

ANÁLISIS

Nueva  
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS  
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz  
Juan José Paz y Miño  
María Arboleda  
Agustín Grijalva  
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila  
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:  
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN  
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN  
Francisco Muñoz Jaramillo

## la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE  
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA  
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO  
HEGEMÓNICO  
Franklin Ramírez Gallegos

## la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA  
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS  
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN  
LA NUEVA CONSTITUCIÓN  
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL  
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS  
Agustín Grijalva

## el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO  
Y CAMINO PARA OTRO MODELO  
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA  
CONSTITUCIÓN  
Carlos Castro Riera

## el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN  
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI  
Alfredo Ruiz Guzmán

## **descentralización y autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y  
REGIONALIZACIÓN  
Rafael Guerrero

## **soberanía, defensa e integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA  
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA  
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN  
Grace Jaramillo



# PRESENTACIÓN

---

Dr. Michael Langer

Director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Ecuador

CON EL TEXTO QUE PRESENTAMOS CONCLUYE EL PROYECTO CONSTITUYENDO DEMOCRACIA, EL MISMO QUE HA SIDO IMPLEMENTADO POR NUESTRA INSTITUCIÓN, CONJUNTAMENTE, CON LA REVISTA “LA TENDENCIA” CON LA FINALIDAD DE APOYAR EL PROCESO CONSTITUYENTE ECUATORIANO Y CONTRIBUIR A LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA CARTA MAGNA.

En esta línea, y siguiendo nuestra misión, hemos querido aportar y contribuir al desarrollo democrático, inclusivo y equitativo del Ecuador contemporáneo, poniendo nuestros esfuerzos y recursos a disposición de la construcción de un programa de propuestas y diálogo participativo. Convencidos de esta misión y objetivos, en el mes de Abril del año 2006, impulsamos un taller nacional con el propósito de reflexionar con personas y dirigentes vinculados a los sectores políticos de izquierda y centro-izquierda sobre propuestas de reformas políticas y estructuras sustentables para el país.

Luego, a partir del año 2007, cuando el gobierno de Rafael Correa propuso la convocatoria a una asamblea constituyente, implementamos el proyecto: “Las Izquierdas y la Constituyente”, lo que permitió conjuntamente con los distintos sectores sociales y políticos de la tendencia progresista del país, debatir y formular los principales lineamientos de los contenidos constitucionales a ser aprobados en la Asamblea Constituyente; consensos de la corriente progresista que fueron publicados, en el mes de Octubre de ese año, con el título de “**Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional**”. Creemos que esta deliberación fue importante y contribuyó a la elaboración de la nueva Carta Política efectuada por la Asamblea Constituyente instalada en el mes de noviembre del mismo año.

Hoy, después de haber contribuido en la realización de varios foros ciudadanos, asesorías jurídico constitucionales, tanto nacionales como internacionales, y haber facilitado niveles de consenso entre las organizaciones sociales y de izquierda, queremos concluir esta importante trayectoria y proyecto editando este libro que tiene por objetivo reflexionar sobre los principales contenidos o ejes constitucionales formulados en la nueva Carta Magna, analizar sus importantes desarrollos, así como sus falencias y límites, enmarcados en la perspectiva del desarrollo democrático del Ecuador. Lo hacemos con destacados académicos universitarios, vinculados al quehacer político de las izquierdas, y con la finalidad de contribuir al diálogo y al proceso de toma de decisión que se dan en la sociedad ecuatoriana, que se apresta a concurrir a un referéndum sobre esta Carta Política.

Finalmente me permito agradecer a los articulistas que han participado en esta edición:

Ramiro Ávila, Carlos Castro, Pablo Celi, Agustín Grijalva, Rafael Guerrero, Grace Jaramillo, Magdalena León, Juan Paz y Miño, Diego Pazmiño, Santiago Ortiz, Franklin Ramírez, Alfredo Ruíz, Floresmilo Simbaña, Julio César Trujillo, Silvia Vega, Luis Verdesoto, y al coordinador del proyecto Franciso Muñoz.

