

Proceso Constituyente en Ecuador¹

I. Antecedentes

Desde la presidencia de Abdalá Bucaram (1996-1997) hasta Rafael Correa (2007-2017), **Ecuador vivió prácticamente una década de constante crisis política y social.**

Bucaram llegó al poder con un programa de centro-izquierda que prometía hacer frente a las políticas de reajuste estructural de su predecesor, Sixto Durán Ballen. Sin embargo, al poco tiempo, Bucaram cedió frente a las presiones del FMI y el Banco Mundial y continuó la senda de reformas neoliberales. Los precios de la gasolina, transporte, telefonía y electricidad aumentaron exponencialmente, causando protestas sociales transversales que terminaron con el gobierno. En mayo de 1997, el presidente Fabián Alarcón (1997-1998) llamó a una asamblea constituyente, demanda histórica de organizaciones como la *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, la principal organización indígena del país. Aunque la Constitución de 1998 incluyó nuevos derechos sociales y garantías, no acogió la demanda de plurinacionalidad e incluso facilitó los procesos de privatización. Así, **“la política ecuatoriana continuó con un patrón cíclico de políticos que prometían reformas sociales que en gran parte eran abandonadas por políticas económicas neoliberales una vez que estos llegaban al poder.”**² A fines de los 1990s, el 68% de la población ecuatoriana vivía bajo la línea de la pobreza.

Rafael Correa debutó en la política nacional de Ecuador como ministro de finanzas del gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007). En el cargo, destacó por su abierta oposición a las políticas del FMI y a firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Luego de cuatro meses dejó el gabinete. En 2006, Correa se postuló a la presidencia de Ecuador con apoyo del Partido Alianza PAIS y el movimiento *Revolución Ciudadana*, ganando las elecciones con un 56.7% de los votos (participación 83.5%).

¹ Por Ricardo Diaz Osses.

² Phoebe King (2013), *Neo-Bolivarian Constitutional Design: Comparing the 1999 Venezuelan, 2008 Ecuadorian, and 2009 Bolivian Constitutions*, p.379.

II. Proceso constituyente y tensión entre poderes

El 15 de enero de 2007, mismo día de su posesión, Correa emitió el Decreto Ejecutivo N°2 llamando a una consulta popular, de acuerdo con los artículos 104 y 283 de la Constitución de 1998, los que facultan al presidente de la república para llamar a plebiscito en tres casos: (i) cuando hubiere un proyecto de reforma constitucional calificado de urgente por una mayoría del Congreso; (ii) cuando el Congreso no ha despachado un proyecto de reforma constitucional luego de 120 días después de agotado el segundo trámite legislativo; (iii) cuando hubiere “cuestiones de trascendental importancia para el país.”

La moción de la consulta popular fue formulada de la siguiente manera:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?

Además, se adjuntó un “Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.”³ El presidente Correa remitió una copia del Decreto al Congreso “para su conocimiento,” aunque no solicitó explícitamente la calificación de urgencia a este último, quien de todas formas la concedió. Sin embargo, **Correa modificó unilateralmente el Estatuto original**, modificando importantes aspectos del texto, como la edad para ser asambleísta (de 25 a 20); el requerimiento de firmas para ser candidato/a (originalmente exigido a nuevos movimientos, luego se exigió también para militantes de partidos constituidos); y el tamaño de la asamblea (de 87 a 130)⁴. Cuatro de los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral decidieron acoger el texto modificado por Correa. El Congreso reaccionó realizando un juicio político a los cuatro miembros e intentando sustituir al presidente del órgano electoral. Este último movimiento – la sustitución del presidente del Tribunal Supremo Electoral – no era un procedimiento contemplado en la ley, lo que terminó dando asidero a las acciones de Correa. De esta manera, el Tribunal Supremo Electoral, invocando el artículo 155 de la Ley Orgánica de Elecciones, decidió destituir a 57 diputados aduciendo interferencia durante un proceso electoral. Gracias a esta acción, Correa pudo instalar a sus adherentes en el Congreso, quienes respaldaron la nueva redacción del Estatuto de la asamblea constituyente.

