

ECUADOR MANUAL DE USO: REFLEXIONES SOBRE EL ARTÍCULO 1 DE LA CONSTITUCIÓN

**Obra colectiva de la Facultad de Jurisprudencia
Pontificia Universidad Católica del Ecuador**



© 2020 Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Quito, Ecuador
www.edipuce.edu.ec
Supervisión técnica: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Agradecimientos: Equipo de investigación y publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Colección: Textos Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Título: Ecuador Manual de Uso: Reflexiones sobre el artículo 1 de la Constitución

Obras incluidas en esta colección:

LA DESCAPITALIZACIÓN DEL FONDO DE PENSIONES DEL IESS VS EL DERECHO DE LOS AFILIADOS
EL DERECHO INTERNACIONAL MODERNO EN AMÉRICA
JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO (2018)
LA REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA COMO MECANISMO DE CONTROL
EL CONCEBIDO ANTE EL DERECHO
LA PLUSVALÍA EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO
CHINA EN LA AMAZONÍA
JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO
REFLEXIONES JURÍDICAS CONTEMPORÁNEAS (Vol. I, II, III, IV y V)
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
APUNTES DE DERECHO DE LIBRE COMPETENCIA
ESSAYS ON INSTITUTIONS, COORDINATION AND LEGAL THEORY
DERECHO, ENFOQUES Y MÉTODOS: UNA RETROSPECTIVA
DISOLUCIÓN, LIQUIDACIÓN Y CANCELACIÓN DE COMPAÑÍAS DE COMERCIO EN ECUADOR
DERECHO & ECONOMÍA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA HISPANOAMERICANA

Director del Proyecto y Compilador:	Efrén Guerrero Salgado (PUCE)
Agradecimiento:	Mario Melo Cevallos
Presentación:	Elizabeth García Alarcón
Supervisión técnica:	Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Coordinación editorial:	Rubén Méndez Reátegui

Este libro se inscribe dentro de las actividades jurídico-investigativas realizadas por la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Revisión de estilo: UIR
Diseño y diagramación: Amparo Álvarez Meythaler, Mariana Lozada Mondragón y Rachel Romero Medina
ISBN: 978-9942-38-423-2

Todos los derechos reservados. El contenido de esta obra se encuentra protegido por la Ley. Cualquier requerimiento deberá ser realizado al Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Por solicitud de los autores y al amparo del Art. 118 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, se mantiene el sistema de citación original.

Quito - Ecuador, 2020

IMPRESO EN ECUADOR - PRINTED IN ECUADOR

***ECUADOR MANUAL DE USO:
REFLEXIONES SOBRE EL ARTÍCULO 1
DE LA CONSTITUCIÓN***

ÍNDICE

Agradecimiento.....	13
Presentación.....	15
Foreword.....	19

CAPÍTULO I

ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA..... 23

Vicente Solano Paucay

1. Introducción.....	25
2. El génesis (El Estado Constitucional). Una noción.....	25
3. ¿Estado de Derechos?.....	26
4. ¿Estado de justicia?.....	32
5. Conclusiones.....	36

CAPÍTULO II

EL ECUADOR COMO ESTADO SOCIAL..... 39

David Cordero-Heredia • Carlos Carrillo Jaramillo

1. Introducción.....	41
2. El origen histórico del Estado Social de derecho.....	43
3. Estado Social en Latinoamérica.....	48
4. Estado Social de derecho en Ecuador.....	50
5. Conclusiones.....	65

CAPÍTULO III

ESTADO DEMOCRÁTICO..... 67

Agustín Grijalva Jiménez

1. Introducción.....	69
2. Reflexiones entorno a la democracia representativa.....	70

3. Relaciones entre los tipos de democracia.....	75
4. Conclusiones.....	77

CAPÍTULO IV

SOBERANÍA: UN CONCEPTO EN CONSTANTE CONSTRUCCIÓN..... 79

Efrén Guerrero Salgado • Maurie Franco Muñoz

1. Introducción.....	81
2. Definición de Soberanía: polisemias y teorías.....	83
3. La soberanía como construcción polisémica en la Constitución 2008. Los tratados internacionales como límite de la soberanía.....	91
4. Conclusiones: el papel de los derechos como límite de la soberanía.....	95

CAPÍTULO V

ESTADO UNITARIO..... 99

Abraham Zaldívar Rodríguez

1. Introducción.....	101
2. Estado unitario.....	101
3. El concepto de Nación.....	104
4. Estado federal y Estado unitario.....	106
4.1 Ecuador como Estado unitario.....	106
5. Conclusiones.....	117

CAPÍTULO VI

LA INTERCULTURALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 2008 ¿UNA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN FALLIDA?..... 119

Adriana Rodríguez Caguana

1. Introducción.....	121
2. Asimilacionismo, integración y multiculturalismo neoliberal.....	121
2.1 Asimilacionismo.....	121
2.2 Integracionismo.....	125

2.3 Multiculturalismo neoliberal.....	127
3. Interculturalidad: crítica al multiculturalismo neoliberal.....	129
3.1 Asamblea Nacional Constituyente.....	133
4. Conclusiones.....	134

CAPÍTULO VII

TENSIONES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO.....

137

Juan Francisco Camino Apunte

1. Introducción.....	139
2. El concepto de Estado.....	140
3. Estado Unitario versus Estado Federal.....	142
4. Centralismo vs descentralización.....	143
5. Relación entre la Iglesia Católica y el Estado.....	146
6. Instituciones democráticas y Caudillos.....	148
7. Conclusiones.....	149

CAPÍTULO VIII

«EN EL NOMBRE DE DIOS»: LA LAICIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA.....

151

Diego Jadán-Heredia

1. Introducción.....	153
2. La laicidad en la Constitución ecuatoriana de 2008.....	154
3. La relación Estado / Iglesia en la historia constitucional ecuatoriana.....	156
4. La utilidad de la religión para fomentar la identidad comunitaria.....	163
5. Retorno de lo sagrado a la política.....	165
6. Conclusiones.....	168

CAPÍTULO IX**“EL ECUADOR (...) SE ORGANIZA EN FORMA DE REPÚBLICA”.....171***Salim Zaidán Albuja*

1. Introducción.....	173
2. Orígenes de la República.....	174
3. ¿Qué se entiende por República?.....	176
4. República como sistema de gobierno.....	178
5. América: el continente de la República.....	179
6. Origen de la República del Ecuador.....	182
7. ¿La República en Ecuador nace en 1830 o 1835?.....	186
8. Los Referentes: Italia, Estados Unidos y Francia.....	189
9. Conclusiones.....	190

CAPÍTULO X**LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. ¿PANACEA O PLACEBO
FRENTE AL CENTRALISMO?.....191***Andrés Martínez Moscoso*

1. Introducción.....	193
2. Antecedentes sobre la descentralización.....	194
3. Construcción conceptual.....	195
4. El Modelo de Estado.....	199
5. La evolución de la descentralización en Ecuador.....	202
6. La evolución normativa en el Ecuador.....	204
7. Conclusiones.....	209

CAPÍTULO XI**LA PLURINACIONALIDAD EN LA PRÁCTICA: EL CASO DE LA
MASACRE A LOS TAROMENANE.....211***Mario Melo Cevallos*

1. Introducción.....	213
----------------------	-----

2. Sistema jurídico ordinario y sistemas jurídicos propios.....	215
3. Pluralismo o monismo.....	218
4. Muerte y venganza en el Yasuni.....	220
4.1. Introducción al estudio de caso.....	220
4.2. Los hechos.....	221
4.3. La respuesta judicial.....	223
4.4. Consulta de constitucionalidad.....	228
4.5. La sentencia de primera instancia.....	233
5. Más preguntas que respuestas.....	238
6. Conclusiones.....	239
 Bibliografía.....	 241
 Semblanza de las/los autoras/es.....	 259

AGRADECIMIENTO

La Pontificia Universidad Católica del Ecuador como *alma mater* del conocimiento de las diversas disciplinas del saber, consciente que el núcleo fundamental de nuestra vivencia académica es la investigación y, por lo tanto, la promoción de espacios de participación para la producción científica agradece:

A los revisores externos que actuaron como pares ciegos, verificadores de contenido, de los lineamientos generales investigativos del libro y la formulación y acoplamiento técnico de su estructura. A los autores que con su activa colaboración permitieron el desarrollo de una investigación integral en el ámbito de la ciencia jurídica.