Al personal de ILDIS, que con su esfuerzo ha contribuido a la realización de esta tarea, y a todos aquellos que han confiado en nuestra misión y disposición democrática: asambleístas, dirigentes sociales, sindicales y cívicos y a nuestros constitucionalistas que conformaron el equipo técnico jurídico del proyecto.

Esperamos finalmente que este compromiso asumido por nuestra institución fecunde en pos del elevamiento de la calidad de la democracia y del desarrollo de la cultura política del Ecuador.

*Quito, agosto de 2008*



# INTRODUCCIÓN

---

Francisco Muñoz Jaramillo  
Director Revista La Tendencia  
Coordinador del Proyecto  
“Constituyendo Democracia”

I

EL PROCESO CONSTITUYENTE, QUE SE INAUGURÓ EN LOS PRIMEROS MESES DEL AÑO 2007, SE ENCUENTRA EN SU FASE CONCLUSIVA LUEGO DE APROBADO EL PROYECTO CONSTITUCIONAL EN CIUDAD ALFARO EN MONTECRISTI.

Este momento histórico constituyente se realiza en condiciones en que se manifiestan procesos de cambio de la globalización o Sistema Mundo. Se asiste al tránsito de la uni-polaridad a la multi-polaridad o apolaridad. Como también se expresan dramáticamente problemas de dimensión planetaria –como la protección del ambiente y la vida en el planeta, por caso– y la urgencia de cooperación entre los pueblos y países del mundo, desterrando el guerrerismo. Lejos ha quedado la “guerra fría” como condición del orden y equilibrio mundial y se asiste a un cambio de orden mundial y de organización jurídico política, ligada a la configuración del llamado estado “posmoderno”. Nuevo momento planetario en que encontramos renovadas potencias que disputan la direccionalidad del desarrollo mundial, su gobernanza y su hegemonía, donde se destacan China, India y Brasil.

Entorno internacional, en el que se pone en juego, la dialéctica **globalización-liberación**, en cuanto la tendencia objetiva del momento histórico capitalista y sus cambios y en cuanto la liberación como condición emancipadora que debe ser asumido en el ámbito globalizador. Las corrientes de izquierda antiglobalización, como las de la socialdemocracia radical;

constituyen dimensiones mundiales a ser consideradas en este proceso de cambio histórico.

En consecuencia, se asiste a nivel global, a una reestructuración de la geopolítica y de las regiones del mundo, en particular, de América Latina y Sudamérica, la misma que ha ingresado en un nuevo momento de efectiva inserción en el mundo globalizado. Situación que conlleva fenómenos tales como: renovados replanteamientos de la soberanía regional frente a EEUU y el mundo, la valorización de sus recursos naturales, la apertura de vías y destinos comerciales e inversión de capital, y el forcejeo y disputa económica y política, a través de la potencia más importante de la región, que es Brasil.

Son estas características anotadas, entre otras, las que se constituyen, en esta etapa histórica, en condición objetiva del cambio de orientación de los gobiernos de la región hacia la llamada “nueva izquierda”, cuya brújula fundamental esta dada por el proceso de superación del neoliberalismo a través de la implementación de un nuevo modelo o patrón de desarrollo, expresado en la ideología del “neodesarrollismo” (“neokeynesianismo”). Aspectos relacionados con el incremento de la producción y la productividad, el mayor control de recursos naturales y la apertura de más mercados diversificados en el exterior, así como también los procesos de inclusión social y la promoción de mejores servicios sociales por parte del estado, como de reconfiguración cultural y constitucional; son entre otras, las características que definen esta ideología y modelo. En la dialéctica estado - mercado, más estado (aunque corramos el riesgo del estatismo), como única forma de protegernos y de insertarnos en la globalización y realizar nuestra soberanía; es una constante de algunos de los gobiernos progresistas de Sudamérica y Latinoamérica.

