



**Institut de recherche et débat sur la gouvernance**  
*Institute for research and debate on governance*  
*Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*

# **La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e innovaciones**

**Por Saya SAULIERE**

Síntesis del estudio colectivo llevado a cabo por investigadores franceses y españoles entre 2008 y 2009 cuya versión completa está disponible en el sitio del IRG: <http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-64.html>

## ***La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e innovaciones***

**Por Saya Saulière<sup>1</sup>**

Los niveles de desencanto<sup>2</sup> político y de desconfianza de las y los ecuatorianos a sus instituciones (Congreso y Justicia) y partidos políticos, llegaron a índices muy altos hasta 2007, como consecuencia de la grave crisis política y económica de la última década. Cuando Rafael Correa llegó al segundo lugar en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, en octubre de 2006; este joven economista -apenas conocido del pueblo ecuatoriano<sup>3</sup>- expuso al país su propuesta política refundacional y de cambio, potenciada por una reformulación constitucional. El elegido presidente, acorde con su proyecto político, llamó a una consulta popular en abril de 2007 que aprobó ampliamente la conformación de una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Durante ocho meses<sup>4</sup> los y las asambleístas nacionales constituyentes, en mayoría del bloque oficial y con participación e incidencia de actores de la sociedad civil, redibujaron la Carta Magna la que fue aceptada el 28 de septiembre de 2008, como la nueva Constitución de la República (el “sí” obtuvo 63,93%<sup>5</sup>).

A continuación del cuaderno “La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores” que describe el período anterior a la Asamblea y de formulación constitucional, el presente cuaderno “La Constitución Ecuatoriana de 2008: Resultados e Innovaciones” se concentra en el análisis de los avances, innovaciones y retos de la misma. Los autores -universitarios, asesores políticos, actores sociales (a veces los tres roles a la vez)- compartieron sus puntos de vista y análisis sobre la nueva Constitución recientemente aprobada<sup>6</sup>. Algunos adoptaron una lectura global y transversal de la Constitución (Agustín Grijalva, Francisco Muñoz) exponiendo cuáles son las principales innovaciones. Otros analizaron una temática específica: el *sumak kausay* o buen vivir, los derechos y sus garantías, la plurinacionalidad, la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, el rol del Estado, etc.

---

1 Licenciada en Sociología y Antropología, en Francia, y Maestría en Estudios de Desarrollo, en Inglaterra. Trabajó en Ecuador como consultora apoyando a procesos de participación ciudadana y de fortalecimiento de gobiernos locales. Actualmente reside en Madrid y trabaja con organizaciones no gubernamentales.

2 Campuzano, A. 2002. Gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas. Centro de Investigaciones CIUDAD. Primer Encuentro de Ecuatorianistas.

3 A nivel político, fue tres meses Ministro de Economía y Finanzas durante el gobierno de Alfredo Palacios. Su trayectoria profesional fue principalmente como universitario docente.

4 Del 29 de noviembre de 2007 al 25 de julio de 2008.

5 El “No” 28,1%; los votos nulos contabilizaron 7,23% y los blancos 0,75%.

6 Los artículos fueron escritos a fines de 2008 e inicio de 2009.

Con 444 artículos, la Constitución Ecuatoriana es una de las más extensas del mundo y además es reconocida por ser una de las más avanzadas de la región. A continuación, se realiza una breve presentación de los principales temas y de las ideas abordadas por los articulistas.

### **El Buen vivir – *sumak kausay* en la Constitución**

“(Decidimos construir) una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kausay*” (Preámbulo, Constitución de 2008). Desde su inicio, la visión holística e integral del buen vivir está postulada y -a lo largo de la Constitución- sirve de principio ordenador (derechos del buen vivir, régimen del buen vivir). Como hilo conductor permite coherencia y supera el divorcio existente de la Constitución de 1998, entre la parte dogmática y la orgánica (Magdalena León).

En esta época de crisis planetaria por la insostenibilidad de los modelos de desarrollo (p.e. cambio climático, concentración de riqueza y agudización de la pobreza), el buen vivir -nacido de la cosmovisión y práctica de pueblos indígenas- llama a una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza. Para Magdalena León presenta un cambio de paradigma, necesario frente al ritmo alarmante de depredación que genera el modelo económico. En la Constitución el sistema económico es reconocido como social y solidario, y “reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a la 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 posibilitan el buen vivir”.

