativa jurídica vigente de un Estado. Usualmente, estos órganos son las judicaturas de instancia (como en el modelo americano o difuso), o un órgano especializado (como en el modelo austriaco o concentrado). Ecuador contempla el modelo de control jurídico concentrado (Sentencia No. 1-13-SCN-CC, 2013, p. 4). Por lo que conviene referirse a este, al ser el control aplicado para la resolución de constitucionalidad de las declaratorias de EE durante la pandemia por COVID-19. el control judicial es el mecanismo jurídico de defensa de la Constitución, ejercido por órganos jurisdiccionales especializados, independientes e imparciales (García Pelayo, 1981; Grijalva, 2011), cuyo único deber es asegurar la supremacía constitucional, y el ejercicio efectivo de los derechos.

Por otro lado, sobre la eficacia, el control se caracteriza de este modo cuando su resultado (los efectos de su



dictamen) no contravienen ni distorsionan el alcance y contenido de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el EE: sus principios y los parámetros de su control. Es decir, es aquel que evita su “prolongación excesiva o injustificada, así como la adopción de medidas desproporcionadas o innecesarias, [que] permitan un incremento desmedido de las competencias de la función ejecutiva y afecten desproporcionadamente los derechos y libertades” (Dictamen No. 4-21-EE/21 [voto salvado], 2021, párr. 3).

Lo cual se obtiene a través de la **observancia íntegra** del contenido de los principios y requisitos que habilitan su vigencia: los artículos 164 al 166 de la CRE, y 120 al 123 de la LOGJCC (Dictamen No. 1-21-EE/21 [voto salvado], 2021, párr. 4). En consecuencia, a través de la aplicación de un control eficaz, por un lado, se evitará la activación innecesaria del EE, y por otro, se garantizará la supremacía constitucional y el efectivo ejercicio de derechos.

### ***Implicaciones del control constitucional deficitario***

En el supuesto que no se aplique un control eficaz, las consecuencias de este podrían derivar en un fraude constitucional. En el caso del EE, este se constata cuando la emisión de una norma —el decreto— que produce un “detrimento de [las] propiedades y características valorativas” de una institución jurídica—el EE— (Galvis y otro, 2009). Este también nace cuando se verifica un cumplimiento aparente de las disposiciones y principios constitucionales en la norma (Andrades, 2022).

Cuando hablamos del EE, según la CCE (2020), el fraude se produce cuando se pretende justificar la vigencia de continuos EE con base en los mismos hechos, debido a la

inacción del gobierno en implementar medidas ordinarias para enfrentar la crisis. En su dictamen 3-20-EE/20, la CCE indicó que:

[...] otra composición de este Organismo validó [...] estados de excepción, cuando los hechos presentados eran exactamente los mismos, sin que hubiere fundamentación alguna para justificar estas decisiones. [...] pues, quien representaba al Ejecutivo [...] no había demostrado haber efectuado acciones tendentes para retornar a la normalidad, revelando que hubo fraude a la Constitución. (párr. 67) **Énfasis agregado.**

El fraude también resulta de la prolongación injustificada e irrestricta de la vigencia del régimen excepcional. La CCE consideró que “[e]l estado de excepción indefinido, bajo cualquier circunstancia, es un fraude a la Constitución y un riesgo para el Estado” (Dictamen 3-20-EE/20 [voto salvado], 2020, párr. 18).

Entonces, el fraude constitucional se produce 1) cuando existe un aparente cumplimiento de disposiciones y principios constitucionales; 2) cuando la declaratoria se justifica en los mismos hechos o en la inacción del gobierno para enfrentar la crisis; y, 3) por su prolongación irrazonable en el tiempo. De modo que, a través de un examen eficaz, la CCE debe garantizar que el Ejecutivo no incurra en estos elementos y prolongue indefinidamente el EE, sino que emprenda acciones para retornar al régimen ordinario (Mendieta y Tobón, 2018).

Con base en las características expuestas, el fraude constitucional también implica la ordinarización del EE. Según Alarcón (2013), la ordinarización de una institución jurídica tiene que ver con la desviación de sus fines y el menoscabo

de sus características (p. 10). En el caso del EE se entendería su ordinarización o normalización debido a la desviación de su característica principal: su excepcionalidad, al campo del régimen ordinario. Es decir, tal es el desentendimiento del EE por parte del presidente de la República al decretarlo, como la flexibilidad de la CCE al controlarlo. Estos actos, además de ser reprochables causan un serio perjuicio en el entendimiento de la ciudadanía, quienes ven al EE como la respuesta genérica, normal y legítima del Estado frente a situaciones que desbordan su capacidad de acción, aun cuando aquel desbordamiento fue ocasionado por la misma negligencia de la administración estatal.

Para evitar tal efecto, es vital enfatizar que un EE debilita el Estado de derecho, pero no lo anula. Por lo tanto, es obligación del Estado emprender políticas que no estén direccionadas, únicamente, a la gestión y ejercicio de sus atribuciones extraordinarias, sino a la implementación de mecanismos ordinarios que le permitan sobreponerse a la emergencia, y fortalecer el Estado, tanto en estructura como normativa. De modo que los hechos que constituyeron una amenaza en el presente, no lo sean también en el futuro.

En definitiva, el proceso constituyente de 2007 pasó por alto cuestiones como la delimitación del marco que afectarían cada una de las causales a través de las cuales se debería activar un EE. Así, le ha dejado esta labor a la CCE, órgano que no ha considerado a cabalidad las implicaciones del régimen de excepcionalidad. A pesar de que el control de constitucionalidad busca garantizar la supremacía de la CRE, y en el marco de un EE, que estos no se mantengan de manera injustificada e innecesaria, se ha constatado que, con base en la activación de EE bajo la causal de calamidad pública, aún existen impresiones que tanto la CCE como el Ejecutivo deben subsanar en futuras aplica-

ciones, tanto del régimen excepcional como de su control constitucional.

## Bibliografía

- Alarcón, P. (2013). *La ordinarización de la acción de protección*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4020>
- Andrades, E. (2022). *Fraude constitucional*. Actualidad Jurídica No. 45.
- Atacushi, F. y Castro, J. (2022). Estado de excepción y control de constitucionalidad: análisis de los decretos y dictámenes emitidos durante la COVID-19 en Ecuador.
- Benavides, G. (2011). *La excepción como regla ¿Garantiza derechos?». En Informe sobre Derechos Humanos, Ecuador 2011*. Compilado por Programa Andino de Derechos Humanos, 77-82. Quito: UASB, 2011
- Galvis, G., y Rodríguez, M- (2009). *Fraude constitucional*. Ponencia presentada en el V Encuentro de la Jurisdicción Constitucional. Barrancabermeja. Centro de Investigaciones Socio – Jurídicas
- García Pelayo, M. (1981). *El <<Status>> del Tribunal Constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional, 11-34.
- Grijalva, A. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Pensamiento jurídico contemporáneo.
- Mendieta, D., y Tobón, M. (2018). *El (des)control de constitucionalidad en Colombia*. Estudios constitucionales, 16 (2), 51-88. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200051>
- Salgado, H. (2013). *¿Guardianes o sepulteros de la Constitución 2008?* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 17.

## Fuente normativas:

Constitución de la República del Ecuador. Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008.

- Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial suplemento 52, 22 de octubre de 2009.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro oficial suplemento 35, 26 de septiembre de 2009.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Dictamen No. 3-19-EE/19. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3965cb1e-fbfe-4ef4-9a1f-2016a93e3261/0003-19-ee-dictamen.pdf?guest=true>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen No. 1-20-EE/20. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen\\_1-20-EE-20\\_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf)
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen No. 3-20-EE/20. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-1NGEwYzRhZC1jYjQ2LTQ1MWQtYmE1YS1hMWlONjJkM2Nm-NzcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-1NGEwYzRhZC1jYjQ2LTQ1MWQtYmE1YS1hMWlONjJkM2Nm-NzcucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia No. 1-13-SCN-CC. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f46d2018-aa15-4dac-aacd-8e0dd-5f6ef04/0535-12-cn\\_sentencia.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f46d2018-aa15-4dac-aacd-8e0dd-5f6ef04/0535-12-cn_sentencia.pdf?guest=true)
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Dictamen No. 1-21-EE/21. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-diNzk0MTA3MS0yODk3LTQxYmUtOWE3YS0zMWYxMjdiZ-jAxyTcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-diNzk0MTA3MS0yODk3LTQxYmUtOWE3YS0zMWYxMjdiZ-jAxyTcucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Dictamen No. 4-21-EE/21. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-c3ODMyNjUxOS05OTk2LTQ3MTgtYWJjNC03NmI2YjJkMD-VkYjUucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic-c3ODMyNjUxOS05OTk2LTQ3MTgtYWJjNC03NmI2YjJkMD-VkYjUucGRmJ30=)
- Constitución de la República de Colombia. Gaceta constitucional 114, 4 de julio de 1991.

---

# La Asamblea Constituyente: ¿Un proceso democrático o autoritario?

---

**Sebastián Cilio Mejía**

Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

---

<https://orcid.org/0000-0002-2810-3605>  
jscilio@uce.edu.ec

## Resumen

El presente trabajo tiene la finalidad de socializar el análisis del proceso de la Asamblea Constituyente 2007-2008 a partir de la teoría de la democracia. Desde la perspectiva constitucionalista, la Constitución tiene la finalidad de limitar el ejercicio de poder del Estado, y de sus instituciones. En este sentido, es fundamental analizar los elementos bajo los cuales se ha generado la Constitución y resaltar las especificidades del proceso dentro del marco del pluralismo y democracia. La metodología utilizada para el análisis es la revisión bibliográfica (crítica de fuente) de autores que consideran al proceso de la Constituyente como un hito democrático y de aquellos que consideran que es un proceso marcado por el autoritarismo y personalismo. Los resultados indican que el proceso de la Asamblea Constituyente no fue del todo democrático, sin embargo, tampoco fue un proceso autoritario. En este sentido, esta línea de investigación propone salir de la dicotomía autoritarismo/democracia, y considerar a la constituyente como un proceso semi-democrático.