Mario Melo Cevallos

Decano de la Facultad de Jurisprudencia
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

PRESENTACIÓN

Este libro representa un aporte original, fruto de la labor coordinada de los miembros de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y prestigiosos académicos nacionales.

El proyecto editorial surge a partir de la iniciativa investigadora del equipo de Derechos Humanos y Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia, lo cual generó el espacio propicio de interacción y colaboración científica que facilitó el arduo proceso de elaboración documental. Asimismo, no se puede dejar sin mención, el exhaustivo proceso de revisión y aprobación por parte de pares externos.

En el Capítulo I, Vicente Solano Paucay, docente de la Universidad de Cuenca, explica desde la teoría constitucional, el cambio cualitativo que implican las categorías “derecho y justicia” en un Estado Constitucional, ya que al ser un Estado de derechos podría conllevar el reconocimiento de una variación de las fuentes del Derecho y al ser un Estado de justicia trae consigo una axiomatización de la Constitución.

El profesor David Cordero-Heredia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y el investigador Carlos Carrillo Jaramillo, en el Capítulo II, proponen “un recorrido desde los orígenes teóricos e históricos del Estado Social en Europa”. A partir del cual desarrollan un análisis del estado social ecuatoriano en la Constitución de 2008, su relación con el Sumak Kawsay y los derechos de la naturaleza y la exigibilidad de los derechos sociales. Concluyen los autores que el Estado Social ecuatoriano constituye una evolución del Estado Social clásico que responde a los retos contemporáneos que afronta la humanidad.

El Capítulo III se dedica a la noción de Estado Democrático. En tal sentido, el profesor Agustín Grijalva Jiménez de la Universidad Andina Simón Bolívar, analiza el Estado Democrático y los diferentes tipos de

democracia en la Constitución ecuatoriana de 2008, con las consideraciones del término democracia como un adjetivo, debido a la dificultad de tener una definición única y neutral, es posible definirla cuando la misma es positivizada en una norma que nos permite entender al Estado en un sistema constitucional concreto.

En el Capítulo IV el profesor Efrén Guerrero Salgado de la PUCE y la economista Maurie Franco Muñoz, realizan un acercamiento desde la perspectiva jurídica al concepto de soberanía, pues se explicaría la naturaleza clásica del modelo de soberanía en la literatura y la respuesta de la soberanía en la legislación ecuatoriana.

El profesor Abraham Zaldívar Rodríguez de la PUCE, tiene a su cargo el Capítulo V aportando con un análisis del modelo de Estado Unitario en relación a las dinámicas internas (poder político central y la posición jerárquica).

En el Capítulo VI, sobre la Interculturalidad, la profesora Adriana Rodríguez Caguana de la Universidad Andina Simón Bolívar, presenta al nuevo Estado plurinacional e intercultural como una reorganización institucional estatal como una promesa pendiente, por lo cual, con el fin de conceptualizar los cambios de política identitaria, se referirá desde la etapa identitaria del asimilacionismo cultural hasta la interculturalidad del Estado.

En el Capítulo VII, el profesor Juan Francisco Camino Apunte de la Universidad de los Hemisferios, hace una aproximación a algunas dicotomías que han generado tensión en la construcción del Estado ecuatoriano, que llegan a ser superados cuando se diseña una arquitectura institucional que permita la convivencia entre miembros de la sociedad y que regule el acceso al poder.

En relación al Capítulo VIII, el profesor Diego Jadán-Heredia de la PUCE, aporta una reflexión, desde el Derecho constitucional y la filosofía

política, en torno a las características constitucionales del Estado laico, con sentido histórico y contextual, para lo que se indaga en el origen del fenómeno Estado Iglesia, así como se estudian las particularidades del pensamiento religioso para comprender su íntima relación con la política.

En el Capítulo IX, el profesor Salim Zaidán de la PUCE, aborda con una perspectiva teórica e histórica, el pensamiento de autores clásicos y registros históricos para apreciar las concepciones de organizaciones políticas y tipología entre formas de Estado y de gobierno, con el fin de identificar los orígenes de la República del Ecuador.

El Capítulo X, se enfoca en la Descentralización en el Ecuador e incluye un aporte del profesor Andrés Martínez Moscoso de la Universidad de Cuenca, que realiza un análisis respecto a una mala interpretación y ejecución al escoger a la descentralización como la panacea del desarrollo y de aquellos elementos que simbolizan un apoyo al proceso democrático y al desarrollo equitativo de sus habitantes.

Finalmente, el Capítulo XI está dedicado a la Plurinacionalidad e incluye un aporte del profesor y decano Mario Melo Cevallos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. En este capítulo se identifican todos los retos que conllevan los alcances de la plurinacionalidad y que ésta pueda ser reconocida como la unidad en la diversidad.

Elizabeth García Alarcón

Subdecana de la Facultad de Jurisprudencia
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

FOREWORD

This book shows an original contribution, the result of the coordinated work of the members of the Faculty of Jurisprudence of the Pontificia Universidad Católica del Ecuador and prestigious national academics.

The editorial project arises from the research initiative of the Human Rights and Constitutional Law team of the Faculty of Jurisprudence, which generated the appropriate space for interaction and scientific collaboration that facilitated the arduous process of document preparation. Likewise, the exhaustive review and approval process by external peers cannot leave without mention.

In Chapter I, Vicente Solano Paucay, professor of law at the University of Cuenca (UCuenca), explains from constitutional theory, the qualitative change implied by the categories “right and justice” in a democratic State, since being a State of rights could lead to the recognition of a variation of the sources of law and being a State of justice brings with it an axiomatization of the Constitution.

Professor David Cordero-Heredia from the Pontifical Catholic University of Ecuador (PUCE) and researcher Carlos Carrillo Jaramillo, in Chapter II, propose “a journey from the theoretical and historical origins of the social state in Europe.” From which they develop an analysis of the Ecuadorian social state in the 2008 Constitution, its relationship with Sumak Kawsay and the rights of nature and the enforceability of social rights. The authors conclude that the Ecuadorian social state constitutes an evolution of the classical social state that responds to the contemporary challenges that humanity faces.

Chapter III explores the notion of the Democratic State. Thus, Professor Augustin Grijalva Jiménez from Universidad Andina Simon

Bolivar (UASB) analyzes the democratic state and the different types of democracy in the Ecuadorian Constitution of 2008. It has done with the considerations of the term democracy as an adjective, due to the difficulty of having a Unique and neutral definition, it is possible to define it when it is made positive in a norm that allows us to understand the state in a concrete constitutional system.

In Chapter IV, professor Efren Guerrero Salgado from PUCE (compiler and director of this academic project) and economist Maurie Franco Muñoz, approach from the legal perspective to the concept of sovereignty, since it would explain the classic nature of the sovereignty model in the literature and the response of sovereignty in Ecuadorian legislation.

Professor Abraham Zaldivar Rodriguez from PUCE, is in charge of Chapter V, providing an analysis of the Unitary State model concerning internal dynamics (central political power and hierarchical position).

In Chapter VI, on Interculturality, Professor Adriana Rodriguez Caguana from UASB presents the new plurinational and intercultural state as a state institutional reorganization as a pending promise. Therefore, to conceptualize the changes of identity politics, this chapter will refer to the identical stage of cultural assimilationism to the interculturality of the state.

In Chapter VII, Professor Juan Francisco Camino Apunte from Universidad de los Hemisferios approaches some dichotomies that have generated tension in the construction of the Ecuadorian state. It overcomes when an institutional architecture allows coexistence between members of society and that regulates access to power.