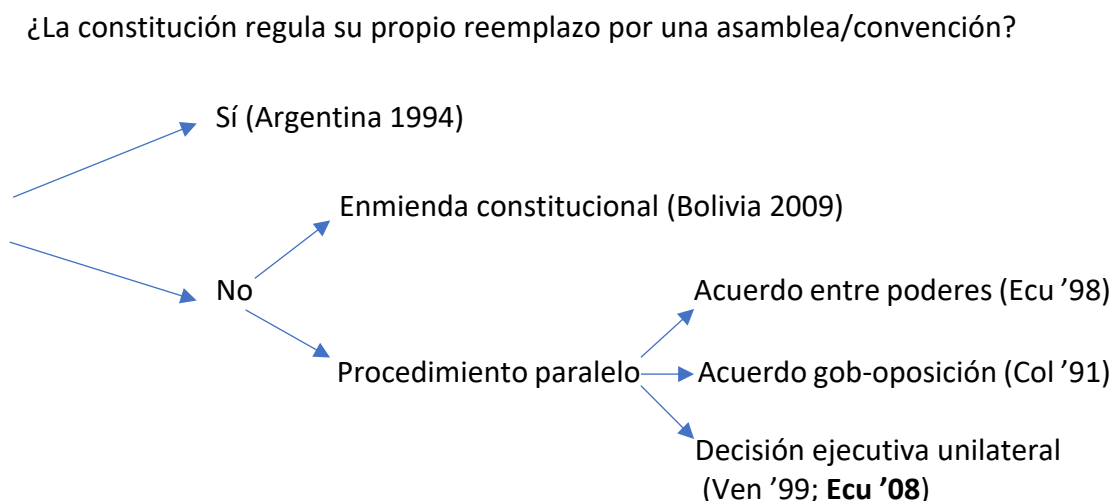
El 15 de abril de 2007, se aprobó la moción con el 81.7% de apoyo (participación 71.5%).

³Estatuto original: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/decreto002.pdf>

⁴ Estatuto modificado:

<https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Decreto%20Ejecutivo%20148-%20Estatuto%20codificado%20para%20Asamblea.pdf>

Es relevante poner al proceso constituyente ecuatoriano en el contexto reciente de reformas constitucionales latinoamericanas. **Entre 1990 y 2010, la democracia latinoamericana ha tenido seis asambleas/convenciones constituyentes:** Colombia (1991), Argentina (1994), Ecuador (1997-8 y 2007-8), Venezuela (1999) y Bolivia (2006-8). Siguiendo al cientista político Gabriel Negretto, podemos clasificar estos procesos de acuerdo con su naturaleza de origen:



Como destaca Negretto, “independientemente de cómo fueron establecidas, **todas las convenciones, salvo la de Argentina en 1994, entraron en conflictos de distintos niveles de intensidad con la legislatura.** Al mismo tiempo, la mayoría de estas convenciones intentaron transgredir los límites de sus mandatos. Pero solo dos lograron usurpar funciones legislativas o judiciales [i.e. Colombia 1991 y Ecuador 2008].”⁵ En el caso de Ecuador, como dice el artículo 1 del Estatuto, la asamblea constituyente “está dotada de *plenos poderes* para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva constitución” (énfasis añadido). Esta forma de redacción sugiere que la asamblea contaba con dos poderes distintos: (i) “transformar el marco institucional del Estado” y (ii) “elaborar una nueva constitución.” Por otro lado, el inciso segundo del artículo 1 del Estatuto establecía que tanto (i) y (ii) “solo entrarán en vigencia con la aprobación en referéndum.” Sin embargo, una vez conformada, **la asamblea constituyente ecuatoriana aprobó una resolución afirmando que sus poderes estaban por sobre los actuales poderes del Estado y asumió la función legislativa,** declarando al Congreso en receso. Para Negretto, el grado de éxito de una asamblea/convención al realizar este tipo de acciones