Este proceso constituyente así mismo, es un resultado del desarrollo histórico ecuatoriano. Los momentos constituyentes, que registra la historia republicana del Ecuador (en la que se han redactado y aprobado alrededor de 20 Constituciones), han insurgido como respuesta a crisis políticas e institucionales que ha vivido la república; pero también se han dado como resultado de “un mero trámite” para imponer intereses particulares o acomodar la forma de hacer política— de personajes y grupos que han reinado en el Ecuador— a las necesidades del dominio inmediato.

Luego de la gesta de la Revolución Alfariista, que transformó el Ecuador del siglo XX, uno de los mas importantes momentos, de continuidad del alfarismo, que registra la historia del Ecuador, es el que se da en el período que se inicia con la antioligárquica - antiplutocrática Revolución Juliana de 1925. En ella el país intentó lanzar un nuevo modelo de desarrollo basado en el impulso industrializador, en la inserción en los renovados procesos de integración mundial por la vía de sustitución de las importaciones y conformar un estado de bienestar, capaz de generar los mecanismos y formas de servicio social para las grandes mayorías. Época de transformación y de crisis, de larga crisis institucional y de gobernabilidad, en que el país se debatía entre la novedad que quería instaurar este nuevo modelo de desarrollo y el viejo régimen que se mantenía en la defensa de lo establecido. Era un momento constituyente en que la tradición democrático radical se enfrentaba a la vieja tradición conservadora liberal oligárquica.

Fue entonces una etapa histórica, en que en el Ecuador afloró una vez mas la necesidad de redefinir las normas del convivir nacional, desde la Constitución aprobada en 1929, pasando por la nunca promulgada constitución de 1938, hasta la que “cuajó” en la madurez del desarrollo constitucional, en la Carta Política de 1945, como resultado de la “gloriosa” del 44. Es aquí en este proceso, que de manera fidedigna, se inserta una de las tradiciones mas importantes de América: lo “democrático radical”, enfrentada a la vieja tradición constitucional que promovía formas autoritarias y despóticas e intereses oligárquicos ligados a la exportación, la banca y la tierra, que habían sido formalizadas en otras cartas magnas. Tradición ideológica que buscaba profundizar la democracia ecuatoriana desde el impulso y fortaleza del Congreso nacional, promover la participación de la sociedad civil, y generar niveles de control a los organismos electorales para neutralizar el tradicional fraude electoral existente en la republica de ese entonces. Todo esto en el marco del impulso de un nuevo modelo de desarrollo e inserción en las condiciones del mundo de aquellos años.

El actual proceso constituyente ecuatoriano, es un nuevo “jalón” o momento del cambio histórico del Ecuador que da continuidad al alfarismo y el progresismo democrático del 44-45. Ingres a su fase decisiva, la del referéndum aprobatorio del nuevo proyecto de carta magna elaborado por los asambleístas de Ciudad Alfaro en Montecristi. Propuesta constitucional que se



reconoce en la más importante tradición del Ecuador y la región: los derechos, instituciones, incentivos y restricciones, aprobadas en el proyecto de la nueva Carta Política, apuntan en la dirección de restituir la trayectoria democrático radical de la que nos hablaba Gargarella en el Seminario Internacional<sup>1</sup>, en ella, sin embargo, se han deslizado límites, debilidades y vulnerabilidades que han dejado pasar los assembleístas al elaborar la nueva Constitución.