**Palabras claves:** Asamblea Constituyente, Rafael Correa, Alianza PAIS, semidemocracia, Ecuador.

## Introducción

La presente investigación se centra en el análisis democrático del proceso de la Asamblea Constituyente 2007-2008, el cual se ha organizado en cuatro momentos: 1) Origen de la idea de la constituyente; 2) El proceso de convocatoria; 3) El desarrollo de la constituyente; y 4) Aprobación del Referéndum para remplazar la Constitución de 1998 con la de 2008. Para el primer momento se pone en perspectiva el periodo entre 1997 y 2005, señalando elementos de la Asamblea Constituyente que se desarrolló en 1997-1998. El objetivo de poner a discusión lo ocurrido con estos periodos se relaciona con la idea de explicar el periodo de inestabilidad política que ocurrió, es decir, los sucesos ocurridos con la caída presidencial de Mahuad, así como la de Gutiérrez. De hecho, ambos eventos serán claves para entender las intencionalidades que tiene el proceso de la Asamblea Constituyente de 2007-2008. El segundo momento plantea las inconsistencias institucionales que existieron en el proceso de convocatoria, y como desde la democracia plebiscitaria se legitimó el proceso de convocatoria a la Constituyente. En este contexto se analizan las normas constitucionales de 1998 que fueron vulneradas. En el tercer momento se expone el desarrollo de la Asamblea Constituyente, para ello se pone en cuestión el carácter democrático de la misma, pues si bien AP contaba con la mayoría aquello no era un argumento suficiente



para dejar de lado las demandas sociales. Finalmente, en el cuarto momento se analiza el referéndum Constitucional de 2008, analizando el papel que tuvo el gobierno en la campaña electoral.

## **Idea de la Constituyente**

La Carta Magna de 1998, resultado de la Asamblea Constitucional 1997-1998, es clave para el entendimiento del periodo de “inestabilidad política” que se desarrolló los años posteriores. Pablo Andrade (2005) señala que la Constitución de 1998 generó contradicciones en el sistema político al incorporar elementos corporativos en una democracia liberal, además de generar un sentimiento antipartidista y debilidad parlamentaria, cuestión que no representó de forma adecuada a las fuerzas sociales y políticas. A estas dos cuestiones es importante añadir las reformas al papel del Estado en la economía, pues la ideología de una economía de mercado se vio plasmada en la Constitución de 1998.

Como consecuencia de la Constitución de 1998 quedó en evidencia el fracaso del liberalismo económico, el cual quedó expuesto en la crisis económica de 1998-2000, y del sistema político, mismo que se reflejó en la caída presidencial de Mahuad en el 2000, y en el derrocamiento de Gutiérrez en 2005. De hecho, “los partidos políticos identificados con las elites económicas (PSC, ID, DP) que no habían logrado recobrase del ataque que sufrieron durante la fase de reformas políticas, quedaron expuestos como simples instrumentos de la oligarquía” (Andrade, 2006, p. 181). Por lo tanto, no es coincidencia que los partidos tradicionales hayan perdido apoyo en las elecciones legislativas posteriores a 1998.

En abril de 2005 tuvo lugar la *Rebelión de los Forajidos*, misma que tuvo como actor principal a las clases medias y altas de Quito, así como sectores estudiantiles. En principio las protestas buscaron la disolución de la *Pichi Corte*, la cual había sido el detonante de las protestas, sin embargo, los festejos anticipados de Gutiérrez en medios televisados, así como la declaratoria de Estado de excepción, solo desencadenó el malestar ciudadano, quienes impulsaron a la policía y militares a retirar el apoyo al presidente.

El 20 de abril de 2005 Gutiérrez había sido destituido por abandono del cargo, sin embargo, el acontecimiento que posicionó a Palacio resultaba confuso desde términos jurídicos, por la instauración de un Congreso alterno que sesionaba desde el CIESPAL. Felipe Burbano de Lara menciona “lo que pretendió ser un ‘relanzamiento institucional’ de la democracia, bajo la tutela de los partidos opositores a Gutiérrez, terminó ensombrecido por los acontecimientos que se dieron en la tarde. Palacio estuvo varias horas sin el apoyo de las Fuerzas Armadas” (2005, p. 27). De hecho, el legislativo no contó con un apoyo de la ciudadanía, por lo que se exigía un cambio en el sistema político e institucional.

El nuevo presidente Palacio solicitó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocar a consulta para instalar una Asamblea Constituyente, sin embargo, tras la convocatoria no recibió respuesta alguna por parte del Congreso. Efectivamente, la idea de un cambio institucional fue resultado de la influencia de las organizaciones civiles sobre el presidente, pues estas tenían la capacidad de presionar al Palacio para designar ministros, e influir en el curso de la política.

Por lo tanto, la idea de la constituyente tiene su origen en la etapa de “inestabilidad política” de 1998-2005, pues el di-

seño institucional de la Constitución de 1998 no conto con buenos resultados para la democratización de la sociedad ecuatoriana, revelando un fracaso tanto económico como político que se tradujo en dos caídas presidenciales, y el rechazo a la función legislativa. De hecho, la *Rebelión de los Forajidos* fue la expresión callejera que intento impulsar un cambio en el orden institucional, a través de la presidencia de Palacio, pero sin encontrar buenos resultados.

## **El Proceso de Convocatoria**

Rafael Correa había asumido la cartera de economía en el gobierno de Palacio, sin embargo, su duración fue de apenas tres meses debido a discrepancias con el mandatario. Con esta premisa Andrés Ortiz (2014) señala que el cargo le permitió a Correa cultivar un impulso mediático, posicionarse como alguien lejano a los partidos políticos y mantener el respaldo del movimiento ciudadano. Tras su salida del ministerio de economía, Correa en alianza con otros intelectuales de izquierda empezaron la construcción del Movimiento Alianza PAIS, con el cual ganarían las elecciones presidenciales de 2006.

Sebastián Cilio (2022) señala que la victoria electoral de Correa en 2006 se debe a tres causas: la primera, es que los partidos tradicionales fueron perdiendo capital político desde las elecciones de 2002, por lo que el discurso contra la partidocracia fue efectivo; la segunda, es que Correa asumió una postura gobierno/oposición, por lo que se presentó como oposición hacia las posturas económicas ortodoxas de los gobierno de la “década perdida” (aquí su papel como ministro fue clave); y la tercera, es la toma de posición antisistema frente a la crisis institucional, pues Correa recogió las demandas que se hicieron presentes en la *Rebelión de los Forajidos*, idea que empató con el re-

chazo a la partidocracia. Por lo tanto, la campaña de AP se construyó en torno a dos antagonistas: el neoliberalismo, y la partidocracia.

En el discurso de posesión del 15 de enero, Rafael Correa hizo mención de cinco revoluciones, o ejes que serían la bandera de lucha de la Revolución Ciudadana, siendo la primera la Revolución Constitucional, la cual hacía mención a una nueva constituyente; (Soto Carrasco, 2021). Por medio del decreto 002, Correa convocaba a Consulta Popular, y con ello empezaría una disputa entre TSE, Congreso Nacional, y Presidencia.

Respecto a la disputa que surge de la convocatoria hay dos perspectivas. La primera es de aquellos que vieron en la convocatoria una violación al Estado de Derecho, esta visión parte de que para viabilizar la Consulta Popular de 2007 se llevaron a cabo algunas medidas inconstitucionales. La segunda, es de aquellos que consideran que el Congreso obstruía ilegalmente la convocatoria, por lo que las acciones del TSE y Ejecutivo fueron legales. Ahora bien, el Art. 104 de la Constitución de 1998 permitía al presidente convocar a Consulta Popular para reformar la constitución, sin embargo, para hacerlo debía contar con el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional. En este sentido, no existía una obstrucción ilegal de la convocatoria, pues el Legislativo tenía la opción constitucional de votar contra la propuesta del presidente.

Por lo tanto, fueron una serie de medidas inconstitucionales las que hicieron viable la Consulta Popular de 2007, pues para resolver la disputa entre Ejecutivo y Legislativo, el TSE destituyó a 57 congresistas. El Tribunal Constitucional resolvió y ordenó la restitución de 50 congresistas, sin embargo, el Legislativo destituyó a los vocales del TC tras

una jornada de protestas en contra de los diputados destituidos y la resolución del TC, por lo que quedo anulada la decisión de restitución. “Con los escaños en poder de diputados suplentes, el gobierno no tuvo dificultades en conseguir el apoyo de la mayoría de ellos luego de una negociación que llevó a denominar a ese período de la legislatura como el ‘congreso de los manteles’” (Basabe-Serrano, 2015, p. 14).

Viabilizada la Consulta Popular el “Sí” resultaba ganador con el 81,72%, con lo cual se aprobaba la creación de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Levitsky y Way (2004) sostienen la idea de que un régimen puede tener elecciones regularmente, sin embargo, puede ser un régimen autoritario competitivo, pues las violaciones de las reglas de juego generan un campo desigual entre gobierno y oposición. Es decir, el hecho que la Asamblea Constituyente se haya desarrollado con elecciones no quiere decir que sea un proceso democrático debido a la violación de la Constitución de 1998, y la destitución de los contrapesos legislativos.

## **Desarrollo de la Asamblea Constituyente**

Con la designación de los asambleístas que conformarían la Asamblea Constituyente iniciaría el proceso con el que se redactaría la nueva Carta. Con 80 de los 130 escaños ocupados por AP se designó a Alberto Acosta como presidente de la Constituyente. “Con el afán de que el proceso sea participativo e incluyente se organizaron diez mesas constituyentes (...). Estas mesas recibieron a 1.500 delegaciones de distintos sectores sociales y 1.000 propuestas de partidos, organizaciones de la sociedad civil y aún de individuos” (De la Torre, 2010, p. 160).

Ahora bien, el poder que tuvo AP en la Asamblea fue tal que nueve de las diez mesas tuvieron como presidente a alguien del movimiento PAIS, caso similar ocurrió también con las vicepresidencias. Sin embargo, la Asamblea se presentó como un ambiente favorable para la inclusión de las agendas de movimientos sociales, en este sentido las visiones diversas no fueron excluidas durante la presidencia de Acosta. “Si bien el oficialismo tuvo mayoría en la Asamblea, Alberto Acosta fue muy cuidadoso en dar el espacio necesario para que se discutan los artículos y los mandatos constitucionales, permitió que se escuchen las voces de la oposición” (De la Torre, 2010, p. 161).

En el proceso de la Constituyente, la Asamblea asumió el poder legislativo en lugar del Congreso, y con ello se mantuvieron las prácticas informales que habían imperado en Ecuador entre 1979 a 2006. En ocasiones el voto de los asambleístas estuvo mediado por intercambio de favores políticos, que representaban obstáculos para no oscurecer el proceso de la Constituyente. Sin embargo, este no fue el único obstáculo al que tuvo que enfrentar la Asamblea Constituyente.