⁵ Gabriel Negretto (2018), *Constituent Assemblies in Democratic Regimes: the problem of a legally limited convention*, pp. 47-8.

depende del “nivel de conflicto partidista en torno a la organización y objetivos del proceso” y finalmente del “**balance de fuerzas en la asamblea.**”⁶

III. Características de la asamblea constituyente ecuatoriana

El artículo 3 del Estatuto estableció que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) sería integrada por un total de **130 asambleístas** principales con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente manera:

- 100 asambleístas de las circunscripciones territoriales provinciales
- 24 asambleístas electos a nivel nacional
- 6 asambleístas electos de ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el exterior en las siguientes zonas geográficas: 2 representantes por Europa; 2, de Estados Unidos y Canadá y 2 por los países de Latinoamérica

El 30 de septiembre de 2007, se realizaron las elecciones de asambleístas, siendo **el partido del presidente Correa, Alianza PAIS, la fuerza política más votada** obteniendo el 70% de apoyo (participación 84.8%), equivalente a 80 de 130 miembros.

La ANC inició sus funciones el 29 de noviembre de 2007. De acuerdo con el Estatuto, **la duración de la ANC** se estableció en 180 días, prorrogable a 60 días (i.e. máximo 8 meses). Sin embargo, la ANC extendió su mandato más allá de lo reglamentado, terminando sus funciones el 25 de octubre de 2008.

La ANC **se instaló en la ciudad de Montecristi**, Provincia de Manabí.

La estructura de la ANC se conformó por cuatro órganos principales: (i) el Pleno; (ii) la Comisión Directiva; (iii) las Mesas Constituyentes; y (iv) las Comisiones Auxiliares.

Cumpliendo con lo establecido en el Estatuto, la **instalación de la ANC** se efectuó con la dirección de una “Comisión Temporal,” conformada por los 3 asambleístas nacionales con más alta votación quienes ejercieron en ese orden la presidencia, vicepresidencia y la secretaria, encargándose de organizar la Comisión Directiva, la que ejercería la dirección definitiva del órgano constituyente. La Comisión Directiva fue conformada por el asambleísta Alberto Acosta, quien fue electo Presidente de la ANC, ejerciendo el cargo hasta su renuncia al mismo el 24 de junio de 2008. La Comisión Directiva tuvo que presentar una propuesta de Reglamento de Funcionamiento Interno⁷ que fue debatida en 7 días y

⁶ *Ibíd.*, p. 52.

⁷ <https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>

aprobada por mayoría absoluta de los presentes, esto es, con 86 votos de acuerdo con lo establecido en el Estatuto.⁸

El artículo 5 del Reglamento estableció al **Pleno de la ANC** como “el máximo órgano de decisión” y fijó su quorum de funcionamiento en “la mitad más uno” de sus 130 miembros, mientras que, para las decisiones, estableció que estas se tomarían “en un solo debate, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.” Además, se estableció un procedimiento aparte para la aprobación del texto final (art. 47) y las funciones legislativas (arts. 48-50).

El Reglamento distribuyó el trabajo de discusión y redacción en **comisiones** llamadas “Mesas Constituyentes,” cada una integrada proporcionalmente por 13 asambleístas (arts. 11-14). Las decisiones en las Mesas se tomarían por mayoría absoluta de sus miembros.

Las Mesas Constituyentes fueron las siguientes:

1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales
2. Organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación
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. Régimen de desarrollo
8. Justicia y lucha contra la corrupción
9. Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana
10. Legislación y fiscalización

Además, “[d]e existir temas que requieran tratamiento especializado,” se podían establecer “Comisiones Auxiliares” (art. 15). Para la **redacción del texto final**, la presidencia de la ANC debía establecer una “Comisión Especial de Redacción,” la que pondría a consideración el texto definitivo con cinco días de antelación y cuya aprobación requería la mayoría absoluta del Pleno, sin previo debate (art. 47).