In Chapter VIII, Professor Diego Jadan-Heredia from PUCE, contributes a reflection, from constitutional law and political philosophy, on the constitutional characteristics of the secular state, with a historical

and contextual sense, for which it is investigated at the origin of the State/Church phenomenon, as well as studying the particularities of religious thought to understand its intimate relationship with politics.

In Chapter IX, Professor Salim Zaidan from PUCE, addresses with a theoretical and historical perspective, the thinking of classical authors and historical records to appreciate the conceptions of political organizations and typology between forms of state and government, in order to identify the origins of the Republic of Ecuador.

Chapter X focuses on Decentralization in Ecuador and includes a contribution from Professor Andres Martinez Moscoso (UCuenca), who performs an analysis regarding a misinterpretation and execution when choosing decentralization as the panacea for development and those elements that symbolize support for the democratic process and the equitable development of its inhabitants.

Finally, Chapter XI is dedicated to Plurinationality and includes a contribution from Professor and Dean Mario Melo Cevallos of PUCE's Faculty of Jurisprudence. This chapter identifies all the challenges that the scope of plurinational entails as unity in diversity.

Elizabeth Garcia Alarcon

Vice-Dean of the Faculty of Jurisprudence
Pontifical Catholic University of Ecuador

CAPÍTULO I

**ESTADO CONSTITUCIONAL
DE DERECHOS Y JUSTICIA**

Vicente Solano Paucay

1. Introducción

La Constitución ecuatoriana de 2008 tiene múltiples innovaciones que la caracterizan, así desde su artículo 1, al definir al Ecuador como un “Estado constitucional, de derechos y justicia”. Estas categorías “derechos y justicia” implicarían un cambio cualitativo en cuanto al Estado constitucional, que indica el sometimiento de todos los actos públicos y privados a la constitución incluyendo a la ley y las decisiones judiciales. Por un lado, el Estado de derechos, reconocería la existencia de varios sistemas normativos, lo que conlleva una variación en el sistema de fuentes del derecho. Por otro lado, el Estado de justicia denotaría algunas concepciones, que incluye la axiomatización de la Constitución, que comprende una o varias teorías de la justicia. Estas concepciones se intentarán explicar desde la teoría constitucional, con el fin de obtener una descripción fenomenológica de lo que estos sintagmas prescriben, y logran una caracterización del Estado ecuatoriano.

2. El génesis (El Estado Constitucional). Una noción

Para no caer en cierta vaguedad o cometer alguna limitación conceptual, comenzaremos por analizar de forma breve la noción de Estado constitucional. Esto será importante porque solo así se podrá comprender lo que implica el Estado constitucional de derechos y justicia. La primera cuestión importante que dilucidar es ¿Qué es un Estado de Derecho? Una primera aproximación según Hans Kelsen es que es “absolutamente inapropiada la tentativa de legitimar el Estado como Estado de Derecho, ya que todo Estado es necesariamente un “Estado de derecho” en la medida en que con esta expresión se entiende un Estado que ‘tiene’ ordenamiento jurídico” (Kelsen, 2011, p. 126). Por otro lado, Joseph Raz indica que una visión reduccionista del concepto es sostener que este únicamente sería el gobierno de las leyes en sustitución del gobierno de los hombres, y que se debe recurrir a ciertos principios o características para poder determinar la existencia del Estado de Derecho (Raz, 1985).

En esa línea, para Liborio Díaz “no todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Dificilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Sin embargo, decimos, no todo Estado es Estado de Derecho; la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho” (Raz, 1985, p. 7). Es por ello que se sostiene que el Estado de Derecho tiene ciertos principios: “(a) imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; (b) separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; (c) legalidad de la Administración: regulación por la ley y control judicial; (d) derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material” (Díaz, 1966, p. 18).¹ Entonces, cuando hablamos de Estado de Derecho estamos frente a un Estado que: a) no por tener un sistema legal, es condición suficiente para ser definido como tal, b) contiene ciertos principios como el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración pública y el respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales.

3. ¿Estado de Derechos?

Definido lo que entendemos por Estado de Derecho, pasamos a un segundo problema ¿Qué es Estado de Derechos? para ello vale hacer una aproximación para llegar a esta noción, es preciso indicar el paso del Estado liberal al Estado Social de Derecho, así cuando nos referimos a esa noción primitiva se refiere a que:

El principio de la legalidad, fundamental para el Estado de Derecho se relaciona directamente con el de la reserva legal y ambos nos

1 Existen otros elementos del Estado de Derecho, que dependen del autor pero que ciertamente están centrados en esta clasificación, por ejemplo, Vila Zeta señala que los caracteres del Estado de Derecho son la división de poderes, el imperio de la ley, el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, principio de legalidad de la administración pública (Valladolid, 2007).

dirigen hacia la noción de la soberanía popular, según la cual el derecho positivo vigente depende de la aprobación del pueblo y no de una persona, grupo o partido (de Orsini & Judith, 2006, p. 195).

Sin embargo, esta noción no es prohibitiva de incorporar la categoría “constitucional”, ni mucho menos “social” sino mas bien complementario (de Orsini & Judith, 2006). Ahora bien, el Estado Social de Derecho se puede decir que surgió “como una respuesta a la crisis sociopolítica del Estado liberal que comenzó a mediados del siglo XIX y que se agudizó a comienzos del siglo XX debido al marcado individualismo y al abstencionismo estatal” (de Orsini & Judith, 2006, p. 196). En ese sentido, el Estado Social de Derecho surge a partir de dos elementos: 1) La lucha que encabezó la clase trabajadora contra la explotación laboral, y 2) el apareamiento del Estado Socialista Marxista y la social democracia (de Orsini & Judith, 2006). De la misma forma, la primera vez que aparece el termino Estado Social de Derecho es en el texto de Hermann Heller ¿Estado de Derecho o dictadura? donde:

hay quien identifica sin más con la actual clase trabajadora a la masa espiritualmente no creadora presente en todas las clases sociales, calificando con frecuencia al proletariado de racialmente inferior, mientras para sí mismo pretende la condición de miembro de una élite cultural. Ello explica fácilmente que se estigmatice al Estado social de Derecho., todavía en sus primeros atisbos, como dominación de seres inferiores (Heller, 1985, p. 295).

De la misma forma, el Estado Social de Derecho entendido como constitucionalismo social, se empieza ha configurar con la Constitución de Querétaro en 1917, y con la fuerte influencia de la Constitución rusa de 1918, y se erige con la Constitución de Weimar en 1919. Si bien el constitucionalismo social tardara algunos años en influenciar la Carta Política ecuatoriana, sin duda es en 1929 donde se establece algunos

elementos que serán determinantes para el surgimiento del constitucionalismo social en Ecuador (Solano, 2019).

En esa línea, entonces el Estado Social de Derecho devendrá en el Estado Constitucional de Derechos, este último:

no se limita a programar sólo las formas de producción del derecho a través de normas procedimentales sobre la elaboración de las leyes, sino también sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a principios de justicia —la igualdad, la paz, la tutela de los derechos fundamentales— positivamente inscritos en las Constituciones (Ferrajoli, 2004, p. 99).

Como señala Ferrajoli, el derecho actualmente se configura como un “sistema artificial de garantías constitucionalmente preordenado a la tutela de los derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2004, p. 19). En si el rasgo principal, del Estado Constitucional de Derecho es “que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo”. Con ello:

Podemos llamar «modelo» o «sistema garantista», por oposición al paleopositivista, a este sistema de legalidad, al que esa doble artificialidad le confiere un papel de garantía en relación con el derecho ilegítimo. Gracias a él, el derecho contemporáneo no programa solamente sus formas de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes y demás disposiciones. Programa además sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantía cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica (Ferrajoli, 2004, pp. 19-20).