### **Nueva clasificación de derechos y sus garantías**

Una de la innovación de la Constitución de 2008 es su clasificación de los derechos, en lugar de la clásica división entre: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; actualmente están organizados por: derechos del Buen Vivir, libertad, “de los pueblos”, participación, protección, de grupos vulnerables, por los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria, etc. Para Tania Arias esta nueva apelación facilita una comprensión más directa y cotidiana del sentido esencial de cada derecho y para Agustín Grijalva permite enfatizar el carácter complementario y la igual jerarquía de todos los derechos constitucionales. Además, según Santiago Ortiz, aleja de la visión liberal clásica, centrada en torno a los derechos individuales y dibuja una nueva geometría de derechos, en los cuales “los derechos humanos individuales tienen sentido en la medida en que se reconoce los sociales y los de identidad”.

En los artículos, los nuevos derechos fueron analizados y comparados con la Constitución de 1998 (Tania Arias) y se resaltó su carácter innovador (Agustín Grijalva y Magdalena León): su articulación con la visión andina del *sumak kawsay*, los derechos ambientales (derecho al agua, a la alimentación y soberanía alimentaria, derecho de la naturaleza), de las personas y grupos de atención prioritaria, derecho a desarrollar actividades económicas, etc.

En respuesta a las críticas de la Constitución de 1998 -según las cuales a pesar de los avances en derechos en la parte dogmática, su desarticulación con la sección orgánica imposibilitó su realización-, la carta de Montecristi detalla las garantías jurisdiccionales<sup>7</sup>, tales como: Amparo, Hábeas Corpus, Hábeas Data, el acceso a la información pública, acción de cumplimiento, tutela contra sentencias judiciales, la realización de políticas públicas, la participación ciudadana. “Más de la mitad de la Constitución elaborada (...) es un pacto de la sociedad para garantizar derechos, fuente de la nueva naturaleza del “Estado constitucional de derechos” (Agustín Grijalva).

## **La Plurinacionalidad: Debates y avances**

El Estado Ecuatoriano en 1998 definía al Estado como pluricultural y multiétnico. En 2008, la Constitución postula que “El Ecuador es un Estado constitucional de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. La plurinacionalidad propuesta de la CONAIE (Confederación de nacionalidades indígenas de Ecuador) desde mediado de los años 80, fue finalmente incluida en la Carta Magna. Floresmilo Simbaña, en su artículo, retrata los debates y discrepancias sobre el tema en el seno de la Asamblea Nacional (p.e. autogobierno, control de recursos naturales) e informa al lector de los temas políticamente sensibles y sus trasfondos.

Como sociólogo y jefe de departamento de territorios de la ECUARUNARI<sup>8</sup> (filial de la CONAIE), el articulista presenta la propuesta y concepción de la plurinacionalidad y resalta su construcción histórica y participativa: “es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, en base al reconocimiento jurídico-político y cultural de todas las Nacionalidades y Pueblos Indígenas que conforman el Ecuador”<sup>9</sup>. Insiste que no trata únicamente la dimensión cultural, sino la política, económica y sociocultural; por ende implica una reorganización y reconstrucción estructural del Estado, la instauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural, como garantía del ejercicio pleno de los derechos fundamentales individuales y colectivos<sup>10</sup>.

En la misma línea, para Ana María Larrea, el Estado Plurinacional permitirá un modelo de organización política para la descolonización de naciones del sur. Su artículo, escrito con compromiso antes del referéndum, detalla lo que conlleva la plurinacionalidad: un cambio en la estructura del Estado, hacia lo policéntrico y descentralizado, que garantiza el ejercicio pleno de la soberanía popular y reconoce diferentes formas de democracia; una relación

---

7 152 artículos de los 444 constitucionales están dirigidos a garantizarlos.

8 Confederación *Kichwa* del Ecuador.

9 CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pág. 17.

10 *Ibid.* Pág. 18

distinta entre el Estado, el mercado, la sociedad y la naturaleza; lo que permite promover una justicia económica; el reconocimiento de las autoridades de los pueblos y nacionalidades.

Floresmilo Simbaña y Agustín Grijalva recapitulan los artículos referentes a la plurinacionalidad e interculturalidad (derechos colectivos, justicia, educación, salud, etc.) y visibilizan las dimensiones de la plurinacionalidad -de la CONAIE y otras organizaciones- que fueron rechazadas (derecho colectivo al autogobierno, el reconocimiento del Quichua y al Shuar como idiomas oficiales, Asamblea Plurinacional, derecho de consulta previa a los pueblos indígenas...).

La plurinacionalidad y el *sumak kausay* o buen vivir rompen en forma radical con los modelos neoliberales de desarrollo, abriendo puertas para la construcción de una sociedad postcolonial y sostenible.