Un segundo problema fueron los tiempos de desarrollo de la Constituyente. “La visión de Acosta fue que para que la constitución sea duradera, la deliberación y la inclusión de la oposición era necesaria y que el proceso constituyente se debería extender” (De la Torre, 2010, p. 161). En este sentido, el hecho que Correa haya asumido un discurso de *partidocracia* para las elecciones presidenciales presentaba consecuencias sobre la Asamblea, pues aquel discurso reducía la popularidad de esta, por lo que resultaba importante no extender los tiempos más allá de lo planeado.

El tercer problema fue que Acosta quería demostrar que la Asamblea no era un apéndice de la presidencia de Correa, sin embargo, tuvo dificultades para hacerlo durante su presidencia, pues en algunos momentos Correa se reunió con los Asambleístas de AP a puerta cerrada, y sin presencia de medios, por lo que se cree que el presidente impuso su criterio, en lugar de debatirlo. Esta lectura toma fuerza si se toma en cuenta la perspectiva de Francisco Panizza (2009) quien señala que el ascenso de la izquierda en Ecuador tiene un carácter partidista bajo, en la medida que no presentó candidatos al Congreso, y se sostuvo sobre el liderazgo personalista de Correa.

La suma de los tres problemas terminó en la renuncia (obligada) de Acosta a la presidencia de la Asamblea. En su lugar, asumió Fernando Cordero cuyo periodo presidencial tuvo una actitud menos democrática. De hecho, las demandas de grupos no afines al gobierno se vieron simplificadas, o no fueron tomadas en cuenta. “En medio de este conflictivo escenario emergió un proyecto constitucional presentado al país, no con todo el rigor democrático, la última semana de julio de 2008” (Ramírez, 2010, p. 19).

A diferencia de lo que ocurrió en la Constituyente de 1997-1998, donde la aprobación de reformas requería una votación de las 2/3 partes, en la Constituyente de 2007-2008 las aprobaciones requerían únicamente la aprobación de una mayoría simple (art.44 del reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente). En este sentido AP, al contar con la mayoría de los escaños tuvo la posibilidad de dejar de lado demandas ciudadanas que no se ajustaran a su agenda. Ramírez (2010) señala que a pesar de AP contaba con una capacidad de “mega-bloque” también se invitaron a asambleístas provenientes de otros partidos,

cuestión que facilitaba les permitía llegar fácilmente a los 90 constituyentes en las votaciones de las mociones, sin embargo, las reuniones con otros partidos eran basadas en el sigilo, asunto que permitía evitar amplificar los debates en el pleno. Por lo tanto, la integración de otras voces no significaba realmente una apertura al pluralismo de opiniones, pues el hecho que las reuniones no sean amplificadas omitió la diversidad de voces. Además, como señala Michelangelo Bovero (2012) las elecciones no otorgan un poder de decisión colectiva, sino que determinan al órgano autorizado para la toma de decisiones, donde todas las opiniones ciudadanas deben encontrar representación política, sin excluir alguna. En este caso el órgano de toma de decisiones, o Asamblea Constituyente, no debía excluir las opiniones diversas, sobre todo al tratarse de la elaboración de la nueva Constitución. En este sentido, el proceso no fue del todo democrático, pero tampoco se sitúa en el autoritarismo.

### **Referéndum para Reemplazar la Constitución de 1998 con la de 2008**

La noche del 24 de julio de 2008 la Asamblea había finalizado la redacción de la Constitución, y con 94 de 130 votos quedaba aprobado el proyecto de Constitución: “Se trata de un preámbulo, 444 artículos de extensión media, 30 disposiciones transitorias, una derogatoria y una final” (Martínez, 2009, p. 265). Mientras, el 25 de julio de 2008 se llevó a cabo la ceremonia de clausura de la Asamblea Constituyente, que coincidía con el plazo definitivo que se le había dado a la Asamblea.

En este contexto, el discurso del presidente Correa en la ceremonia de clausura es clave para identificar algunos elementos que permiten poner en cuestión el carácter



democrático de la Constituyente, y que forma parte de la estrategia electoral para las elecciones del 28 de septiembre. Rafael Correa (2008) manifestó que esta Constitución [*refiriéndose a la de 2008*] fue redactada bajo un proceso público, abierto, y sin trampas o a escondidas, mientras acusaba a la Constitución de 1998 de carecer de un proceso democrático. En contraposición a lo que señaló Correa, en la Constituyente si hubo procesos a puertas cerradas, y sin presencia de prensa, y pese a que las sesiones fueron televisadas, varias discusiones de artículos fueron aprobadas en el pleno sin mayores discusiones.

“Una particular felicitación al Presidente de la Asamblea, compañero y amigo Fernando Cordero. Después de tanto tiempo perdido, después de tanta supuesta democracia del bla-bla, después de tanto diletantismo, su labor fue inmensa, y logramos cumplir con el pueblo ecuatoriano” (*Intervención del presidente de la República, Rafael Correa en la ceremonia de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente*, 2008). A pesar de que el tiempo de Cordero en la presidencia fue de aproximadamente un mes, aquello pone en evidencia las discrepancias de tiempo entre Correa y Acosta, además que se reconoce el poco dialogo y actitud menos democrática en la presidencia de Cordero.

Además, en su discurso Correa señala nuevamente (2008) a la partidocracia como la causante de los problemas del país, indicando que los votos negativos al proyecto de la constitución provienen del Partido Social Cristiano, PRIAN, Sociedad Patriótica, etc. añadiendo que si la Constitución les hiciera felices el camino a seguir sería el incorrecto. Aquello le permitiría a AP, y específicamente a Correa, utilizar una estrategia populista para confrontar a la ciudadanía con la partidocracia. Y como señala Carlos De la Torre

(2012) esta estrategia le permitió enfrentar a los ciudadanos con los partidos políticos, quienes representaban a las mafias corruptas (según Correa) que habían usurpado el poder a los ciudadanos. Por lo tanto, la Constitución de 2008 se convertía en el horizonte para devolver el poder a los ciudadanos.

El TSE sería la institución encargada de organizar el proceso electoral que decidiría si la Constitución redactada en 2007-2008 sería aprobada o rechazada. “Una matriz de actores mostró cuatro posicionamientos electorales, que a más de la polarización *Sí versus No*, que continuaban posturas adaptadas por muchos sectores políticos desde la llegada de Correa al gobierno, optaron por un *Sí Crítico* o por el *Nulo*” (López & Cubillos, 2009, p. 14). De hecho, la aprobación de la Constitución de 2008 obligaba a llamar a elecciones presidenciales y legislativas, por lo que varios partidos tuvieron que pensar el referéndum con proyección a nuevas elecciones generales.

La campaña del *Sí* fue liderada por el gobierno, de hecho, la figura de Correa nuevamente sería clave para el éxito electoral. Como se señaló anteriormente, el discurso de clausura de Correa tuvo un estilo maniqueo, y aquello se presentó con mayor evidencia en campaña. Adrián López y Paula Cubillos (2009) señalan que el discurso presidencial se basó en la polaridad donde el *Sí* representaba el cambio, y el *No* al *status quo*, además que el *Sí* era un voto de confianza a la Revolución Ciudadana y sobre todo a Correa. El *Sí crítico* fue apoyado por sectores que señalaban que el apoyo al *Sí* era al proyecto Constitucional, mas no al presidente, de hecho los sectores de izquierda que asumieron esta postura en el futuro se volvieron oposición del oficialismo, “según el gobierno, estos conflictos se deben a que los movimientos sociales y la izquierda son sectores

corporativistas que representan intereses particulares y no el interés nacional” (De la Torre, 2016, p. 150).

El nulo fue otra de las posturas que se optaron para el referéndum de 2008. “Las organizaciones sociales vinculadas a esta opción rechazaban la gestión de Correa, pero tratando a la vez de salvar las diferencias con los grupos posicionados en el No” (López & Cubillos, 2009, p. 16). En este voto se ubicarían sectores de ecologistas, indígenas e izquierda, varios de los cuales no habían encontrado en la constituyente una propuesta clara ligada a sus necesidades, pero tampoco encontraban una salida en el No. Ahora bien, Correa (2008) señaló en su discurso de cierre que el peligro para el proyecto constitucional es el izquierdismo y ecologismo infantil, además del indigenismo infantil, a los que tacho de inmaduros e ingenuos.

Los actores vinculados al No fueron encabezados por Nebot, ellos rechazaban la gestión de Correa así como el proyecto de Constitución de 2008. López y Cubillos (2009) señalan que esta postura se asentó en posiciones demócratas y moralistas, ya que consideraban que la Carta Magna tenía un carácter abortista, pro-homosexual y ateo, además de ser una carta abierta al hiperpresidencialismo. Incluso algunos actores defendían la superioridad de la Constitución de 1998 sobre el nuevo proyecto, señalando que el proyecto neoliberal era realmente exitoso.

“El referéndum implicó un extenso debate en todo el país (...). Fue la primera vez, desde 1869, que una Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente era discutida y votada por la población” (Hernández & Buendía, 2011, p. 134). El 28 de septiembre de 2008 se llevarían a cabo las elecciones donde el Sí resultaría ganador con el 63,93%, y de esta forma la Constitución de 2008 reemplazaría la de 1998.

## Conclusiones

La necesidad de una nueva Constitución tuvo su origen en el “periodo de inestabilidad” de 1997-2005. Las consecuencias de la Constitución de 1998 se vieron manifestado en dos caídas presidenciales, que reflejaron el fracaso de la economía de mercado y las reformas políticas a las que había apuntado la Carta Magna. Es en la *Rebelión de los Forajidos* que la idea de una nueva constituyente toma forma, pues un primer impulso se dio en la presidencia de Palacio debido a la influencia que tuvieron las organizaciones ciudadanas en la misma. Por lo tanto, la idea tiene origen en un periodo de agitación social, sin embargo, el carácter institucional de las coaliciones callejeras la colocan como una demanda democrática.

Con la llegada de Correa a la presidencia en 2007, tras un proceso electoral donde el neoliberalismo y partidocracia se posicionaron como enemigos ciudadanos, se logra impulsar de forma definitiva la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el proceso estuvo marcado por movidas inconstitucionales, y un constante irrespeto a la institucionalidad. La creencia de que el proceso fue democrático está basada en la legitimidad que le otorgó los procesos electorales, sin embargo, el hecho que haya existido violaciones a las reglas de juego entre el gobierno y oposición hacen que la convocatoria se vuelva un proceso difuso entre democracia y autoritarismo.