Desde que se inauguró ha atravesado por momentos y situaciones conflictivas, propias de todo proceso constituyente, como el que se dio, cuando legítimamente la Asamblea Constituyente asumió los plenos poderes, precisamente, para constituir lo desconstituído. También estuvo signada por el permanente diálogo –en ocasiones diferencias y conflictos– con el presidente Rafael Correa, o por la constante deliberación de los assembleístas con la sociedad civil, lo que puso de manifiesto la disposición de los sectores de izquierda y centro izquierda para incluir importantes demandas de la ciudadanía y de organismos sindicales, sociales y cívicos. Ha sido un momento de singular importancia para la vida de la República en el que se han expresado los límites políticos en torno a las actitudes de corresponsabilidad entre el poder de la asamblea constituyente y el del ejecutivo; y las contradicciones –a veces flagrantes– entre las posiciones que han proclamado “una nueva forma de hacer política” y aquellas que han querido mantener los viejos comportamientos y estilos. Ha sido un proceso en el que se ha dejado traslucir la contrariedad entre las posiciones de impulso democrático y aquellas que quieren coartarla.

En todo caso, el proceso constituyente ha sido un rico momento, vivido por los ecuatorianos y ecuatorianas, en que se ha expresado y fecundado ideas, principios y concepciones sobre el convivir nacional, lo que ha sido el “caldo de cultivo” de la construcción de la nueva Carta Magna, –que como se ha dicho– es la brújula de los pueblos que se organizan en común, el programa que conduce su vida cotidiana y su historia.

El Proyecto de constitución, que en los próximas semanas va a referéndum aprobatorio, es hija de su tiempo, de nuestra historia, es hija del nivel de madurez de nuestro pueblo y de su cultura, como también de aquellos y aquellas que hoy se expresan como sus conductores y representantes.

<sup>1</sup> Ver Transcripción y edición del Seminario Internacional Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008.

Si la constitución progresista-democrática de 1945, no tuvo la oportunidad de mantenerse en vigencia y fue desconocida, de manera tramposa, fraudulenta y dictatorial, por el doctor Velasco Ibarra –en ese entonces Presidente de la República– es por que los assembleístas del 44 y los grupos progresistas no supieron ponerse a la altura de los tiempos. Hoy, cuando se ha elaborado un nuevo proyecto de constitución, el pueblo ecuatoriano ha de saber reconocer en ella su posibilidad y entender que abre una nueva condición histórica que esta por efectivarse en la práctica (que fue frustrada en 1945 por la reacción conservadora y oligárquica), y que hoy se expresa constitucionalmente en temas emblemáticos orientados hacia: una nueva inserción internacional, renovadas formas de participación de la sociedad civil, institucionalización y racionalización de los mecanismos electorales, como condiciones institucionales para promover un nuevo modelo de desarrollo. La pregunta que los ecuatorianos y ecuatorianas se hacen es: ¿Estaremos hoy a la altura de los tiempos históricos, de las condiciones mundiales y regionales, para avanzar a este nuevo marco legal constitucional? La nueva constitución tiene límites y falencias y se ubica ideológica y políticamente en la tradición democrático radical en la perspectiva del cambio histórico del Ecuador. En la introducción del libro *Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional* me permití señalar:

“Si bien es cierto que los virajes en el desarrollo social tienen en sus pueblos la fuerza de la determinación, estos se expresan en la conciencia y la acción de sus conductores, lo que hace posible cristalizar en la práctica la novedad histórica. Son, precisamente, las ideas de estas fuerzas las que deberán plasmarse en la nueva constitución para dejar atrás lo constituido y abrir el cauce del Ecuador del Siglo XXI. Corresponderá a la dirección de las fuerzas de izquierda ecuatorianas, a su capacidad, sagacidad y objetividad, determinar el adecuado rumbo de este proceso constituyente y evitar su fracaso”<sup>2</sup>

No advertir esta dimensión histórica presente en el nuevo proyecto y reducir su comprensión y reflexión al solo diseño institucional es un límite. Para aquellos que nos reconocemos en la ideología de izquierda y centro izquierda esta dimensión se constituye en base de la comprensión de la novedad expresada en este proceso.

<sup>2</sup> *Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente*, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. X.