### **La participación y poder ciudadano**

La Constitución de 1998 era avanzada en la región, en términos de participación; y la de 2008 no solamente mantiene, sino renueva el poder ciudadano. De hecho, establece una nueva configuración del poder político que debe ser ejercida a través de la participación ciudadana, en conjunto con órganos del poder público representativo de las funciones del Estado (Alfredo Ruiz).

Reconoce a las diferentes formas de democracia: democracia participativa, comunitaria y representativa. Contrasta con la de 1998 que conservaba un predominio de la democracia representativa, y no aclaraba la articulación con las formas participativas, lo que impide una visión integral y articulada de la democracia.

Por otro lado, dos nuevas funciones son incorporadas a la estructura orgánica del poder: la de Transparencia y Control Social, y la Electoral. Esto rompe con la fórmula clásica de los tres poderes (Legislativa, Ejecutiva y Judicial). El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la entidad más importante de la nueva función, está integrado por consejeros de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil y tiene las atribuciones de promover la participación ciudadana a través de la deliberación pública, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y control social; investigar denuncias sobre afectaciones a la participación ciudadana o actos de corrupción y designar a los titulares de la Procuraduría General del Estado y de las Superintendencias, de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, y Contraloría General del Estado; así como, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura. “De esta forma, la nueva Constitución permite la participación ciudadana en un nivel de decisión extraordinariamente importante: el de la designación de las principales autoridades de las entidades públicas” (Alfredo Ruiz).

En su artículo, Santiago Ortiz destaca los avances, innovaciones y riesgos de la participación en la Constitución, adoptando una mirada comparativa. Resalta como la participación es comprendida como expresión y manifestación de la soberanía popular, ubicada al mismo nivel de representación política. Se reconoce el derecho a la participación de los actores

ciudadanos, las personas de las comunidades, colectivos, nacionalidades, como de las organizaciones populares, ampliando a la comunidad sujetos de derecho.

Para su concreción, se crean nuevos mecanismos y espacios tales como: la creación de interfaces con actores sociales para la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas; mecanismos institucionales para la participación en relación con el sistema de planificación, control social, etc.; edificación de consejos (género, generacional, étnicos) definidos como instancias para orientar y asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos. Se multiplican las referencias a la participación en los temas sectoriales y se agrega el derecho a la gestión democrática de la ciudad. Las experiencias a nivel local de participación en la última década fueron acogidas, y se define como clave el involucramiento ciudadano en la planificación, presupuestación, gestión y control; a través de una multiplicidad de espacios (asambleas, veedurías, observatorios, etc.). “Los aspectos de la Constitución propuesta contienen no solo la conceptualización que sustenta una nueva forma de concebir el ejercicio del poder político, a través de una valoración importante de la participación social, sino que, además, diseñan las nuevas instituciones por intermedio de las cuales deberá hacerse efectiva dicha participación” (Alfredo Ruiz).

Como riesgo, Santiago Ortiz examina cómo, a la par de este nuevo poder ciudadano, la Constitución fortalece un Estado centralista, fuerte y soberano, con atribuciones exclusivas; así como el presidencialismo. Sin rediseño del sistema representativo ve necesario la profundización del debate sobre la construcción de una institucionalidad democrática.

Además, resalta dos dificultades de coyuntura política: por un lado, el gobierno no ha mostrado en sus dos años de gestión un interés en articular la participación o actores sociales a sus políticas y procesos. “La estrategia del gobierno ha privilegiado la acumulación de fuerzas electorales y no la articulación de nuevos espacios y procedimientos participativos” (Santiago Ortiz). Por otro lado, los actores y movimientos sociales se encuentran fuertemente debilitados, lo que resta la posibilidad de aprovechar estas oportunidades a nivel normativo.

\*

Algunos autores, a partir de una lectura transversal del texto constitucional, expusieron sus puntos de vista sobre las principales innovaciones, otros concentraron el análisis en temáticas específicas; pero la mayoría coincidieron sobre los avances: el *sumak kausay* o buen vivir, como cambio de paradigma de desarrollo y principio ordenador, holístico e integral; la clasificación audaz de los derechos, la creación de nuevos derechos y sus garantías; la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, como modelo de organización política, económica y sociocultural; la participación soberana y poder ciudadano renovado y los mecanismos concretos creados; la nueva función del Estado de “Transparencia y Control Social”. Será interesante, en los próximos meses, observar cómo estas innovaciones son detalladas y convertidas en leyes y normas, para reflexionar sobre los desafíos que contemplan su concreción y puesta en práctica.