El desarrollo de la Asamblea Constituyente 2007-2008 también fue un proceso semidemocrático. A pesar de que AP contó con la mayoría de los escaños varias voces y propuestas fueron silenciadas por la mayoría, e incluso en varios momentos el carácter personalista del presidente se impuso en las discusiones sobre el proyecto de la consti-

tuyente. Otro hecho es la renuncia de Acosta a la presidencia de la Asamblea, pues él consideraba que era propicio incentivar un ambiente democrático, y extender tiempos en la discusión, sin embargo, tras su renuncia la Asamblea tomó un carácter menos democrático.

Finalmente, en el proceso de Referéndum salieron a la luz las consecuencias del enfrentamiento de AP con ciertos actores sociales, pues varios de ellos optaron por apoyar a un Sí crítico, mientras otros veían al nulo como una opción política idónea. Los actores que iban por el Sí crítico apoyaban el proyecto de Constitución, pero rechazaban el gobierno de Correa, de hecho, en el futuro se convirtieron en oposición de este último debido a diferencias políticas. Los que apoyaron la idea del nulo encontraron en esta opción un rechazo al proyecto de Constitución, pero manteniendo las diferencias con los grupos del No. A pesar de que el proceso tuvo un carácter democrático, debido a que profundizó el debate ciudadano, estuvo marcado por una actitud maniquea por parte del gobierno sobre los grupos que no apoyaban la idea, cuestión que terminó por oscurecer el carácter democrático de la misma.

## Bibliografía

- Andrade, P. (2005). Negociando el cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1998. *Estudios sobre la Constitución ecuatoriana de 1998, 2005*, ISBN 84-8456-366-9, págs. 33-78, 33-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1285714>
- Andrade, P. (2006). Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador Apuntes para una interpretación política. *Oasis*, 71, 167-189.
- Basabe-Serrano, S. (2015). Jueces sin toga y voto judicial en contextos de inestabilidad institucional: El caso de la Corte Cons-

- titucional del Ecuador, 1999-2007. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5(1), 1-33.
- Bovero, M. (2012). ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política. *Revista Justicia Electoral*, 1(10), 317-351.
- Burbano de Lara, F. (2005). La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 23, 19-26.
- Cilio, S. (2022). *Análisis comparado de la calidad de la democracia en Ecuador durante los periodos de gobierno entre 2007 y 2021* [B.S. thesis]. Quito: UCE.
- De la Torre, C. (2010). *El gobierno de Rafael Correa: Posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria*.
- De la Torre, C. (2012). Rafael Correa un populista del siglo XXI. *Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana*, 151-170.
- De la Torre, C. (2016). Rafael Correa y la muerte lenta de la democracia en Ecuador. *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, 139-163.
- Hernández, V. E., & Buendía, F. G. (2011). Ecuador: Avances y desafíos de Alianza País. *Nueva sociedad*, 234, 129.
- Intervención del presidente de la República, Rafael Correa en la ceremonia de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente*. (2008, julio 25). Montecristi. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/2008-07-25-Intervenci%C3%B3n-Presidencial-Clausura-Asamblea-Constituyente.pdf>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- López, A., & Cubillos, P. (2009). Análisis del referéndum constitucional 2008 en Ecuador. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 33, 13-20.
- Martínez, R. (2009). El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, 23, 264-274.
- Ortiz, A. (2013). *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*. FLACSO Ecuador.

- Ortiz, A. (2014). Sociedad civil y revolución ciudadana en Ecuador. *Revista mexicana de sociología*, 76(4), 583-612.
- Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 75-88.
- Ramírez, F. (2010). La Revolución Ciudadana y las perspectivas de la polarización política en el Ecuador. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*.
- Soto Carrasco, D. (2021). "Volver a tener patria": Populismo y reforma institucional en el discurso de Rafael Correa en las Elecciones presidenciales de 2006 en Ecuador. *Res Publica: revista de historia de las ideas políticas*, 24(2), 275-286.

---

# ¿Qué es plurinacionalidad?

---

**Inti Cartuche Vacacela**

Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

---

<https://orcid.org/0000-0002-3151-8473>  
jose.cartuchev@ucuenca.edu.ec



## Resumen

El presente texto hace un recorrido breve sobre como se ha entendido la plurinacionalidad en el Ecuador. En primer momento pone atención al entendimiento multicultural del mismo, que lo limitó a una visión cultural de la exigencia de los pueblos indígenas. En segundo lugar se muestra algunos entendimientos de la idea plurinacional desde la teoría decolonial, que a su vez lo reducen a un problema de “diferencias”. Por último se presentan unas reflexiones en torno a lo que podría entenderse desde el punto de vista de las luchas concretas, es decir, dentro de una combinación tensa entre un horizonte comunitario popular y lo nacional popular.

**Palabras claves:** plurinacionalidad, multiculturalismo, teoría decolonial, comunitario popular, movimiento indígena.

## Introducción

Ha pasado un poco más de treinta años desde que la palabra “plurinacionalidad”, apareció en el debate público a raíz del levantamiento indígena. Su emergencia removió la aparente calma que se suponía llegaba con las relativas derrotas del movimiento sindical, en el contexto de la crisis mundial de los horizontes socialistas de fines de los 80s. La publicitada idea del “fin de la historia” que inmediatamente se posicionó en aquella época, al menos en el Ecuador, chocó con la repentina aparición del movimiento indígena en 1990. Una nueva ola de movilizaciones no venían solamente con reivindicaciones puntuales, sino que planteaba un proyecto de país, que implicaba un debate y a la vez un desafío sobre y para el Estado y la sociedad ecuatoriana.

La idea de plurinacionalidad ha ido de la mano de las vaivenes de la política indígena a lo largo de más de tres décadas de movilizaciones. Pero también de las respuestas que las diferentes fuerzas sociales nacionales e internacionales dieron a la impugnación indígena. En este sentido, se puede decir que lo hoy se tiene y se entiende por plurinacionalidad está cargado de una historicidad y por ende de disputas políticas y epistemológicas.

De ahí que, la idea de plurinacionalidad en la actualidad se

puede comprender como una sedimentación histórica de las continuas disputas que se han producido con el objetivo de definir sus horizontes y sentidos. Por un lado, desde el propio sujeto social que construyó el proyecto, y por otro desde aquellos que respondieron a aquel desafío. Por esto la plurinacionalidad ha sido y sigue siendo un campo de disputa política y discursiva que permanece abierto, y se entiende desde la intensidad de la confrontación política en donde ha adquirido ciertos sentidos, y a la vez ha sido recortada y traducida.

Lo que expongo a continuación es un breve panorama sobre algunas de las formas como se ha entendido la plurinacionalidad. No pretende este texto abordar la totalidad de planteamientos, debates y criterios sobre la idea, pues eso está fuera de mi alcance actual. Solamente indico las líneas más recurrentes sobre el tema que a partir de una investigación más extensa he desarrollado en otro espacio.<sup>1</sup>

En un primer momento muestro a rasgos generales la forma multicultural que asumió el proyecto indígena durante la década de los 90s y principios de los 2000. En un apartado siguiente indico en general la idea que de la plurinacionalidad ha tenido cierta teoría decolonial en el Ecuador. Al final, pongo atención a una mirada sobre la plurinacionalidad que se ancla en la disputa política concreta.

## **La visión multicultural de la plurinacionalidad**

En 1997, un ex candidato presidencial, quien fuera auspiciado por el naciente Movimiento de Unidad Plurinacional

<sup>1</sup> | Gran parte de este artículo está basado en mi tesis doctoral "La plurinacionalidad en disputa. Luchas comunitario-populares en Ecuador. 1973-2019".

Pachakutik Nuevo País, espacio multisectorial promovido por el movimiento indígena, decía respecto de la idea de plurinacionalidad lo siguiente:

los indígenas quieren formar empresas de turismo y manejar ellos sus propias empresas, quieren aprender a hablar inglés, pero sin perder el quichua, así como no lo pierden los vascos, ni nosotros el español... Quieren integrarse al mundo globalizado...es hora de respetar las culturas y de eso precisamente se trata la plurinacionalidad<sup>2</sup>

Estas palabras ilustran bastante bien lo que sucedió con el planteamiento indígena, tanto en la sociedad ecuatoriana, o incluso dentro del mismo movimiento. Una de las formas más visibles y de más profundo calado social en la década de los 90s fue asumir que la plurinacionalidad se trataba simplemente del respeto de los pueblos indígenas en términos de cultura, y de inclusión dentro de la sociedad nacional y del Estado. Aunque el proyecto indígena ecuatoriano implicaba un cuestionamiento a la dominación cultural y a la desigualdad social, la idea de plurinacionalidad no se limitaba a “respetar las culturas”. Esta idea más bien tuvo mucha relación con los postulados multiculturales en auge en los 90s.

El origen de las políticas multiculturales data de finales de los 60s y principios de los 70s, cuando algunos países del llamado primer mundo empiezan a preocuparse por la situación de determinados grupos sociales diferenciados culturalmente de las mayorías dentro de un Estado-nación. Se empiezan a pensar entonces en determinadas

2 | Ver diario *El Telégrafo*, 31/08/97, “Plurinacionalidad debe ser entendido por todos”.

políticas institucionales que den cuenta de la diversidad cultural de esas naciones (Barabas, 2014).

Pero para algunos autores como Charles Hale (2007) la generación de los derechos culturales y el multiculturalismo tuvieron estrecha relación con la construcción de un orden neoliberal. En el caso latinoamericano, se puede decir, con la puesta en marcha de un tipo de gobernanza que buscaba desmovilizar y subordinar las exigencias más radicales de las movilizaciones indígenas en el continente. La emergencia y ascenso de las llamadas “políticas de la identidad” contribuyeron a minimizar, y en muchos casos lanzar al olvido, las reivindicaciones por redistribución económica, o en su lugar a disociar las demandas de reconocimiento y redistribución, o si quiere, las políticas de la identidad de las de clase (Fraser, 2008)<sup>3</sup>.

Vale recordar que en el primer lustro de aquella se produjeron en toda Latinoamérica importantes levantamientos que ponían en cuestión la primera oleada neoliberal. El levantamiento de 1990, la marcha de la OPIP en 1992 por territorios en la Amazonía, y el levantamiento de 1994 por la ley de reforma agraria en el Ecuador; a nivel internacional, el levantamiento zapatista de 1994, y la “Marcha por territorio y dignidad” en Bolivia en 1990, marcaron los inicios de una época de fuerte disputa política y transformaciones de calado.