## II

Cuando abordamos el diseño de este texto –que hoy ponemos en consideración de nuestros lectores– tuvimos en cuenta los siguientes objetivos: primero, generar el diálogo y la deliberación en la sociedad ecuatoriana sobre los contenidos constitucionales definidos en la nueva carta política, segundo, destacar los ejes fundamentales de la nueva constitución en el proceso de desarrollo y profundización democrática del Ecuador contemporáneo.

En esta línea fue fundamental plantear la reflexión del marco jurídico constitucional, que decanta con la concepción neoliberal, que ha estado presente en la constitución del 98 y en la práctica de los gobiernos de las últimas décadas.

Con esta premisa –que además constituye el entorno regional sudamericano y latinoamericano de los gobiernos progresistas– tres constituyen, a nuestro entender, los aspectos centrales que hacen posible interpretar la concepción presente en el Proyecto de Nueva Constitución:

- El desarrollo sustentable o sostenible e igualitario.
- La profundización de los derechos humanos y sus garantías
- La recuperación y fortalecimiento del estado y la profundización del régimen democrático participativo.

### DESARROLLO SUSTENTABLE E IGUALITARIO

Con estos antecedentes –que en sus líneas generales fueron formulados en el texto:

“las Izquierdas y la Constituyente; Programa Constitucional”, el nuevo proyecto de carta magna tiene, en primer lugar, en el modelo de desarrollo formulado, la característica de sustentable o sostenible. Cuando en el título VI de Régimen de Desarrollo la nueva constitución coloca como norte del desarrollo el “Buen Vivir”; se está refiriendo “al conjunto organizado, –dice el texto constitucional– de los sistemas económicos,

políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay”<sup>3</sup>

En esta concepción del Buen Vivir, se manifiesta una propuesta emblemática constitucional, en pos de alcanzar el equilibrio entre la economía, la naturaleza y los pueblos que lo habitan; lo que garantiza un proceso sustentable o sostenible del desarrollo. Se complementa esto, con disposiciones que buscan devolver el equilibrio en la relación Estado – mercado, estableciendo normas constitucionales, que recuperan la autoridad y capacidad del Estado para la regulación de la economía estableciéndose la planificación y la participación social y ciudadana en el diseño y ejecución del plan nacional, concretado en todos los niveles territoriales y de gobierno: central, regional, provincial, municipal y parroquial. Así mismo se pone el acento, en la promoción de la economía popular o solidaria, y de manera destacada en la protección del medio ambiente y en la democratización de los factores de la producción expuestos en la sección cuarta Art. 334 del nuevo proyecto. En el Programa Constitucional de las izquierdas nos permitimos señalar:

“... se requiere de nuevas disposiciones constitucionales que dirijan al país hacia un paradigma de desarrollo sostenible que contemple la protección del medio ambiente, el crecimiento económico productivo, la justicia social y la igualdad. Paradigma que se constituye en alternativa a las recetas del Consenso de Washington que depredaron y afectaron nuestro medio ambiente limitaron el crecimiento de la economía y generaron más pobreza, injusticia e inequidad”<sup>4</sup>.

Es precisamente en este título del modelo de desarrollo del proyecto de nueva Constitución, donde se colocan las disposiciones sobre educación, salud, seguridad social, recreación, desarrollo científico tecnológico, cultura; etc. asignándoles una precisa función en la promoción del desarrollo y su modelo.

Hay pues, en síntesis, –en medio de algunas insuficientes formulaciones constitucionales que los articulistas de este libro han explicitado– en el paradigma del desarrollo propuesto una clara “toma de posición” por el desarrollo

<sup>3</sup> Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyente Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. 9 – 14.

<sup>4</sup> Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyente Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. XII.

sustentable e igualitario (no extractivista ni depredador de los pueblos y la naturaleza) que destaca los tres aspectos fundamentales de éste: el progreso y crecimiento económico, la defensa y protección del medio ambiente, y la igualdad y redistribución de la riqueza promoviendo servicios sociales tales como la salud, educación y seguridad social. Sin duda, aquí está “marcada la huella” ideológica que decanta con el fracasado modelo neoliberal y, en consecuencia, con la parte orgánica de la constitución de 1998.