Sobre **quiénes podían proponer a la ANC**, el artículo 23 del Reglamento estableció que

Los y las asambleístas, los movimientos sociales, las organizaciones de emigrantes, sindicales, indígenas, étnicas, clasistas, cívicas, gremiales y de la sociedad civil, las diferentes instituciones y órganos del Estado y cualquier persona natural o jurídica, individual o colectivamente, podrán presentar sus propuestas ante la Asamblea Constituyente.

⁸ María Fernanda Carrión (2016), *La Asamblea Constituyente, su legitimación y deslegitimación: el caso de Ecuador y de Chile*.

El Capítulo Sexto del Reglamento reguló el **debate al interior de la ANC**. En particular, el artículo 26 establece las reglas de orden para intervenir tanto en el Pleno como en las Mesas Constituyentes. Cada asambleísta debía solicitar la palabra al presidente y no podía ser interrumpido a menos que hubiese un “punto de orden o moción de información con su respectiva fundamentación,” cuya máxima duración debían ser dos minutos. Sobre la forma de intervención, debía ser la siguiente:

En el pleno, un o una asambleísta podrá intervenir máximo dos (2) veces en el debate sobre un mismo tema o moción: durante diez (10) minutos en la primera ocasión, y cinco (5) minutos en la segunda. Las intervenciones podrán ser leídas o asistidas por medios audiovisuales. Los y las asambleístas cuya lengua materna no sea el castellano, podrán realizar su intervención en aquella lengua y luego la traducirá al castellano en un tiempo máximo de cinco (5) minutos adicionales.

El artículo 38 otorgó un derecho a cada asambleísta a solicitar la censura de la presidencia “cuando considere que esta ha vulnerado las normas procedimentales establecidas en este reglamento.” De aprobarse, el/la presidente(a) sería sustituido hasta la próxima sesión.

Sobre las **formas de votación**, el artículo 52 del Reglamento estableció que, tanto para el Pleno como las Mesas Constituyentes, habrían tres modos de votación “previa determinación del presidente o de la presidenta, o por decisión de la mayoría absoluta del Pleno.” Los modos de votación serían (i) a través del tablero electrónico o mano alzada; (ii) mediante lista y en orden alfabético, sin posibilidad de argumentar; o (iii) mediante lista y en orden alfabético, con hasta tres minutos de argumentación. El voto podía manifestarse como “afirmativa; negativa; abstención; y, en blanco.” Los votos blancos se sumaban a la mayoría.

El Capítulo Décimo del Reglamento estableció los **mecanismos de difusión y participación ciudadana** en la ANC, creando dos unidades de apoyo: participación social y comunicación social. Destaca el artículo 61, que establece un mecanismo para que organizaciones o personas puedan exponer en el Pleno o las Mesas Constituyentes “por un tiempo máximo de 30 minutos.” Mientras que el artículo 62 permite “el seguimiento de las sesiones del Pleno y de las Mesas a representantes de la ciudadanía, a los medios de comunicación y a las organizaciones de veeduría.”

El Reglamento también estableció **regulaciones a los asambleístas**. El artículo 18 detalla las condiciones de destitución de un/a asambleísta. Destaca el requerimiento a los asambleístas de presentar una “declaración patrimonial juramentada al inicio y al término de su gestión que incluya activos y pasivos y la autorización para que de ser necesario se

levante el sigilo de sus cuentas bancarias” y “copia de la declaración del impuesto a la renta del año 2006 y el certificado correspondiente del Servicio de Rentas Internas, que demuestre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.” Además, se estableció un código de ética de los asambleístas (arts. 67-68).

Sobre la **relación de la ANC con otros poderes del Estado**, el artículo 3 del Reglamento estableció que “[n]inguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos [...]” Mientras que el artículo 51 estableció que “[l]a Asamblea Constituyente ejercerá la fiscalización y control político de los poderes constituidos, encontrándose entre sus atribuciones las de analizar y juzgar los actos de los dignatarios y funcionarios del Estado en el cumplimiento de su deber, función o mandato,” facultad que sería reglamentada por la Comisión Directiva. Además, como ya se mencionó, la ANC reclamó el poder legislativo para sí, por lo que estaba facultada para aprobar proyectos de ley presentados por esta misma, el presidente de la república o iniciativa ciudadana (arts. 48-50).