La respuesta que el Estado ecuatoriano y las clases dominantes dieron al desafío indígena tuvo que ver con cómo responder a la ola de movilizaciones y demandas. Frente

3 | En Ecuador algunos estudios como los de Víctor Bretón (Bretón, 2005, 2008), o el de (Guerrero & Ospina, 2003), muestran los lazos entre la política neoliberal, el multiculturalismo y sus impactos en el movimiento indígena en los noventa.

a la impugnación del orden social –que incluía al Estado y las formas de relaciones sociales jerarquizadas y no equitativas, tanto en el ámbito social, como político y económico–, la salida que dieron fue acoger y traducirlas a la lógica estatal dominante desde el punto de vista de la cultura. La política multicultural, a mediados de la década de los 90s, ya había posicionado en el discurso público la necesidad del respeto y valoración de la diversidad cultural de las sociedades, así como la necesidad de una reforma estatal que pueda incluir a los pueblos indígenas.

En esta perspectiva, una salida a la tensión entre el sostenimiento del Estado unitario y su potencial disolución por el nacionalismo étnico fue el “Estado Nación Plurinacional”, el cual debía partir del “respeto por el otro y el reconocimiento del otro” con la finalidad de dotar de estabilidad al Estado–nación, y al mismo tiempo garantizar las demandas de las “minorías nacionales” (Anton, 2014). Este autor interpreta la plurinacionalidad como un modelo que intenta conciliar “las tensiones entre las corrientes nacionalistas de estado y las nacionalistas minoritarias” (2014, p. 102). Bajo esta idea está presente la premisa de que el movimiento indígena habría planteado que el Ecuador es “una sociedad multicultural, compuesta por minorías culturales que se auto reconocen y auto determinan como minorías nacionales o nacionalidades” (2014, p. 101).

En el espacio político específico, las movilizaciones indígenas de la primera década de los 90s, entre otras cosas, demandaron una re-estructuración del Estado en términos plurinacionales. Pero esto coincidió con las políticas de reforma estatal de corte neoliberal –el desmantelamiento del Estado social, el descentramiento de la regulación estatal, la descentralización y autonomía que promovían las élites guayaquileñas por ejemplo–.

En la coyuntura de la Asamblea Constitucional del 98 esas dos propuestas de sociedad, la plurinacional y la neoliberal, se enfrentaron, dando como resultado que se reconociera, a tono con el ambiente regional, los derechos colectivos y la multiculturalidad del Estado ecuatoriano, al tiempo que se daba paso a las reformas neoliberales (Guerrero & Ospina, 2003). La plurinacionalidad no fue aceptada, cerrando toda posibilidad de una discusión más profunda sobre desigualdad social, y solo dentro de ella, la dominación cultural (Icci, 2002).

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la reforma multicultural del Estado –apertura de espacios institucionales para pueblos indígenas realizada a lo largo de la década de los 90s– fue la forma en la que el Estado tradujo las exigencias indígenas por plurinacionalidad. En este sentido se puede sostener que el proyecto indígena fue conducido por la senda del entendimiento multiculturalista de las desigualdades sociales de los pueblos indígenas.

El “proyecto popular de transformación del Estado”, como alguna vez afirmaba Luis Macas, ex presidente de la CO-NAIE, fue recortado y traducido en una demanda indígena solo para pueblos indígenas, dejando de lado la discusión sobre las relaciones de explotación y la totalidad de la estructura económica y política del país. La plurinacionalidad, visto con los lentes multiculturales, se pensó como una reforma jurídica para contestar a la llamada crisis del Estado-nación, producto tanto de los cambios en las configuraciones de poder económico político global neoliberal, como de las presiones del movimiento indígena. De tal forma, que la plurinacionalidad fue concebida como “un arreglo institucional que dota a los distintos grupos

culturales, pueblos o naciones indígenas de márgenes de autonomía y autogobierno, así como formas especiales de representación y derechos específicos en función de grupo, con el fin de hacer más igualitarias sus relaciones” (Cruz, 2013, p. 58).

## **La plurinacionalidad vista desde perspectivas teóricas decoloniales**

Por otro lado, ha existido también una corriente, en ciertos momentos bastante influyente de entendimiento de la plurinacionalidad. Esta es la teoría decolonial, sobre todo aquella que parte de las ideas sobre colonialidad de Aníbal Quijano.

La problemática indígena, desde esta visión, se explica por la colonialidad del poder, que habría convertido las diferencias étnico culturales en diferencias coloniales como problema estructural. Como producto de la colonialidad del poder, los Estados fundados sobre suelo americano tendrían instituciones sociales y políticas monoculturales que no reflejan la realidad social. Producto de la “modernidad blanca-occidental”, los pueblos indígenas y afro descendientes sufrirían el peso de la colonialidad en forma de racismo, exclusión, y una “invisibilización ontológica” (Dávalos, 2013, p. 13) que niega su presencia y diferencia legítima en el continente. Bajo este criterio, como principio de verdad, se supone que “lo pluri-nacional encuentra su sustento primordial en el carácter realmente plural de lo nacional” (Walsh, 2009, p. 165).

En este sentido, la plurinacionalidad es sobretodo el reconocimiento y la descripción de la realidad del país, en la que las distintas nacionalidades indígenas, que anteceden al Estado nacional, conviven con pueblos afro ecuato-



rianos, blancos y mestizos, y que requieren de una expresión institucional que refleje ese hecho. En tanto el Estado nación ha estado históricamente controlado por una sola cultura, la plurinacionalidad implicaría un cuestionamiento y disputa de la lealtad nacional y estatal exclusiva, para poner en consideración la existencia de lealtades múltiples dentro de una idea de nación descentrada (Walsh, 2008a, 2008b).

En esta lectura, el proyecto indígena marcaría una agenda nacional “otra” pensada desde los sujetos históricamente excluidos de la visión unitaria del Estado, la nación y la sociedad, que implicaría pertenencias identitarias y territoriales, así como nuevas formas de concebir, organizar y administrar el poder, la democracia, la justicia y el gobierno (Walsh, 2008b). Afirma esta autora: “es un re-pensar y re-fundar de lo uni-nacional colonial y excluyente, dentro de un proyecto de Estado y sociedad que se construye desde la pluralidad y el pluralismo...en el cual la diferencia ancestral indígena...es criterio necesario para realizar un cambio profundo” (Walsh, 2008b, p. 22).

En esta línea, la plurinacionalidad –y su idea contigua, la interculturalidad– tendrían contenidos decoloniales. Esta última estaría dirigida a la crítica de los saberes “eurocentrados” y “epistémicos”, es decir, dirigidas a aspectos culturales, mientras que la primera, estaría dirigida hacia una re-definición de la nación y del Estado como proyecto anticolonial. Se trataría de abrir el Estado ecuatoriano a la diferencia.

Este entendimiento de la plurinacionalidad pone su acento en el problema de la “diferencia radical” o “diferencia-dominación” cultural de una sobre otra, esto es de la cultura blanco-mestiza sobre los pueblos y nacionalidades

indígenas a lo largo de la historia de construcción de los Estados, la nación y la sociedad. Sería éste el problema al que apunta la plurinacionalidad como propuesta, proceso y proyecto decolonial.

Aníbal Quijano, uno de los autores decoloniales más citados por esta corriente teórica, propone una idea similar de Estado plurinacional. Para él, “se trata de que la estructura institucional del Estado sea modificada en sus fundamentos, de modo que pueda representar efectivamente a más de una nación. Es decir, se trata de una múltiple ciudadanía, ya que en la existente los ‘indígenas’ no tienen, no pueden tener, plena cabida” (Quijano, 2005, p. 37).

En un sentido similar, Boaventura de Sousa afirma que el problema del Estado plurinacional implicaría una re-fundación del Estado moderno ya que este ha sido construido sobre una sola nación. Un Estado de este tipo necesitaría la combinación de diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado. Por un lado, el concepto liberal clásico basado en la ciudadanía y en la unidad entre el Estado, la nación, y la cultura, y por otro lado, el concepto “comunitario”, –propuesto según él por los movimientos indígenas–, el cual no llevaría necesariamente a la formación de un Estado, puesto que han existido a lo largo de la historia naciones sin Estado, pero que sí implicaría un cierto nivel de autodeterminación, pero no de independencia (De Sousa, 2007). Por tanto, para este intelectual, la plurinacionalidad quiere decir que son las nacionalidades e identidades las que se juntan para construir un proyecto nacional, pero con sus reglas de pertenencia, sus formas ancestrales, su derecho, sus formas de democracia y su autonomía (De Sousa, 2010, p. 151). En este caso, lo central de la crítica que propondría la plurinacionalidad al Estado es el tema de la nación y la ciudadanía, cuestión que se

saldaría con la combinación de derechos colectivos e individuales dentro de un solo Estado.

En una mirada parecida, Pablo Dávalos sostiene que el debate de la plurinacionalidad debería remitirse a “su territorio epistemológico natural, aquel de la teoría decolonial, la filosofía de la liberación y las ontologías políticas de la diferencia radical” los cuales estarían relacionados con “el pensamiento propio indígena y su proyecto político” (Dávalos, 2013, p. 9). Para este académico, el problema real de la plurinacionalidad no radica en las formas institucionales o los arreglos jurídicos que se puedan hacer al interior del Estado. Lo que estaría en juego es una de las categorías centrales del liberalismo: el Estado-nación, que a su vez, remitiría a otra categoría aún más profunda, la modernidad. La plurinacionalidad plantearía entonces un debate sobre los límites y alcances de la modernidad y sus posibilidades de regulación y emancipación. Sería este el “núcleo duro” que sustenta la propuesta del Estado plurinacional. Asumiendo la perspectiva decolonial llega a la conclusión de que la plurinacionalidad propondría cuestionar al Estado “como una forma de dominación política que procesa no solo las diferencias de clase, sino que garantiza la colonialidad del poder, la diferencia colonial, las geopolíticas del conocimiento y las lógicas de invisibilización ontológica de las diferencias radicales” (Dávalos, 2013, p. 17).