## DERECHOS HUMANOS

Uno de los asuntos fundamentales de la democracia, en el siglo pasado y en el actual, ha sido el de la promoción, desarrollo y profundización de los derechos humanos. El punto de arranque histórico estuvo en la proclamación y garantía de los derechos civiles y políticos en la democracia liberal, lo que se consolidó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, con la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales. El Proyecto de constitución se ha orientado de manera privilegiada a la profundización de los derechos humanos, superando a la de 1998 en la que se establece, por primera vez en nuestra historia y en la región, los derechos de la naturaleza.

Este desarrollo –quizás el más importante del proyecto de nueva constitución–, ha dejado completa “la carta de derechos”, destacándose la profundización de unos, el desarrollo de otros y la generación de nuevos. Pero a su vez, los asambleístas han sido conscientes de que dejar declarados los derechos en la parte dogmática de la constitución no es suficiente, que es necesario ahondar en las garantías que permitan su efectiva realización creándose los mecanismos y formas para su exigibilidad. En este sentido se han planteado de manera desarrollada, profunda y amplía las garantías constitucionales, las mismas que se refieren al vínculo directo entre los derechos y la organización del Estado, entre la parte declarativa (llamada dogmática) y la de la organización institucional (llamada orgánica). Los autores del artículo incluido en este texto dicen:

“Finalmente conviene afirmar que, a diferencia de la Constitución de 1998, la propuesta tiene un vínculo directo entre los derechos y la organización del Estado. Este vínculo se evidencia en las garantías. La

función legislativa tiene la obligación de adecuar el sistema jurídico a la parte dogmática de la Constitución (garantías normativas); la función ejecutiva tiene la obligación de emitir políticas públicas inspiradas en los derechos (garantías de políticas públicas); la función de participación social protege el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y la función judicial y corte constitucional garantizan, en última instancia, que todo estado respete y promueva los derechos humanos”.

La seguridad humana, la identidad cultural y la integración social, constituyen aspectos decisivos de la propuesta constitucional sobre derechos y sus garantías.

## ESTADO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Cuando los asambleístas han abordado la tarea de redefinir la parte orgánica de la constitución, les ha asistido una preocupación fundamental, la de la necesidad de devolverle el rol y autoridad al Estado que durante las décadas anteriores fue desmantelado, reducido y liquidado institucionalmente. Lo decíamos en la introducción de nuestro programa constitucional:

“... se deben promover disposiciones constitucionales para recuperar el estado de derecho y su institucionalidad de tal manera que este recobre su autoridad y legitimidad en la sociedad y tenga la fortaleza y la capacidad para regular la economía, redistribuir la riqueza y generar servicios sociales universales de calidad (seguridad social, educación y salud). Ello es necesario puesto que en las décadas pasadas, se desmanteló al estado, a sus servicios sociales y a sus instituciones en nombre de privilegiar el mercado y las privatizaciones acrecentando la pobreza y la desesperanza social”<sup>5</sup>.

Con estos antecedentes los aspectos centrales de esta definición se orientan a la transformación del régimen político en el que se define “la nueva forma de hacer y ejercer la política”, lo que se expresa en la arquitectura institucional propuesta, capaz de encauzar y garantizar orgánicamente los derechos y el modelo de desarrollo.

<sup>5</sup> Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. XXII.

Los asambleístas han optado por una forma de régimen o de gobierno presidencialista. En esta medida se han mantenido en la tradición político constitucional del país y la región, descartando formas de organización del poder parlamentarias o semiparlamentarias. Pero también ha estado presente –en la formulación constitucional– la necesidad de superar el llamado “hiper-presidencialismo” (el llamado “presidencialismo reforzado”), que en el Ecuador y América Latina –en las décadas pasadas– se constituyó en la “palanca” institucional para impulsar o imponer las reformas económicas del Consenso de Washington, en la línea del modelo de desarrollo neoliberal.