Finalmente, los artículos 70-71 establecen los mecanismos para **la reforma e interpretación del Reglamento**, ambos requiriendo un voto de mayoría absoluta de sus miembros para su aprobación.

IV. Contenidos constitucionales

El 28 de septiembre de 2008, se aprobó el proyecto de nueva constitución con un 64% de apoyo (participación 75.8%).

La Constitución Ecuatoriana (CE)⁹ se compone de 444 artículos, los cuales están divididos en 9 títulos que a su vez se subdividen en capítulos y secciones. También se pueden encontrar disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, las cuales sirvieron únicamente para la administración durante el régimen de transición. A continuación, se describen brevemente algunas de sus principales características.

La CE tiene un **Preámbulo**, donde se describen los anhelos del pueblo ecuatoriano, quien ha decidido construir

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;

⁹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y sus colectividades;
Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana [...]

Sobre los **principios fundamentales del Estado**, el Título I incluye ciertas políticas explícitas que el Estado debe realizar como “erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.” En la misma línea, el Título VII detalla un “sistema nacional de inclusión y equidad social,” el que debe centralizar el trabajo de distintas áreas ministeriales y otras de gobierno en la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo” (siendo la “reiterada e injustificada” obstrucción de este plan una causal de disolución del congreso por parte de la presidencia).

Sobre los **derechos**, el Título II establece en 9 capítulos tanto derechos individuales, sociales, políticos y culturales, como grupos específicos de especial protección como “personas y grupos de atención prioritaria” (cap. 3º) y “comunidades, pueblos y nacionalidades” (cap. 4º). Además, incluye un capítulo sobre “responsabilidades” (cap. 9º).

Sobre **derechos indígenas**, la CE debe situarse en el contexto de un nuevo constitucionalismo latinoamericano fuertemente influenciado por el nuevo trato con los pueblos indígenas, representado en instrumentos internacionales como el Convenio OIT 169¹⁰ y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹¹. En este sentido, tanto la CE como la Constitución Boliviana de 2009 surgen como los dos productos más importantes de este nuevo paradigma de derechos. En este caso, la CE:

- Reconoce la identidad plurinacional e intercultural del país (art. 1)
- Reconoce el derechos de los pueblos indígenas a usar su propio idioma (art. 2)
- Reconoce el derecho al “buen vivir” o *sumak kawsay* (art. 14)¹²
- Reconoce “derechos colectivos” a los pueblos indígenas, tales como “mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita” y “participar en el uso, usufructo y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras” (art. 57)
- Reconoce el derecho a la propiedad colectiva de la tierra (art. 60)
- Reconoce “derechos de la naturaleza” (art. 71)

¹⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

¹¹ https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

¹² El *sumak kawsay* también es un principio de la Constitución de Bolivia de 2009 (art. 8). Sobre el desarrollo de este principio en Ecuador, ver Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara (2020), *Buen Vivir: A Reference for Public Policies and Development in Ecuador and the Governments of the Latin American Left*.

- Reconoce el derecho de las comunidades indígenas a desarrollar “funciones jurisdiccionales” de acuerdo con sus tradiciones (art. 171)

Sobre **el balance de poderes**, “aunque sus últimas reformas fueron incorporadas durante un periodo dominado por una ola de antipresidencialismo, la constitución [ecuatoriana] no dirigió sus principales esfuerzos hacia la limitación o moderación de los poderes presidenciales – más bien lo contrario.”¹³ Así, en la CE, instituciones independientes como el banco central pierden autonomía, en este caso, estableciendo que “[l]a formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva” (art. 303). Además, la presidencia adquiere facultades legislativas ya no derivadas desde un mandato legislativo, sino autónomas. La presidencia puede proponer legislación y reformas constitucionales (arts. 134; 442); puede decretar regulaciones, tanto delegadas como autónomas (art. 147); puede calificar proyectos de ley en materia económica como “urgentes” y ante la omisión del congreso puede implementar estos proyectos como decreto-ley (art. 140). Por otro lado, tanto el congreso como la presidencia pueden destituir el uno al otro (arts. 130; 148). Por lo demás, la CE, al igual que su predecesora, mantiene el modelo de congreso unicameral.