Este modelo implica en si, la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución incluso, el legislador democrático (Ferrajoli, 2009).

Siempre en defensa y protección del “coto vedado” (Valdez, 1989), es decir. los derechos incluidos dentro del mismo. Así, estos derechos denominados fundamentales se conciben:

aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por <<status>> la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli, 2004, p. 37).

Ahora bien, el artículo 1 de la CRE señala que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos, esto implicaría según Ramiro Ávila, dos perspectivas importantes: “1) la pluralidad jurídica, y 2) la importancia de los derechos reconocidos en la constitución para la organización del estado” (Ávila, 2009, p. 786). La primera perspectiva, consiste en:

que los sistemas jurídicos y las fuentes se diversifican: 1) la autoridad que ejerce competencia constitucional crea normas con carácter de ley (precedentes nacionales); 2) las instancias internacionales dictan sentencias que también son generales y obligatorias (precedentes internacionales); 3) el ejecutivo emite políticas públicas que tienen fuerza de ley por ser actos administrativos con carácter general y obligatorio; 4) las comunidades indígenas tienen normas, procedimientos y soluciones a conflictos con carácter de sentencia y, finalmente, 5) la moral tiene relevancia en la comprensión de textos jurídicos (Ávila, 2009, p. 786).

En cuanto a la segunda perspectiva, esta se centraría en el reconocimiento y la protección de los derechos constitucionales, en definitiva:

decir que el estado es de derechos significa que se está redefiniendo la centralidad de los derechos de las personas sobre el estado y sobre la ley. Si una persona se aproxima al tratamiento de los derechos en la Constitución del 2008, podrá apreciar que es un eje transversal que cruza no solo la parte de principios del estado, los derechos, sino también la parte orgánica, la participación, el régimen de desarrollo y hasta la finalidad de las fuerzas armadas (Ávila, 2009, p. 791).

Si bien esta breve justificación podría especificar que conlleva el Estado Constitucional de Derechos, el máximo órgano de interpretación constitucional también ha intentado delimitar la comprensión de este al indicar que:

Tres son los efectos esenciales que trae consigo el Estado Constitucional, y que, en un alto grado, su eficacia descansa en las labores que deben desempeñar las Salas de Selección y Revisión de la Corte Constitucional:

- a) El reconocimiento de la Constitución como norma vinculante, valores, principios y reglas constitucionales;
- b) El tránsito de un juez mecánico aplicador de reglas a un juez garante de la democracia constitucional y de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución; y
- c) La existencia de garantías jurisdiccionales vinculantes, adecuadas y eficaces para la protección de todos los derechos constitucionales.

Son estos los elementos sustanciales que justifican la razón de ser del Estado Constitucional de Derechos, y precisamente por ello, se constituyen en los avances más notables e importantes que refleja

la Constitución de Montecristi en relación a la Constitución de 1998. Muestra de ello es el tránsito de garantías constitucionales extremadamente formales, meramente cautelares, legalistas, con un ámbito material de protección reducido a la justiciabilidad de derechos civiles y políticos, a garantías jurisdiccionales de conocimiento, libres de formalidades desde su activación, y lo más importante, protectoras y reparadoras de todos los derechos constitucionales (Sentencia N.º 001-10-PJO-CC, 2010).

De la misma forma, la Corte Constitucional del Ecuador señala que uno de los campos de la teoría neoconstitucional que implica el Estado Constitucional de Derechos es:

una reformulación, desde sus bases hasta sus objetivos más elevados y determinantes de lo que es el Derecho en su naturaleza y génesis, en su interpretación y aplicación, incluyendo las fuentes, la hermenéutica, el rol del Estado en el ordenamiento jurídico, las conexiones con la sociedad civil en democracia, la interpretación del orden jurídico con el internacional y otros vectores de semejante importancia. En resumen, el nuevo paradigma implica una nueva legitimidad sustantiva y procesal, que no coincide solo con la legitimidad legal o racional propuesta y desarrollada por Max Weber.

De ese nuevo paradigma, es elemento sustancial, la mayor independencia de los derechos con respecto al Estado, a la ley y a la soberanía. Esta es la única manera de hacer prevalecer la justicia, postulado que debe regir en el orden normativo interno y también en el ámbito internacional. Así entendido, el Estado Constitucional supone la aproximación máxima a la que se ha llegado en la materialización del ideal jurídico de la civilización occidental; esto es, el ejercicio de los derechos que se imponen a la voluntad de quienes tienen el poder (Sentencia interpretativa 001-08-SI-CC, 2008).

En conclusión, cuando señalamos que estamos frente a un Estado Constitucional de Derechos se entendería como un nuevo paradigma de la teoría constitucional que ampliaría su noción hacia la incorporación de nuevos elementos como la pluralidad jurídica, la centralidad de los derechos. Que jurisprudencialmente conlleva que la Constitución es una norma vinculante, valores, principios y reglas constitucionales; un rol activo del juez constitucional, la existencia de garantías jurisdiccionales, en definitiva, la supremacía de los derechos frente al poder.²

4. ¿Estado de justicia?

En el apartado anterior hemos logrado aclarar la noción de Estado Constitucional de derechos, sin embargo ¿Qué es el Estado de Justicia?

2 Por ejemplo: Bajo el nuevo paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, “cambia, sobre todo, la naturaleza misma de la democracia. La constitucionalización rígida de los derechos fundamentales –imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos– en efecto, insertado en la democracia con una dimensión ‘sustancial’, que se agrega a la tradicional dimensión ‘política’, meramente formal o procedimental”.

“Las normas constitucionales sustanciales no son otra cosa que los derechos fundamentales, ellas pertenecen a todos nosotros, que somos los titulares de los derechos fundamentales. Es en esta titularidad común, según creo, en donde reside el sentido de la democracia y de la soberanía popular”.

En el Estado constitucional, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales que no son otra cosa que los derechos fundamentales, siendo todos nosotros titulares de aquellos derechos, radicando en esa titularidad la verdadera esencia de la democracia y de la soberanía popular (Sentencia N.º 007-11-SEP-CC, 2011). En un Estado constitucional de derechos y justicia como es el caso de Ecuador, el juez ordinario también es un juez garantista, en la medida que debe respetar los derechos garantizados por la Constitución y aplicarlos de forma inmediata y directa tal como lo establece el artículo 11 numeral 3 que prescribe: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ... 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...”; en este sentido, las normas constitucionales se deben respetar en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales de naturaleza netamente constitucional (Sentencia N.º 089-13-SEP-CC, 2013).

Esta pregunta resulta compleja por la equivocidad del término Justicia, por cuanto este contiene diversos conceptos que varían dependiendo de ciertas corrientes y autores. Por ello, cuando señalamos que la sentencia de un caso es injusta, o que el sistema-mundo capitalista es injusto, o la coloquial expresión de que la vida es injusta, solo nos permite expresar una emoción que implica que nuestro concepto de justicia ha sido lesionado. Sin embargo, aquí intentaremos hacer una breve aproximación a lo que es el Estado de justicia y sus rasgos o implicaciones. Para ello, empezaremos por señalar que bajo la idea de la “teoría” neoconstitucionalista³ se ha intentado englobar diversas tesis que son de varias corrientes que tratan el derecho. En ese sentido, Riccardo Guastini señala que una de las tesis que son relevantes para la discusión es sobre la conexión entre Derecho y justicia que se puede ver en tres diversos modos:

1. Algunos sostienen que entre Derecho y justicia exista una conexión pragmática.
2. Otros sostienen que entre Derecho y justicia exista una conexión conceptual
3. Otros aun sostienen que entre Derecho y justicia exista una conexión contingente (Guastini, 2013, p. 234).