Tensión vivida por los asambleístas, que hoy ya con su formulación es necesario analizar. Efectivamente se trata de un régimen presidencialista en el que se destaca:

Primero, la devolución de atribuciones al Congreso (hoy nominado Asamblea Nacional), que habían sido recortadas en la Constitución de 1998: la facultad de censurar y destituir ministros; la de aprobar conjuntamente con el ejecutivo el presupuesto nacional, como también la disposición que plantea la atribución del presidente de la república para disolver el congreso o asamblea (rasgo de fuerte presidencialismo). En este punto es necesario destacar la disposición de la “revocatoria del mandato” que sin duda es un contrapeso a la función ejecutiva. También en este conjunto de normas constitucionales es necesario analizar los incentivos y restricciones establecidos por el proyecto de nueva carta política, los mismos que se plantean con el objetivo de promover la corresponsabilidad de las funciones ejecutiva y legislativa (que fue planteado en el mencionado Programa Constitucional de Las Izquierdas) como condición para superar las permanentes crisis políticas, ligadas a las “pugnas” entre las funciones ejecutiva y legislativa, lo que ha generado en el Ecuador la inestabilidad democrática, la corrupción pública y la difícil capacidad de gobernar por parte de los presidentes de la república.

Segundo, los contrapesos institucionales que el Proyecto de Nueva Constitución crea con el objetivo de equilibrar la relación de los poderes o funciones del estado e impedir ejercicios arbitrarios y concentración del poder por parte del ejecutivo. Uno de ellos es el de la Participación Social y Ciudadana, creándose un nuevo poder o función del Estado. En este aspecto, en primer lugar, la constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en

las decisiones, planificación y gestión pública y en el control de las funciones y funcionarios públicos. Es pues una clara incorporación de los mecanismos de democracia directa que complementa a la representativa. En esta línea se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (deslizándose una suerte de estatización de la participación social y ciudadana) como la forma orgánica a través de la cual se concreta esta nueva función del Estado; que actúa como contrapeso de las otras funciones del estado, particularmente, del Ejecutivo.

El otro mecanismo institucional, en segundo lugar, para contrapesar y equilibrar institucionalmente las funciones del Estado, es el de la Corte Constitucional. Según el diseño propuesto esta corte– que es exitosa en otras latitudes como Colombia–, tiene la facultad de hacer respetar los procedimientos y derechos constitucionales, en consecuencia, se orienta a impedir el uso arbitrario por parte del Presidente de la República o del Congreso o Asamblea Nacional de las disposiciones constitucionales; para interpretar –a su medida– “antojadizamente” las normas constitucionales, como ha sucedido en el pasado, en base al control de los partidos o llamada “partidocracia”

El uno y el otro contrapesos institucionales, ponen de manifiesto la insuficiencia de argumentos para calificar al diseño constitucional del régimen político de “presidencialismo reforzado”.

Los otros dos aspectos del proyecto constitucional, que es necesario analizar, es el de la concepción propuesta en el proyecto de Constitución sobre Soberanía y Descentralización y Autonomía. Respecto a este punto, el proyecto de nueva constitución ha puesto el énfasis en la definición plurinacional del estado ecuatoriano, generándose normas en la carta política que reconoce derechos y atribuciones de los pueblos indios y afroecuatorianos. En este aspecto supera a la constitución de 1998 y crea mecanismos para ampliar la democracia hacia los pueblos inveteradamente excluidos. También es necesario analizar la inclusión de soberanía e integración en la que se advierte como el nuevo proyecto se coloca a la altura los tiempos, cuando destaca normas encaminadas a propiciar la integración regional como la del UNASUR y premisas para avanzar a una defensa regional a través de la creación del Consejo de Defensa Regional propuesto por el Brasil.