## **La plurinacionalidad desde el interior de las luchas**

En cierta forma, se puede decir que el proyecto político del movimiento indígena en el Ecuador no se acomoda bien a los modos convencionales de entender los movimientos populares, pues no tiene en el horizonte ni solamente la autonomía, ni tampoco la toma del poder estatal a secas. Al contrario, ha construido un proyecto complejo, que ha

respondido a las experiencias históricas de sus organizaciones de base. Ha desarrollado una práctica y un horizonte político que combina la autodeterminación con la demanda de un nuevo Estado.

El proyecto político de la plurinacionalidad ha sido un campo de disputa entre los poderes globales del capital, el Estado y las fuerzas sociales de las organizaciones indígenas y populares. Cada uno, bajo sus proyectos de sociedad, ha intentado vaciarlo y/o llenarlo de contenidos, mismos que han ido configurando una idea de plurinacionalidad. Esta se ha vuelto así un campo de disputa que ha sido afectado por los diferentes momentos de la lucha de clases, de la correlación de fuerzas entre el movimiento indígena, el Estado y el capital.

El recorrido por algunos de los más fuertes momentos de lucha muestra perfiles y dimensiones de la plurinacionalidad, más allá de lo que generalmente se ha entendido por ella. Esto es, un proyecto que se refiere exclusivamente a una reivindicación identitaria, culturalista, de “diferencias radicales”, o centrada en la reforma estatal, que ha sido la forma como fue traducida por el multiculturalismo neoliberal o en la mirada decolonial.

Esta manera de mirar el proyecto indígena fue asumida también por parte del mismo movimiento indígena en diferentes momentos de las luchas. La plurinacionalidad, entendida desde el multiculturalismo como simple reivindicación identitaria y étnica, implicó una desarticulación del proyecto global que asumía la problemática indígena en términos de clase y etnia, o más exactamente, el problema cultural formando parte de una complejo de dominación capitalista colonial. El multiculturalismo separó esas dimensiones y puso énfasis en lo cultural. La solución

al problema indígena, y su proyecto plurinacional, ya no pasaba entonces por la transformación global de las relaciones de dominación en la sociedad y el Estado, sino por el reconocimiento cultural mediante reformas estatales en términos de derechos sectoriales.

La plurinacionalidad fue entonces percibida como mera reivindicación identitaria y cultural. Esto no significa que estas demandas no hayan estado presentes en las luchas indígenas en el Ecuador. De hecho, en algunos momentos fueron elementos centrales que catalizaron procesos organizativos centrales para su conformación como movimiento popular. Sin embargo, es necesario recalcar que el problema cultural o de dominación colonial fue entendido como parte de un sistema de dominación más general.

Pero la plurinacionalidad no se limitó a un problema de “respeto de las culturas” o inclusión de los pueblos indígenas dentro de la sociedad y el Estado, como asumió el multiculturalismo, ni tampoco se trató de solucionar la desigualdad social a partir de sus “diferencias radicales”, como entendió cierta teoría decolonial.

La plurinacionalidad tiene que ver sobretodo con un horizonte y práctica continua de *reapropiación y defensa colectiva de riqueza social natural*: tierra, agua, bosques, etc. Pero no solamente desde el punto de vista comunitario y para las comunidades, sino también en ámbitos más generales, como en el caso de las propuestas de nacionalización de recursos estratégicos que aparecieron en diferentes momentos de lucha contra el neoliberalismo en los noventas<sup>4</sup>.

4 | Como por ejemplo en las coyunturas de 1998 y 2008. Cfr. (Conaie, 2007; Conaie et al., 2007, 2019; Conaie & Cms, 2000).

De igual forma, y profundamente relacionado a lo anterior, ha estado presente un *horizonte de reapropiación de capacidades políticas propias*, o autodeterminadas, en la forma de autogobierno comunitario, que en algunos momentos incluso ha intentado ir más allá de lo estrictamente comunitario<sup>5</sup>.

Pero estos dos contenidos del proyecto indígena, que han implicado una práctica política más contraria a lo estatal, han estado combinados con otro que justamente demanda la construcción de un Estado plurinacional, como garante de la reproducción y expansión de lo comunitario, y en general, de democratización del Estado desde abajo, en oposición al neoliberalismo.

La consigna de los grandes levantamientos de finales de los 90s, “Estado plurinacional sin privatizaciones”, ilustra este horizonte político que el movimiento indígena también ha llevado como parte de sus luchas, el cual está muy lejos de los entendimientos del multiculturalismo y de las teorías decoloniales. Los levantamientos de los 90s fueron frontales respuestas a la aplicación del neoliberalismo. En tanto lograron aglutinar a su alrededor a diversos sectores no indígenas, tampoco se basaron en ninguna “diferencia radical”. A pesar de que se podría argumentar que en efecto algunas dimensiones de la movilización indígena discurrieron por la senda multicultural y la diferenciación étnica, no se puede generalizar y sobretodo olvidar que a pesar de ello, existieron ciertas dimensiones de la plurinacionalidad que iban por otro lado. Estas tuvieron que ver con una variante de lo nacional popular en el Ecuador, siempre y cuando se entienda la plurinacionalidad

5 | Como en algunos episodios durante los últimos levantamientos de octubre de 2019 y junio de 2022.

como un proyecto global de transformación estatal que requiere una democratización desde abajo. Este horizonte ha demandado la construcción de otro Estado que efectivamente esté bajo control comunitario y popular, contradiciendo algunas asunciones del proyecto indígena como simple autonomismo.

Es importante indicar que esta dimensión nacional popular de la lucha indígena ha implicado una voluntad de articulación con el resto de sectores populares. Muestra, al contrario de algunas miradas, que la plurinacionalidad no se ha limitado a un proyecto étnico o de pueblos indígenas para sí mismos. Ha existido desde sus inicios una postura clasista que ha permitido tener una visión nacional del problema indígena, y como parte de la lucha de clases en el Ecuador<sup>6</sup>.

Entonces se podría definir a la idea de plurinacionalidad como una combinación tensa entre un horizonte comunitario popular y uno nacional popular. De ahí que el proyecto indígena y sus luchas no pueden ser leídos manteniendo estas visiones separadas. La práctica política ha demostrado que esos dos horizontes han estado presentes en las luchas de manera articulada y tensa, y que a partir de ellos, es posible un entendimiento más complejo de lo que significa el proyecto indígena.

Una de las cuestiones que me parece importante resaltar es lo contradictorio de su horizonte<sup>7</sup>. Esto tiene que ver con

- 6 Cuestión que se puede mirar en el carácter de los diferentes levantamientos a lo largo de los 90s, así como en los de los últimos tres años. Los slogans de "Estado plurinacional sin privatizaciones", "Nada solo para los indios", o las propuestas de Constitución construidas y presentadas en 1997 y 2007, pueden dar cuenta de esto. Cfr. (Conaie, 2007).
- 7 Pero entiendo la contradicción no en términos necesariamente negativos, sino como una posibilidad abierta, que en ciertos momentos y bajo ciertas condiciones puede ser productiva.

los siguiente. El proyecto indígena no ha colocado toda su demanda de *transformación en términos estatales, pero tampoco reniega del Estado*. En su lugar, me parece que ha planteado continuamente un horizonte comunitario popular<sup>8</sup> a la par con una cierta dimensión nacional popular<sup>9</sup>, referida sobre todo a la necesidad de un Estado (plurinacional). Dicho de otra forma, ha puesto en marcha una compleja combinación entre el *poder social de lo comunitario popular y la demanda por un mínimo estatal*, que básicamente implica una democratización del Estado desde abajo, que permita la protección, sostenimiento y expansión de los poderes sociales anidados en lo comunitario popular.

También es importante señalar que las luchas indígenas en el Ecuador y la idea de plurinacionalidad muestran un camino diferente a la dicotomía Estado o autonomía como vías divergentes hacia la emancipación. En la última década, a raíz de la emergencia de los progresismo a lo largo de Latinoamérica, se planteó un debate dentro de la estrategia política y el sujeto de la emancipación en términos radicalmente dicotómicos, es decir posicionando al Estado en contraposición a la autonomía. Cuestión que a la vista de lo sucedido en años recientes pos progresistas ha resultado desastrosa.

- 8 Entiendo horizonte comunitario popular como aquel que pone su acento en la re-propiación social de riqueza social natural junto a y en base a una forma de lo político que se sostiene sobre la producción de lo común. Una discusión más compleja y detenida sobre esto se puede ver en (Gutiérrez, 2015; Gutiérrez et al., 2017; Linsalata, 2015), entre otras. Para el caso ecuatoriano se puede revisar mi tesis doctoral en (Cartuche, 2022).
- 9 Entiendo lo nacional popular en los términos de Zavaleta como un proceso de formación de un horizonte político que implica una conexión entre una democratización social y forma estatal. Cfr. (Zavaleta, 2013).



Me parece que la propuesta de plurinacionalidad, entendida en los términos antes indicados, ofrece un camino alternativo, y quizá más efectivo. Esto es, pone sobre la mesa la necesidad ineludible de disputar el Estado como espacio fundamental –pero no único– para la diagramación y construcción de emancipación. Pero al mismo tiempo plantea la necesidad de proteger, sostener y garantizar la expansión de niveles de autodeterminación de lo comunitario popular, como formas sociales que guardan aún posibilidades de socialidad contra y más allá del capital y su forma estatal.

En la década de los 80s, cuando el neoliberalismo daba sus primeros pasos en el desmantelamiento del Estado a lo largo de América Latina, el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva advertía acerca de los problemas que para los sectores populares podía traer pensarse como opuestos totalmente al Estado. Dicho de otra forma, pensar el Estado como el enemigo de la llamada sociedad civil. Al concebir así la disputa política –decía él– corrían el riesgo “de juntarse con insólitos ‘compañeros de viaje’ como Milton Freidman, Friederich Hayek y similares” (Cueva, 2015, p. 208). Se hacía eco de la inquietud de Ruy Mauro Marini, quién decía que en efecto, para los movimientos populares, restarle poder económico y político al Estado, era fundamental, pero “siempre y cuando ello implique la transferencia de competencias, no a la burguesía, sino al pueblo” (Marini, 2007, p. 4).

La idea de plurinacionalidad en el Ecuador parece haber tomado en serio esas advertencias hechas en la misma época de articulación de las organizaciones y del proyecto político indígena. Pero sobre todo, la experiencia política misma ha mostrado a las organizaciones indígenas la importancia de disputar el Estado como un ente imprescin-

dible a la hora de defender ámbitos de autodeterminación comunitaria, así como de garantizar conquistas importantes en derechos sociales para toda las clases populares, donde también están los pueblos y nacionalidades.