La primera tesis conlleva que: “el Derecho incorporaría una “pretensión” de justicia (o de corrección moral) y no sería Derecho genuino un texto normativo declaradamente injusto. De tal manera, que sería pragmáticamente incoherente (o incongrua), por ejemplo, una Constitución que proclamase: “La presente Constitución es injusta” (Guastini, 2013, p. 234). Es decir que el Derecho se exhibe como justo o no es Derecho. Lo cual como bien señala Guastini sería un absurdo por cuanto el Derecho no exige que las normas sean justas ni siquiera sus autoridades pretenderían eso.

3 No se comparte la idea de que existe una teoría neoconstitucionalista, sino que únicamente existen tesis diversas que se han tratado bajo esta categoría. Para mayor información véase (Solano, El Neoconstitucionalismo. Una definición y una taxonomía latinoamericana, 2016).

La segunda tesis señala que: “el Derecho injusto no es realmente Derecho. Mejor dicho: una ley positiva injusta no es Derecho (no tiene valor jurídico)” (Guastini, 2013, p. 234). Este punto de vista denota que se podría establecer que los juicios morales tendrían un valor de verdad, lo que sería decantarse por un cognitivismo ético, es decir, que existen valores objetivos, universales que pueden ser susceptibles de conocer. Por otro lado, el no cognitivismo ético defiende la imposibilidad de lo anterior, lo cual hace que terminemos regresando a la discusión sobre las concepciones del derecho.

La tercera tesis implica que para algunos positivistas existe una conexión contingente entre Derecho y justicia esto es:

que vale solo en algunos ordenamientos y, en particular, en los estados constitucionales contemporáneos. Ellos argumentan, grosso modo, de la siguiente manera.

Muchas Constituciones contemporáneas, si no todas, contienen principios en cuya formulación son usadas expresiones que evocan valores morales (como la dignidad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, el progreso, la paz, entre otros). De ese modo, los principios constitucionales “remiten” a la moral, o “incorporan” valores morales en el Derecho constitucional en cuanto criterios de validez sustancial de la ley (Guastini, 2013, pp. 235-236).

Esta perspectiva se fundamentaría en tres razones:

1. Los conceptos, que se pretenden “morales”, usado para formular principios constitucionales, siendo incorporados en un texto jurídico, son “positivizados”: pasan a ser, por eso mismo, conceptos de derecho positivo, exactamente como “contrato”, “testamento”, “propiedad”, “usucapión”, “juicio”, “causar la muerte de un hombre”, “buena fe”, entre otros ejemplos (Guastini, 2013, p. 236).

La primera razón denota que, los conceptos morales efectivamente se convierten en unos de carácter jurídico, por lo tanto, dejan de ser morales y se resignifican dentro del lenguaje jurídico.

La segunda razón consiste en:

la ambigüedad del vocablo “moral”. Es verdad que la interpretación del contenido del significado de las disposiciones constitucionales de principio es una variable dependiente de valoraciones morales. Pero, conviene preguntarse, ¿de cuál “moral” estamos hablando exactamente? El vocablo “moral”, de hecho, puede hacer referencia a dos cosas bien distintas: (a) a la moral así llamada “social”, o sea, los principios éticos generalmente aceptado en la sociedad (en la comunidad) de la que se trata; o (b) a la moral así llamada “ideal” o “crítica”, o sea los principios éticos privadamente elaborados o, en todo caso, aceptados por alguien (Guastini, 2013, p. 236).

En cuanto a la interpretación de la Constitución, como se podrá ver puede tener dos aristas: la primera desde la moral crítica donde el interprete podrá usar sus valores para la interpretación de la norma suprema. Mientras, surge una segunda, si se asume la moral social siempre la hermenéutica jurídica esta atada a la moral de la mayoría de la sociedad, lo que conlleva un trabajo de tipo sociológico. Finalmente, tenemos la tercera razón que:

2. tiene que ver con el uso de los términos “incorporación” y “reenvío”. Los principios constitucionales en cuestión —se dice— “hacen reenvío” a la moral y, por esta vía, “incorporan” la moral en el texto constitucional. Pues bien:

a) El término “incorporación” se encuentra, sin más, fuera de lugar. ¿Quién podría decir que una norma de Derecho internacional privado italiano, exigiendo en ciertas circunstancias la aplicación de la ley francesa, “incorpora” la ley francesa en

el ordenamiento italiano? Nadie. La tesis de la “incorporación” es simplemente fruto de un uso inapropiado del lenguaje. b) Pero también el uso del término “reenvío” suscita dudas. Una norma de reenvío es un enunciado metalingüístico que incluye en su formulación la mención –con “nombre y apellido”, por así decir– de otra fuente, de otra disposición o de otro ordenamiento normativo. Ejemplo paradigmático: las normas de Derecho internacional privado (“A al supuesto de hecho así y así se aplica el derecho [digamos] francés”) (Guastini, 2013, p. 237).

Esta última se resume en las normas de reenvío a la moral, esto significa que las disposiciones constitucionales específicamente se remiten a la moral crítica a o a la moral social.

En consecuencia, la conexión entre derecho y justicia puede tener estas tres variantes que se circunscriben a como el término justicia se puede entender dentro de la Constitución. Por tanto, cuando hablamos de Estado de Justicia, podemos referirnos a un concepto jurídico que únicamente se resignifica dentro del lenguaje jurídico. O cuando hablamos de la interpretación constitucional recurrimos a una moral crítica o una social. Y finalmente, cuando pareciera que las normas constitucionales reenvían a la moral social o crítica el significado último de las disposiciones constitucionales.

5. Conclusiones

Al final cuando nos situamos en la noción de Estado Constitucional de Derechos y Justicia estamos frente a un término que sufre de la equívocidad que tiene un texto normativo, es decir que en sí, al ser un concepto se pueden encontrar no solo uno, sino varios. Es así como lo único que podemos tener claro es que es un tipo de Estado de Derecho. Por un lado, el Estado Constitucional estamos delimitando a que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y siempre condicionados al reconocimiento y ejercicio de los derechos.

Cuando hablamos del Estado Constitucional de Derechos, entendemos que implica la pluralidad jurídica y la centralidad de los derechos, pero además consiste en que a la Constitución se la reconoce como la norma suprema, con ciertos valores y principios, el rol activo del juez y la supremacía de los derechos, como límite de los poderes públicos.

Si bien el término justicia es polisémico, la complicación no está únicamente en definir un concepto de justicia sino en si está conectada con el derecho. Ahí pudimos observar que depende de la noción de moral que tengamos, de la positivización de los principios morales o de su reenvió. Finalmente, esto solo es una aproximación que intenta al menos enfrentar algunos de los problemas centrales al querer definir que entendemos por Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

CAPÍTULO II

EL ECUADOR COMO ESTADO SOCIAL

David Cordero-Heredia • Carlos Carrillo Jaramillo

1. Introducción

El Estado Social significó una segunda revolución en la concepción de la sociedad, el Estado, la democracia y el derecho, después de la aparición del Estado Liberal.⁴ Las revoluciones del siglo XVIII crearon un nuevo paradigma: el Estado Liberal. Este Estado Liberal introdujo en los estados europeos y americanos los derechos individuales, la representación política, la democracia, el sistema republicano, la propiedad privada y la consolidación del capitalismo como modo de producción. Estos cambios fueron impulsados en lo económico por la revolución industrial y en lo filosófico por la escuela liberal. Sin embargo, el exponencial crecimiento económico de los estados europeos no tuvo el efecto de mejorar las condiciones de vida de sus sociedades. La concentración de la riqueza, el crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas y la explotación de los trabajadores fue el caldo de cultivo para un creciente descontento social con la consiguiente deslegitimación de un modelo de autorregulación de los agentes del mercado. Las doctrinas críticas al capitalismo, en especial el comunismo, puso en peligro la hegemonía del Estado Liberal como modelo político y al capitalismo como modelo económico. El Estado Social aparece como una solución ética para enfrentar las inmensas desigualdades sociales y como una medida pragmática para sostener el modelo capitalista, mediante el reconocimiento del deber estatal de garantizar condiciones de vida digna a la población por medio de la intervención estatal en la economía.