Se puede decir que la CE reconoce dos **roles al pueblo**: el poder popular autónomo y la participación ciudadana institucional. Sobre el primero, el artículo 96 reconoce “todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en la decisiones y políticas públicas [...]” El artículo 98 reconoce “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.” Los artículos 103-107 detallan mecanismos de democracia directa, como la iniciativa popular de ley y la revocación de cargos de elección popular.

Sobre la participación ciudadana institucional, aparte del los tres poderes clásicos del Estado – ejecutivo, legislativo y judicial – **la CE introduce dos nuevos poderes**: la “Función Electoral” y la “**Función de Transparencia y Control Social.**” Esta última, en el artículo 204 de la CE, fundamenta su naturaleza en la idea de que “[e]l pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la fiscalización.” Los órganos que componen esta nueva institucionalidad son el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,¹⁴ la Defensoría del Pueblo,¹⁵ la Contraloría General del Estado y las

¹³ Roberto Gargarella (2013), *Latin American Constitutionalism, 1810-2010*, p. 173.

¹⁴ <http://www.cpccs.gob.ec>

¹⁵ <http://www.dpe.gob.ec>

superintendencias. Dentro de estos mecanismos de participación, destaca la política de la “silla vacía,” la que requiere la presencia de un representante ciudadano en las instancias de discusión de los gobiernos locales; aunque esta política ha arrojado efectos colaterales contrarios al espíritu de participación y transparencia que lo inspira.¹⁶

Los artículos 262-269 detalla la **descentralización del Estado**, estableciendo gobiernos regionales, provinciales y municipales, otorgándoles competencias exclusivas y distintos grados de autonomía para la realización de estas.

En resumen, la CE, como parte de la generación de constituciones neo-bolivarianas junto con Venezuela (1999) y Bolivia (2009), representa un intento de condensar tanto aspectos del conservadurismo constitucional latinoamericano (de carácter centralista y presidencialista) con elementos del raldicalismo constitucional (plebiscitos, participación, revocación de mandatos). Esta difícil cohabitación de perspectivas de gobierno es, según el jurista Roberto Gargarella, uno de los principales rasgos de la historia constitucional latinoamericana. “[L]os dos hitos sociales más grandes del siglo, a saber, la incorporación de los trabajadores en la política y la irrupción de políticas multiculturales, solo ejercieron un limitado impacto sobre el constitucionalismo. Su vibrante presencia se vio reflejada en los cambios en la organización de los derechos, pero no así en la organización del poder.”¹⁷

En el caso de Ecuador, esta tensión se ha dado entre, por una parte, las nuevas promesas en materia de derechos y participación popular, en particular con los pueblos indígenas, y, por otra parte, la fuerza centrípeta que ejerce el presidencialismo sobre todo el sistema, muchas veces limitando el desarrollo de la descentralización gubernamental y la autonomía de las comunidades. En el ranking del Comparative Constitutions Project, Ecuador destaca por su contraste entre el nivel de poder ejecutivo (marcando 7, el máximo) y el número de derechos (constatando 99 derechos, el más alto entre los ejecutivos fuertes).¹⁸ La transición del poder entre Rafael Correa y Lenin Moreno da cuenta de las dificultades que muestra este modelo constitucional cuando hay discrepancias entre una administración y otra. Por otro lado, sin duda hay varios elementos democráticos de la CE que serían muy valiosos para discutir nuevos modelos participación, rendición de cuentas y convivencia con los pueblos originarios.

¹⁶ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2734439

¹⁷ Gargarella, p.204. Ver también Roberto Gargarella (2018), *Constitution-making in the Context of Plural Societies: The “Accumulation Strategy.”*

¹⁸ <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

Ver también John Polga-Hecimovich (2020), *The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa.*