Alguna vez un dirigente indígena decía que si el Estado llega a las comunidades, debía hacerlo bajo coordinación con las organizaciones. Pero no había que rechazarlo, porque “sino, así rechaces, el Estado va a estar ahí, porque hay gente que necesita, por más que la dirigencia rechace, alguien ha de querer beneficiar del Estado...pero si la organización orienta ese proceso ahí el Estado no va a poder romper, pero si rechazas o te quedas simplemente oponiendo hay la posibilidad de fracturar [la organización]” (Cholango, 2014).

Para el movimiento indígena se trata entonces, no de huir o de confrontar sin más al Estado, sino de *sujetarlo* a las decisiones de la sociedad, en el horizonte de su futura disolución en la sociedad que le dio origen. Esta idea de *sujección del Estado*, supone otra idea del proceso de emancipación, misma que no sitúa la toma directa del poder estatal como única forma de garantizar la transformación social radical, pero tampoco plantea que la simple autonomía radical sea la forma de llevar adelante la emancipación del capital. En su lugar, el proceso de emancipación es más una sujeción-torsión-erosión de lo estatal por diferentes oleadas de las fuerzas comunitario populares. Mismas que se cultivan, desarrollan y amplían *con y contra* el Estado.

En el contexto pos progresista, donde las fuerzas conservadoras y neoliberales están llevando adelante un renovado ataque a los derechos sociales inscritos en el Estado, y alcanzados a base de las luchas de los movimientos

populares, la idea de una postura antiestatal a secas es contraproducente. ¿Significa esto que las organizaciones populares e indígenas deben defender el Estado a secas como única alternativa al neoliberalismo? Creo que no. La misma experiencia de los progresismos ha mostrado la insuficiencia o el peligro de poner toda la esperanza de transformación en el Estado, de entregar las capacidades políticas propias en manos del monopolio y la burocracia estatal. Al contrario, ha mostrado la necesidad de cuidar, proteger y desarrollar ámbitos de autodeterminación social que permitan hacer un contrapeso efectivo a las inercias estatales, que tienden al monopolio y la enajenación de la política.

La idea de plurinacionalidad, en los términos que entiendo aquí (poder social de lo comunitario popular + mínimo estatal), es un camino factible en el mediano plazo, opuesto a la proyecto neoliberal y alternativo a las derivas estado-céntricas de ciertos progresismos, en la medida en que, implica justamente “la transferencia de competencias, no a la burguesía –como quiere el proyecto neoliberal–, sino al pueblo”. Competencias que, en el sentido que hemos trabajado aquí, se refieren fundamentalmente a la reapropiación de la riqueza, de la capacidad política, junto a un momento estatal que permita frenar el embate de las fuerzas y clases capitalistas, que en el tránsito actual pugnan por privatizarlo todas las dimensiones de la vida social que les resulten lucrativas.

En este sentido, la idea de plurinacionalidad muestra un sendero alternativo a la simple estatización de los medios de producción, como política antineoliberal. En su lugar plantea las posibilidades de la propiedad comunitaria como alternativa y complemento a lo público estatal (o viceversa), abriendo con eso la posibilidad de romper el

monopolio privado de los medios de producción más estratégicos para la sociedad (como por ejemplo por medio de los sistemas comunitarios de agua, la tenencia colectiva de la tierra, etc.) y al mismo tiempo sin entregarlos al monopolio estatal de lo común.

Lo mismo se podría decir respecto de las prerrogativas sobre las decisiones que afectan a todos. En lugar de entregar toda la potestad a lo estatal, plantea la necesidad de un nivel de *autodeterminación social*, pero no de *autosuficiencia* respecto del Estado. Con ello se coloca por fuera de la dicotomía estatismo o mercado, abriendo un camino que se sitúa en la autodeterminación de lo comunitario popular y a la vez reivindica un Estado sujetado a la sociedad.

## Conclusiones

La idea de plurinacionalidad, ha sido y es aún un campo de disputa política controversial. Los diferentes contornos, o contenidos y significados que ha tenido, y que como sedimentación histórica perviven en la actualidad, son producto de una disputa continua por definirlo, recortarlo, expandirlo.

Como toda idea, proyecto u horizonte político, ha estado sujeta al impacto de diferentes fuerzas sociales. El hecho de que en 2008 se haya reconocido en la Constitución del Estado, y lo que ahí se tiene como plurinacionalidad se entiende mirando el trayecto histórico recorrido por los sujetos y como sus ideas han sido moldeadas por las fuerzas políticas coyunturales y estructurales.

Esto es importante señalar sobre todo para entender que lo que está garantizado como plurinacionalidad en la

Constitución hoy es una puerta para futuros reflexiones y debates que vayan más allá de lo meramente normativo y estatal, de lo cultural (como quería el multiculturalismo) o la diferencia colonial (como piensa la teoría decolonial). En su lugar, abre la mirada hacia cómo lo que está normado, y en qué medida, permite efectivamente concretar la idea de plurinacionalidad como recuperación de capacidades políticas propias y de riqueza social natural, junto a la construcción de un Estado que garantice derechos sociales para todos.

## Referencias bibliográficas

- Anton, J. (2014). El modelo de Estado Plurinacional en Ecuador: Ideas y reflexiones. *Revista de Antropología experimental*, 14, 91-107.
- Barabas, A. (2014). Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: La presencia de los pueblos originarios. *Configurações. Revista Ciências Sociais*, 14. file:///home/inti/Descargas/configuracoes-2219.pdf
- Bretón, V. (2005). ¿Más allá del neoliberalismo étnico? Enseñanzas desde los andes del Ecuador Parte II. *Boletín ICCI - Rimay*, 7(79). <http://icci.nativeweb.org/boletin/79/breton.html>
- Bretón, V. (2008). De la ventriloquía a la etnofagia o la etnitización del desarrollo rural en los Andes ecuatorianos. En M. Martínez & E. Rodríguez (Eds.), *Intelectuales, mediadores y antropólogos. La traducción y la reinterpretación de lo global en lo local. XI Congreso de Antropología: Retos teóricos y nuevas prácticas*. (pp. 113-136). <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0707Solo-Zaldivar.pdf>
- Cartuche, I. (2022). *La plurinacionalidad en disputa. Luchas comunitario populares en Ecuador (1970-2019)* [Tesis doctoral]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Cholango, H. (2014, junio 10). Memorias del movimiento indígena. La relación con el Estado en tiempos del progresismo. Entrevista a Humberto Cholango [Blog]. *Ayluyarina. Devenir*

- comunidad. <https://aylluyarina.blogspot.com/2021/05/memorias-del-movimiento-indigena-la.html>
- Conaie. (2007). *Propuesta de la Conaie frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico*. Conaie - Unión Europea - APN - IEE.
- Conaie, & Cms. (2000). *Carta a los pueblos del Ecuador: Nuevo milenio, nueva vida, nuevo gobierno. Documento previo al levantamiento indígena de enero del 2000 de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS)*. <http://www.llacta.org/organiz/coms/com00.htm>
- Conaie, Coordinadora Política de Mujeres, Movimiento Gente Común, Feine, Ecuarunari, Ceols-Fut, Cedocut-Fut, Cms, Consejo Nacional Afroecuatoriano, Mujeres por la Democracia, Conaice, Ecuador Decide, Fundación Pueblo Indio, Frente de Defensa de la Amazonía, ADN, Comité de Empresa Petroecuador, Trabajadores Registro Civil, & Fetsapi. (2007). *Somos poder constituyente. Mandato y carta de compromiso al Presidente Rafael Correa*. <http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0018.htm>
- Conaie, Fut, Feine, Unorcac Fenocin, Frente Popular, CNC, & Fenoc. (2019). *El Parlamento de los pueblos, organizaciones y colectivos sociales del Ecuador. Propuesta al país (Resumen ejecutivo)*.
- Cruz, E. (2013). Estado Plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena. Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista VIA IURIS, enero-junio(14)*, 55-71.
- Cueva, A. (2015). El análisis «posmarxista» del Estado latinoamericano. En *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana* (1º, pp. 201-222). Siglo XXI - CLACSO.
- Dávalos, P. (2013, julio 22). La plurinacionalidad del Estado y las aporías del liberalismo [Página web]. *América Latina en Movimiento*. <https://www.alainet.org/es/active/65914>
- De Sousa, B. (2007). La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. *OSAL, Año VIII(22)*, 25-46.

- De Sousa, B. (2010). La difícil construcción de la plurinacionalidad. En Senplades (Ed.), *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay* (1º, pp. 149-154). Senplades.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4 agosto-diciembre(6), 83-99.
- Guerrero, F., & Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. CLACSO.
- Gutiérrez, R. (2015). *Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y producción de lo común en América Latina* (1º). Autodeterminación - Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos (SOCCE).
- Gutiérrez, R., Navarro, M., & Linsalata, L. (2017). Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión. En D. Inclán, L. Linsalata, & M. Millán (Eds.), *Modernidades alternativas* (1a, pp. 377-417). UNAM - Ediciones del Lirio.
- Hale, Ch. (2007). ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala. En M. Lagos & P. Calla (Eds.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestarias en América Latina* (1º, pp. 285-246). INDH-PNUD.
- Icci. (2002). Editorial: Evaluación política del movimiento indígena ecuatoriano. *Boletín ICCI - Rimay*, 4(34). <http://icci.nativeweb.org/boletin/34/editorial.html>
- Linsalata, L. (2015). *Cuando manda la asamblea. Lo comunitario popular en Bolivia: Una mirada desde los sistemas comunitarios de agua de Cochabamba* (1º). SOCEE - Autodeterminación - Fundación Abril.
- Marini, R. (2007). La lucha por la democracia en América Latina. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 1, 2-4. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/cuadernos/marini/jornada/marini2.pdf>
- Quijano, A. (2005). El Movimiento Indígena y las cuestiones pendientes en América Latina". *Revista Tareas*, enero-abril de 2005(119), 31-62.
- Walsh, C. (2008a). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolo-

- nialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refudar el Estado. *Tabula Rasa*, julio-diciembre de 2008(9), 131-152.
- Walsh, C. (2008b). *Interculturalidad y plurinacionalidad. Elementos para el debate constituyente*. UASB. <http://www.reduii.org/cii/sites/default/files/field/doc/Interculturalidad%20y%20Plurinacionalidad.pdf>
- Walsh, C. (2009). Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia el «Buen vivir». En A. Acosta & E. Martínez (Eds.), *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad* (1º, pp. 161-184). Abya Yala.
- Zavaleta, R. (2013). Lo nacional-popular en Bolivia. En René Zavaleta Mercado. *Ensayos 1975-1984. Obra completa II* (1º, pp. 143-384). Plural Ediciones.