De muchas formas, el Estado Social significó un progreso moral, económico y jurídico, que mejoró la vida de millones de personas y creó las prósperas sociedades que convirtieron al capitalismo de un modelo de miseria y explotación a una promesa de bienestar y realización individual. Sin embargo, es un modelo constantemente criticado por encontrarse a medio camino entre las utopías comunistas y del libre mercado. Una

4 Los autores agradecen el apoyo de Ana Cecilia Navas y Katherine López para la realización de este capítulo.

tercera crítica, más contemporánea, plantea que los tres modelos parten de una visión ilimitada de los recursos naturales y la actividad productiva. Esta tercera vía plantea la necesidad no solo de redistribuir la riqueza, sino además, de enmarcar el crecimiento económico dentro de los límites del respeto a la naturaleza y a las formas de vida de las culturas no occidentales.

Ecuador no ha sido ajeno a estos fenómenos políticos, económicos y jurídicos. Desde la Constitución de 1929⁵ se empezaron a reconocer derechos sociales en el derecho constitucional ecuatoriano (Ayala Mora, 2018, págs. 59-60), tendencia que siguieron las demás constituciones hasta llegar a la Constitución de 2008. La Constitución vigente no solo reconoce un amplio catálogo de derechos sociales, sino que los enmarca dentro de la filosofía andina del Sumak Kawsay o buen vivir y del reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

Este capítulo realiza un recorrido desde los orígenes teóricos e históricos del Estado Social en Europa y su paso a Latinoamérica para aterrizar en el caso ecuatoriano. Finalmente desarrolla un análisis del Estado Social ecuatoriano en la Constitución de 2008, su relación con el Sumak Kawsay y los derechos de la naturaleza y la exigibilidad de los derechos sociales. Concluimos que el Estado Social ecuatoriano constituye una evolución del Estado Social Clásico, ya que responde al reto que vive la humanidad de cambiar su forma de relacionarse entre sus miembros y con la comunidad de vida que la envuelve al establecer derechos sociales que constituyen un trato mínimo para todas los miembros de la sociedad; y, al mismo tiempo, establece límites ecológicos a la actividad productiva con respeto a las decisiones sobre desarrollo y preservación de las costumbres y culturas de los pueblos originarios.

5 “La Constitución de 1929 realizó una reconceptualización del trabajo y amplió sus garantías. Mantuvo la disposición precedente: “A nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la ley. Los artesanos y jornaleros no serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato” (Ayala Mora, 2018, p. 59)

2. El origen histórico del Estado Social de derecho

a. *Von Stein: el estado social de derecho*

Lorenz Von Stein fue un filósofo y jurista alemán, conocido como fundador del Estado Social, fue citado por autores como Karl Marx, Friedrich Engels o Mijaíl Bakunin. Las ideas de Von Stein nacen como contradicción directa al socialismo, ideología política en pleno auge, con la finalidad de evitar la revolución (Carvajalino, 2013). A pesar de su línea conservadora y antisocialista, presenta la idea de realizar profundas reformas sociales que serían la línea punteada de lo que, de forma posterior, sería conocido como *Estado Social*.

Para el autor, la sociedad ya no es una unidad, se encuentra fragmentado en clases, lo que permite que los individuos busquen lograr sus propios objetivos, dejando de lado al resto de la sociedad. Un conflicto permanente permite la creación de Estados autoritarios o dictatoriales, o en su defecto, una revolución.

Una revolución abriría la puerta para crear un nuevo orden político y social, sin embargo, no se deshace del conflicto entre clases, sino que crea uno nuevo: entre la nueva clase gobernante y la anterior, que ahora sería la clase dominada. La revolución solo es capaz de crear un nuevo conflicto de clases (Uhl, 1977).

Von Stein afirmaba que: “la conciencia de esta era, es entender que el poder del estado es una herramienta para mejorar la sociedad, (...) para dar libertad a la sociedad” (Stammen, Riescher, & Hofmann, 1997), esto bajo la concepción de que no es posible lograr un cambio democrático de la sociedad manteniendo el Estado Liberal o a través de una revolución socialista.

Como menciona Ballesteros: “si el estado liberal fue el resultado de la lucha contra el absolutismo en nombre de la libertad, la nueva fórmula

política del estado social de derecho surge para corregir los defectos del liberalismo” (1980) citado por Álvarez (2008).

Von Stein llama a una reforma social, no una reforma política; por lo que solo una teoría y praxis conscientes de ese particular estaría destinada al éxito. Esta idea consiste en que el estado no debe ser entendido como una autoridad encaminada a mantener el orden, también debe luchar contra la miseria de la población (Álvarez, 2008).

b. Socialdemocracia y democracia cristiana

La adopción de profundas reformas sociales y reconocimiento de derechos se debe a la industrialización en Alemania, que propició el crecimiento del proletariado, que, a su vez, resultó en la organización de este sector de la sociedad en asociaciones sindicales y el surgimiento del partido socialdemócrata alemán; que promovía la protección de derechos sociales a los trabajadores (López, 2010).

Karl Marx, en *el dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, menciona que:

“A las reivindicaciones sociales del proletariado se les limó la punta revolucionaria y se les dio un giro democrático; mientras que a las exigencias democráticas de la pequeña burguesía se las despojó de la forma meramente política y se afiló su punta socialista. Así nació la *socialdemocracia*” (1852, 42).

John Maynard Keynes, economista liberal-progresista, sostuvo que el mercado, la propiedad privada y la equidad social, no tienen que ser incompatibles por antinomia, pues es posible llegar a la eliminación del desempleo incrementando la capacidad adquisitiva de las masas sin poner en riesgo el modo de producción capitalista, a través de instituciones democráticas. Esta idea finalmente se hizo realidad con la creación del *welfare state* o *estado socialdemócrata* (Álvarez, 2008).

Los lineamientos que componen el estado de bienestar de Keynes surgieron como respuesta a las crisis de posguerra y la implementación fallida de medidas económicas liberales (Salazar, 2006). Las técnicas económicas Keynesianas, de manera general, buscaban disminuir el desempleo y focalizar el suministro de ingresos a los grupos sociales, sobre todo a favor de las personas en situaciones de vulnerabilidad. Las medidas propuestas por Keynes se focalizan principalmente en: políticas de Estado de pleno empleo, reducción de precarización laboral, seguros sociales, asistencia social, pensiones a huérfanos, madres solteras y personas en situación de vulnerabilidad (Muños de Bustillo, 2000).

El Estado del Bienestar impulsó políticas de inversión social que fueron incluidas en disposiciones legislativas (Heilbroner & Milberg, 1998). Es así como los derechos sociales exigidos por los obreros pasaron de reivindicaciones de mejores condiciones de vida a ser considerados derechos subjetivos incluidos en leyes, instituciones y tratados internacionales.

Para Wilensky, el Estado de Bienestar surge como alternativa a las demandas sociales del movimiento obrero europeo, tomando como insumos las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones en Rusia y México, además, de las constituciones de Weimar y la Constitución mexicana de 1917. El autor define al Estado Social como aquel que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, educación (1974) citado por la Corte Constitucional Colombiana (T-406/92, 1992).

Por otro lado, el Papa León XIII (1891) emite la carta encíclica *Rerum Novarum*, en la que sentencia: “Despertado el prurito revolucionario que desde hace ya tiempo agita a los pueblos, era de esperar que el afán de cambiarlo todo llegara un día a derramarse desde el campo de la política al terreno, con él colindante, de la economía” (León XIII, 1891).

La finalidad del vaticano, al igual que la del movimiento socialdemócrata, fue aliviar las exigencias del movimiento socialista, reconociendo la situación de desigualdad que vivían los proletarios y estableciendo la obligación de respetar y reconocer ciertas prerrogativas a favor de los trabajadores, que, a su vez, debían renunciar a “la violencia y los tumultos, que, con frecuencia, ponen en peligro la tranquilidad pública” (León XIII, 1891).