Por otra parte, el título sobre Descentralización y Autonomía, propone una redefinición del ordenamiento territorial del Ecuador. Establece el proceso de conformación de nuevas regiones, ligadas administrativa y planificadamente a proyectos de desarrollo territorial. También propone el impulso a la mancomunidad, en la idea de hacer de esta palanca institucional la base para incentivar la estructuración de nuevas regiones y el fortalecimiento de la integración nacional. El proyecto así mismo contempla el fortalecimiento de los Distritos metropolitanos, ampliado sus atribuciones y profundizando su autonomía. Es necesario destacar, que el texto constitucional, formula normas para la organización de las jurisdicciones indígenas, en consecuencia con la declaración del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano.

En el Programa Constitucional nos permitimos sugerir:

“... procuramos un estado que promueva el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas, pero que también sea capaz de instrumentar los medios para avanzar a una nueva forma de división política, administrativa descentralizada, que fortalezca la integración nacional, que ponga el acento en la solidaridad, la complementariedad y la subsidiariedad en el desarrollo entre las zonas pobres y ricas del país y que incentive la mancomunidad como la palanca más importante para concretar una nueva regionalización que una y no separe ni descomponga al Ecuador del siglo XXI.<sup>6</sup>”

Estas dos propuestas de la carta magna: Soberanía y Descentralización y Autonomías constituyen aspectos que dan cuenta de una nueva forma de Estado y de Régimen Político poniendo de manifiesto el proceso de transformación histórica presente en la coyuntura. En el Editorial de la revista *La tendencia* 6, me permití formular lo siguiente:

“...singular situación coyuntural, que influida decisivamente por el ambiente mundial y regional, abre condiciones objetivas para superar el neoliberalismo y generar un nuevo modelo económico y una nueva forma de hacer política, como también un replanteamiento y profundización de la soberanía nacional y regional, lo que me lleva a concluir en la siguiente hipótesis: en el Ecuador se inaugura un nuevo ciclo histórico

político, luego del que se inició en 1979 con el retorno democrático” (revista *La Tendencia* 6 pie de pag.)

Nuevo momento histórico inaugurado por el proceso constituyente, que en su fase final deberá – como ha ocurrido con otros procesos constituyentes– enfrentar las posiciones y diferencias ideológicas del pueblo ecuatoriano y de sectores institucionales y políticos, que desde ya, han expresado su desacuerdo con el Proyecto Constitucional. De nuestra parte, aspiramos con este libro a generar un nivel de diálogo y debate en base a la verdad formulada por el proyecto de Carta Magna en la perspectiva de arribar a un acuerdo nacional.

### III

El texto de autoría colectiva que ponemos en consideración de nuestros lectores es el resultado de una reflexión académico-política, de articulistas que han analizado distintos temas constitucionales desde sus particulares puntos de vista.

En algunos de los temas –los más polémicos– hemos solicitado artículos a personas de distinta orientación y posición, con la intención de generar el debate y una transparente y fidedigna comprensión del texto. En él hemos destacado ejes de contenido constitucional, que a nuestro parecer tienen sustancial importancia, como el Modelo de Desarrollo, el Régimen Político, la Carta de Derechos, la Descentralización y Autonomía, la Soberanía, la Plurinacionalidad e Integración; análisis de los mencionados temas que tienen como antecedentes dos artículos: el uno, sobre coyuntura actual, y el otro, sobre el desarrollo histórico constitucional ecuatoriano. Esperamos encontrar el eco necesario y ser partícipes de las nuevas circunstancias políticas y democráticas que se prepara a vivir el Ecuador en las próximas semanas.

Finalmente, me permito agradecer al consejo editorial ad hoc, Juan Paz y Miño, María Arboleda, Agustín Grijalva y Franklin Ramírez, con quienes diseñamos este texto, y a Michael Langer, Director del ILDIS, quien apoyó de manera decisiva la publicación de este libro.

Quito, agosto de 2008

<sup>6</sup> Programa Constitucional: *Las Izquierdas y la Constituyente*, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. .