## ANEXO:

# Datos académicos de las y los autores

## **SOBRE LAS Y LOS AUTORES**

### **GINA CHÁVEZ VALLEJO**

Doctora Cum Laude en Derecho, Ciencias Políticas y Criminología por la Universidad de Valencia, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Simón Bolívar, Sede Ecuador. Doctora en Jurisprudencia y Abogada de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador. Profesora Titular Principal del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN. Miembro fundador de la Red Internacional por el Nuevo Constitucionalismo Democrático. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO “Crítica Jurídica y Conflictos Sociopolíticos”. Miembro de la Red Internacional de Constitucionalismo Crítico.

### **GUSTAVO XAVIER AYALA CRUZ**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca. Diploma de Estudios Avanzados y suficiencia investigadora en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Comunicación por la Universidad Central del Ecuador.

Se ha desempeñado como profesor universitario (UCE, UASB); consultor de organizaciones no gubernamentales (Fundaciones Esquel y Heifer); colaborador de organismos internacionales (OEA, PNUD, UNICEF); asesor de instituciones públicas y diplomático. Actualmente es Director de Programas en Ecuador de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) de España.

### **RICARDO SÁNCHEZ CÁRDENAS**

Ph.D. en Sociología por la Northwestern University (Illinois, E.E.U.U.). Su tesis doctoral se titula Descolonizando Estados-Nación En América Latina del siglo XXI: Asambleas Constituyentes y las contradicciones del (trans)nacionalismo poscolonial. Ostenta una maestría en Sociología por la misma universidad y su título de tercer nivel lo obtuvo en los programas interdisciplinarios de Estudios Urbanos y de Estudios Latinoamericanos en Vassar College (Nueva York, E.E.U.U.). Actualmente es Docente investigador de la Carrera de Sociología, de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la Universidad Central del Ecuador. Además, coordina tres proyectos de vinculación con la sociedad relacionados con la educación continua, la participación ciudadana y la comunicación científico social.

### **CHRISTIAN PAULA AGUIRRE**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista Superior y Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador). Diplomado en derechos de las mujeres: teoría y práctica por la Universidad de Chile. Diplomado en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Zaragoza y Magister en Derechos Humanos por la Universidad San Martín de Argentina. Actualmente

es Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y Director del Instituto de Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador. Miembro de la Fundación Pakta y de la Red de Litigantes LGBTI de las Américas.

### **MÓNICA MANCERO ACOSTA**

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Magíster en Derecho Económico, por Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Ha sido profesora de la Universidad de Cuenca, Universidad San Francisco de Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales y profesora invitada en varias universidades de México. Actualmente es Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la Universidad Central del Ecuador. Temas de especialización: procesos políticos contemporáneos, nacionalismos, feminismos.

### **JOHN ANTÓN SÁNCHEZ**

Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Estudios Políticos, por FLACSO Ecuador. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología, por la Universidad Nacional del Colombia. Antropólogo, por la Universidad Nacional del Colombia. Profesor Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador y de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. Sus líneas de investigación son: Diáspora africana en las Américas; Raza, racismo, etnicidad y desigualdades; Indicadores sociales de desigualdad y discriminación; Movimientos sociales afro descendientes; Temas de antropología afro descendiente y Teoría de los derechos de los pueblos y nacionalidades.

Es autor de las siguientes publicaciones: Buen Vivir, vivir bien o Ubuntu, desde una visión afrodescendiente en Ecuador; Visión del Estado Plurinacional, aportes desde la afrodescendencia; Expectativas de reconocimiento de los afrodescendientes en el Consenso de Montevideo y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024); El consenso de Montevideo y los afrodescendientes en su Decenio Internacional; De John Antón Sánchez para Michelle Bachelet.

### **ADRIÁN LÓPEZ ANDRADE**

Doctor en Historia Latinoamericana y Magíster en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. También es Maestro en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede Ecuador. Tiene un B.A. en Ciencia Política e Historia por el Hampshire College de Massachusetts, Estados Unidos. Actualmente es Director de la Carrera de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la Universidad Central del Ecuador. Sus líneas de investigación incluyen las políticas públicas, políticas judiciales, derechos humanos y administración pública.

### **GUSTAVO SILVA CAJAS**

Ph.D (c) por la Universidad de Sevilla (España). Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla (España). Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante (España) y la Università degli Studi di Palermo (Italia). Abogado por la Universidad de las Américas con experiencia en el sector público y privado. Docente y Director del Centro por la Transparencia y los Derechos Humanos de la Escuela de Derecho, de la Universidad Internacional del Ecuador. Activista por los DDHH y autor de

varias publicaciones sobre derechos fundamentales, teoría crítica del derecho, filosofía del derecho y sociología jurídica.

### **FÁTIMA ATACUSHI GARCÍA**

Abogada por la Universidad Central del Ecuador, donde también es ayudante de cátedra de Clínica Constitucional. Es asistente de despacho de la Corte Constitucional del Ecuador desde 2021. Es coordinadora de la comisión de comunicación del Colectivo Jurídico Universitario y se ha desempeñado como participante y tutora en concursos nacionales y regionales de derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional humanitario.

### **SEBASTIÁN CILIO MEJÍA**

Sociólogo por la Universidad Central del Ecuador. Fue representante estudiantil al Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la UCE, en el periodo 2019-2021. Sus líneas de investigación son: Teoría de la democracia, política comparada, movimientos migratorios, y perspectivas de género. Sus publicaciones recientes son: “Una reflexión comparada sobre la situación de movilidad y control en algunos países de las Américas. Caso norteamericano” en el boletín #7 (Trans) Fronteriza de CLACSO; y “El dilema de la virtualidad en la educación: caso Ecuador” en la Revista Kronos-UCE.

### **RUBÉN CASTRO ORBE**

PhD. en Derecho y Gobernanza, por la Universidad de Salamanca (España). Magíster en Docencia Superior, mención en Ciencias Jurídicas. Doctor en Jurisprudencia y Abogado laboralista. Presidente de la Asociación de Abogados

Laboralistas. Profesor de Derecho Laboral, en la Facultad de Jurisprudencia, de la Universidad Central del Ecuador. Asesor de organizaciones sindicales.

### **SANTIAGO GARCÍA ÁLVAREZ**

Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Economía Internacional y Desarrollo, por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Relaciones Internacionales, Mención Economía y Finanzas, por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Economista de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Es profesor titular de Economía del Desarrollo y Política Económica en la Universidad Central del Ecuador. Ha efectuado varias publicaciones sobre desarrollo económico y política económica, además sobre comercio e integración. Anteriormente se desempeñó como Viceministro de Economía y fue Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Actualmente ejerce la presidencia del Colegio de Economistas de Pichincha.

### **DIEGO MEJÍA MONCAYO**

Sociólogo, por la Universidad Central del Ecuador. Magister en Historia, por la Universidad Andina Simón Bolívar. Miembro del Grupo de Investigación de Economía Social y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador. Sus temas de investigación se vinculan con la gubernamentalidad y el cuerpo, y las temáticas de la Economía Social y Solidaria.

### **NICOLÁS VILLAVICENCIO SALAZAR**

Sociólogo, por la Universidad Central del Ecuador. Miembro del Grupo de Investigación de Economía Social y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador. Su principal

línea de investigación es sobre el debate teórico e histórico-conceptual de las economías alternativas, entre ellas la Social y Solidaria, Comunitaria y Feminista.

### **INTI CARTUCHE VACACELA**

Investigador kichwa saraguro. Magister en Sociología política por FLACSO-Ecuador y Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Puebla-México. Sus áreas de interés son la historia y sociología del movimiento indígena, las teorías de la descolonización, y la sociología política y de la cultura. Actualmente es docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador.



## **SOBRE LOS COMPILADORES**

### **FRANCISCO HIDALGO FLOR**

Sociólogo. Profesor de las asignaturas de Sociología Agraria y Sociología del Desarrollo en la Universidad Central del Ecuador. Ex – decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la UCE. Coordinador de la Red de Carreras de Sociología y Política del Ecuador. Investigador del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador – SIPAE. Miembro del Grupo de Trabajo de Clacso “Estudios críticos del desarrollo rural”. Investigador asociado del Centro Tri – Continental – CETRI.

### **SIXTO ZOTAMINGA**

Politólogo por la Universidad Central del Ecuador. Sociólogo por la Universidad Central del Ecuador. Maestrante en FLACSO Ecuador. Coeditor de la Revista Sociología y Política Hoy, una publicación de la Red de Carreras de Sociología y Ciencias Políticas del Ecuador. Sus temas de investigación son: Historia de la Ciencia Política, partidos y sistema de partidos, Ejecutivo y legislativo, gobiernos seccionales.

ISBN 978-9942-42-674-1

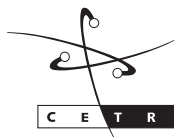


Publicación de distribución gratuita, financiada con recursos de la Fundación Rosa Luxemburg, con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas secciones de ella pueden ser utilizadas siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original. El contenido de la publicación es de responsabilidad exclusiva de las y los autores y no refleja necesariamente la postura de la FRL.



**CLACSO**

Red de Carreras de  
Sociología y Ciencias  
Políticas del Ecuador



**L**os quince años del proceso constituyente, de 2007 y 2008, merecen ser conmemorados hoy en el 2022 - 2023, asumiéndolos como acontecimientos con sus logros y debilidades, que tuvieron la virtud de superar las miradas y comprensiones de corto plazo y adoptar visiones, debates y propuestas de largo aliento que lograron consolidar un texto constitucional que supere los límites tradicionales y plantea desafíos de horizontes de cambios profundos para el Ecuador. La Constitución del 2008, aprobada por la asamblea constituyente alcanzó el respaldo amplio del conjunto de la población, en un referéndum ratificatorio, de septiembre de ese año, en el cual el 64% del electorado que votó a favor de la Constitución.

La evolución social, política, jurídica, institucional del texto constitucional que de allí emerge marca eventos relevantes, que han merecido importantes y valiosos análisis, varios de los cuales se publican en las presentes memorias.



Red de Carreras de  
Sociología y Ciencias  
Políticas del Ecuador