De forma posterior, en su encíclica *Graves de communi*, el Papa León XII (1901) se refiere al concepto de *Democracia Cristiana*, ya no como el poder radicado en el pueblo, sino como “la acción benéfica cristiana en favor del pueblo”, además puntualiza que la acción cristiana “sólo aspira según la ley natural y divina a ayudar a los que viven del trabajo de sus manos, a hacerles menos penoso su estado y proporcionarles medios para atender a sus necesidades [...]”. Este es, en verdad, el fin, ésta la empresa de los que entrañablemente quieren ayudar al pueblo cristiano y preservarlo incólume de la peste del socialismo”. (León XIII, 1901)

La democracia cristiana promulga como sistema económico la llamada *economía social de mercado*, fundada por Alfred Müller-Armack, economista artífice del *milagro económico alemán*, que en su obra *dirección económica y economía de mercado*, manifiesta que la economía solo puede ser un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad y progreso social. En síntesis, la economía social de mercado busca una combinación del *principio de la libertad del mercado* con el *principio de la equidad social* (Resico, 2011).

Es así como, desde Von Stein, pasando por los procesos de creación del partido socialdemócrata, como la respuesta de la Iglesia Católica a través de las cartas encíclicas del papa León XIII que dan origen a la democracia cristiana; se busca limitar el potencial revolucionario del movimiento socialista otorgando derechos sociales a través de instituciones democráticas y transformando el Estado Liberal en Estado Social.

c. La constitución de Weimar

El 11 de noviembre de 1919 se expidió en Alemania la Constitución de Weimar, que presentaba algunas reformas: se establece una república federal, un sistema de elección democrático que dividía el poder del parlamento de forma proporcional a la población, un sistema de veto para revisar las leyes expedidas por el legislativo y la posibilidad de declarar estado de excepción (López, 2010).

La principal reforma de este texto constitucional es el origen del denominado *constitucionalismo social*, que consagra los principios de los derechos sociales como el derecho a la vivienda digna, el derecho a ganar el sustento mediante el trabajo y el derecho de las familias numerosas a ser auxiliadas. Además, se incluyen garantías institucionales, con la finalidad de desarrollar progresivamente el contenido de estos derechos y garantizar su ejercicio (Álvarez, Estado social de derecho, Corte Constitucional y desplazamiento forzado en Colombia, 2008).

Esta idea, desarrollada de forma previa por Von Stein, implica que el reconocimiento constitucional de derechos sociales debe estar acompañada por la administración; es decir, no basta con otorgar prerrogativas a los ciudadanos, también deben ser ejecutadas en la práctica por el brazo administrativo del estado (García-Pelayo, 1949).

A pesar de sus innovaciones y ventajas para los ciudadanos, la Constitución de Weimar fue adelantada para su época: la democracia proporcional dividió a los sectores de la sociedad en organizaciones pequeñas y con poco peso en el *Reichstag*, situación que, junto a la gran depresión de 1929, propició el ascenso del Partido Nacional Socialista al poder (Myerson, 2004).

3. Estado Social en Latinoamérica

a. *Constitución mexicana de 1917*

De forma previa a la Constitución de Weimar, se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 31 de enero de 1917. La revolución mexicana, fue un conflicto armado originado por la dictadura de Porfirio Díaz, que ejerció el poder desde 1876 hasta 1911. A pesar de que México creció económicamente, la situación política del país solo extendió la desigualdad, situación que dio origen a las hostilidades. Después de la *decena trágica*, asume la presidencia Venustiano Carranza. Los llamados *Constitucionalistas* tomaron el poder y promulgaron la constitución de 1917 (Womack, 2004).

El texto constitucional producto del Congreso Constituyente de 1917, vigente hasta hoy, estableció un Estado Federal dividió en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, a su vez, diferenciado en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal (Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Producto de las exigencias sociales de la revolución mexicana, la constitución es la primera en la historia en incluir derechos sociales, además, de poseer un adelantado sistema de pesos y contrapesos, con la finalidad de fortalecer la democracia (Rubio L., 1992).

Entre las principales innovaciones de este texto constitucional se reconocen los derechos a la educación laica, gratuita, democrática, nacional y de calidad. Se obliga al Estado a impartir educación primaria, secundaria y media superior. También se reconoce el derecho al trabajo digno, una jornada de trabajo de 8 horas y la libertad de asociación de los trabajadores (Carbonell, 2005).

b. Sentencia T-406 Corte Constitucional Colombiana y constitución política de 1991

A inicios del siglo XX, la predominante población campesina, emigró a las ciudades a trabajar en la industria, hecho que generó una serie de demandas a la administración en cuanto a salud, educación, servicios públicos (Castilo & Trujillo, 2016). Por otro lado, la población que se mantuvo en el campo exigía al estado el reconocimiento social como grupo, además de su derecho sobre la tierra. Simultáneamente se organizan movimientos indígenas y movimientos negros que demandan el reconocimiento de su identidad (Archila & Pardo, 2001).

El cambio de paradigma de Estado Liberal a estado social ocurre por las exigencias sociales en torno a la necesidad de satisfacer necesidades básicas, que permitan alcanzar un nivel mínimo de vida. En ese sentido, estas exigencias se materializan en el reconocimiento del estado social de derecho contenido en la Constitución de 1991 (Castilo & Trujillo, 2016).

La Corte Constitucional Colombiana establece los elementos que se derivan del Estado Social de derecho, desde un criterio cuantitativo y uno cualitativo: el primero se refiere a la existencia de un *estado de bienestar* o *welfare state*, mientras que el segundo se refiere a que el estado debe ser constitucional y democrático. Para la Corte, su complementariedad es evidente (T-406/92, 1992).

La Corte indica que con este cambio de paradigma el derecho no solo cambia en el sentido cuantitativo, en cuanto a producción jurídica, sino que surge una nueva forma de interpretar el derecho, que consiste en “la pérdida de la importancia sacramental del texto legal, entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos” (T-406/92, 1992).

“En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de

ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. (...) No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”. (T-406/92, 1992, letra a, número 6)

4. Estado Social de derecho en Ecuador

a. El Estado Social en el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo

La constitución política de la República del Ecuador del año 1998 establece en su artículo primero que el Estado ecuatoriano es un *estado social de derecho*. Por otro lado, en el capítulo cuarto se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales se encuentran: derecho al trabajo, vivienda, derechos de madres y padres a administrar sus bienes, el derecho a la salud y las acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables.

La Constitución del año 2008, por otro lado, trae profundas reformas al derecho constitucional, de forma que no solo cambia la estructura del Estado, también modifica la forma de entender el rol del Estado a la hora de garantizar derechos. Los principios de aplicación de los derechos (CRE, art. 11) recogen los avances de la teoría de los derechos humanos al no establecer distinciones entre derechos basadas en factores históricos (generaciones de derechos), declarar todos los derechos como de igual jerarquía, interdependientes e indivisibles, la obligación de no discriminación y su plena exigibilidad y justiciabilidad (Cordero-Heredia & Yépez Pulles, Manual (crítico) de Garantías Jurisdiccionales Constitucionales, 2015). Se reconoce además, la cláusula abierta que permite el reconocimiento de nuevos derechos que emanen de la dignidad humana y el derecho a la resistencia para exigir su reconocimiento.⁶

⁶ Para una discusión sobre el alcance del derecho a la resistencia, ver *La Letra Pequeña del Contrato Social* de David Cordero-Heredia (2015).

Las Constituciones tradicionales han sido consideradas como un instrumento político y referencial, por cuanto las mismas se limitaban a establecer principios y declaraciones políticas. Con la aparición de los tribunales constitucionales como órganos a cargo del control de constitucionalidad, se empieza a interpretar la norma constitucional y se posicionó a la Constitución como norma jurídica de inmediata aplicación y la obligación de los jueces de ejercer el control constitucional (Escalante, 2018).

En el caso de la protección de Derechos Humanos, la Constitución de la República (2008) en el numeral 7 del artículo 11, establece que, *el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.*

Este principio permite a los ejecutores de garantías constitucionales aplicar directamente normas que, a pesar de no estar reconocidas en la constitución, tengan la capacidad de proteger la dignidad humana.

Por otro lado, este principio se complementa con el bloque de constitucionalidad reconocido en el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que *la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto el poder público.*

De esta forma se otorga el rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, que, de la mano con el principio de directa aplicabilidad de la constitución, permite la protección de derechos humanos mediante la aplicación de normas internacionales.

b. Los derechos del buen vivir en la Constitución de 2008

La Constitución de 2008 cambia la denominación de los derechos económicos sociales y culturales a los derechos del buen vivir. Además, incluye un capítulo denominado el régimen del buen vivir que contiene disposiciones sobre políticas públicas que buscan dar viabilidad a estos derechos. En el presente acápite se presentarán brevemente los derechos reconocidos en la Constitución.

El derecho al agua (CRE, art. 12) es incluido en esta Constitución como un derecho humano al que se lo define como patrimonio nacional estratégico, de uso público inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Este reconocimiento tiene como precedente la resolución 64/292 de 28 de julio de 2010 de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010) que resalta la importancia del acceso al agua para el goce de los demás derechos humanos y la necesidad de su reconocimiento dentro de los sistemas jurídicos nacionales (Pumalpa Iza & Cordero-Heredia, 2011).

El Estado se compromete a la conservación, recuperación y manejo responsable de los recursos hídricos y a regular toda actividad que pueda afectar la calidad del agua (CRE, art. 411). Se establece la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano como prioritarios al momento de establecer las políticas de uso y aprovechamiento del agua, para lo cual, se constituye una autoridad dedicada a la gestión de los recursos hídricos (CRE, art. 412).

El derecho a la alimentación⁷ (CRE, art. 13) incluye el acceso universal a alimentos sanos, suficientes y culturalmente adecuados, además de introducir el concepto de soberanía alimentaria. El Estado tendrá la obligación de precautelar la soberanía alimentaria al momento de

⁷ Para una aproximación profunda a la discusión del derecho a la alimentación, ver *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos* de Blanca Rubio (2017).

aprobar el uso de prácticas e innovaciones tecnológicas (CRE, art. 413) como el uso de semillas transgénicas (el cual se encuentra expresamente prohibido, CRE, art. 401) así como otras biotecnologías riesgosas y experimentales.

El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (CRE, art. 14) va más allá de la concepción etnocéntrica tradicional de este derecho. Incluye la idea de sostenibilidad, buen vivir, interés público, conservación de los ecosistemas, biodiversidad e integridad del patrimonio genético del país. Para esto, el Estado deberá promover el uso de tecnologías, impedir la importación de armas químicas biológicas y nucleares de contaminantes tóxicos de agentes biológicamente y organismos genéticamente modificados, así como desechos tóxicos y residuos nucleares (CRE, art. 15).

En el régimen del buen vivir se amplían las nociones del derecho al medio ambiente sano de la constitución de 1998, al establecer una política pública que acompañe la implementación de este derecho, basada en los principios de sustentabilidad, transversalidad, participación y favorabilidad (CRE, art. 395). Se reconoce además que el Estado deberá basar su política de gestión ambiental en el principio de precaución y de responsabilidad objetiva por el daño ambiental (CRE, art. 396). En casos de daño ambiental el Estado se compromete a la reparación inmediata y subsidiaria, y a garantizar el acceso a recursos judiciales y administrativos a las personas y comunidades afectadas (CRE, art. 397). Se reconoce el derecho a la consulta previa ambiental dirigida a las comunidades, cuyo ambiente podría ser afectadas por una decisión estatal (CRE, art. 398).

Como parte del derecho al medio ambiente sano, el Estado se compromete a la protección y gestión responsable al patrimonio natural del Ecuador (CRE, art. 404) lo cual incluye el mantenimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (CRE, art. 405), en donde está prohibida cualquier actividad extractiva de recursos no renovables (CRE, art. 407)

,excepto mediante la declaratoria de interés nacional dada por la Asamblea Nacional a petición del presidente de la república (CRE, art. 407).

Los derechos a la cultura y a la ciencia (CRE, art. 21) deben desarrollarse respetando el derecho a mantener una identidad cultural propia y a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales, así mismo, la protección de derechos contenida en el artículo mencionado respalda el desarrollo artístico y las manifestaciones de todo tipo de la cultura, incluyendo las expresiones dadas públicamente (CRE, art. 23). Respecto al progreso científico los saberes ancestrales se reconocen como un derecho específico (CRE, art. 25) no solamente a desarrollar estos conocimientos sino además, de beneficiarse de las aplicaciones que puedan tener estos saberes.

El reconocimiento incluye la cultura física, el tiempo libre y el esparcimiento, así mismo, todas las expresiones artísticas deberán ser impulsadas por un Sistema Nacional de Cultura (CRE, art. 337), el cual estará integrado por todas las instituciones de índole cultural que reciban fondos públicos. Además, el Estado reconoce como parte del patrimonio cultural del Estado y, por tanto, como sujetas de protección a las lenguas y a las formas de expresión orales tradicionales, las edificaciones a los espacios urbanos, monumentos, sitios naturales, documentos históricos, objetos, colecciones y archivos, como también, las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

El Estado para proteger la cultura se compromete (CRE, art. 380), a la protección del patrimonio cultural, a la restitución y recuperación de bienes patrimoniales, a que estos se encuentren disponibles para el público en general mediante exhibiciones públicas y difusión masiva, a impulsar la enseñanza y desarrollo de las expresiones artísticas, a proteger el ejercicio de las profesiones relacionadas con el arte, a crear estímulos para que las empresas privadas y medios de comunicación difundan la producción artística y para garantizar la diversidad en la oferta cultural.

El derecho a la educación se lo califica como un derecho que se ejerce a lo largo de la vida y como un deber ineludible por parte del Estado. Es además, un área prioritaria para la política pública y la inversión estatal (CRE, art. 26). El derecho a la educación debe centrarse en el ser humano, debe estar enmarcada en el respeto a los derechos humanos, al medio ambiente y a la democracia (CRE, art. 27). El acceso a la educación es universal, laica y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, inclusive. El Estado reconoce que el aprendizaje debe ser intercultural y puede ser escolarizado o no; además, se debe garantizar la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra de la educación superior y el derecho de las personas a aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

La educación básica y media estará bajo la rectoría de un Sistema Nacional de Educación (CRE, art. 343) y se articulará con un Sistema Nacional de Educación Superior. La educación en la Constitución, es concebida como un servicio público (CRE, art. 345), prestado a través de instituciones particulares, fiscales y fiscomisionales. La declaración de la educación como servicio público tiene como consecuencia directa, la unificación en los servicios de educación. Esto significa que, incluso las instituciones privadas tienen que prestar el servicio en las mismas condiciones que las instituciones del sector público, y en especial cumpliendo la obligación de no discriminación.

El Sistema Nacional de Educación estará encargado de vigilar la calidad de la educación (CRE, art. 346) y el fortalecimiento de la educación pública (CRE, art. 347.1), garantizando que los centros de educación sean espacios democráticos (CRE, art. 347.2), y de que exista la posibilidad de la educación formal y no formal (CRE, art. 347.3).

Así como, asegurarse de que todas las instituciones educativas impartan educación sobre ciudadanía, sexualidad y ambiente (CRE, art. 347.4), y que mantengan el respeto al desarrollo psicoevolutivo de niños, niñas y adolescentes (CRE, art. 347.5); como también, erradicar todas las formas de

violencia del sistema educativo (CRE, art. 347.6), impedir el analfabetismo (CRE, art. 347.7), incorporar nuevas tecnologías (CRE, art. 347.8), garantizar la educación bilingüe⁸ (CRE, art. 347.9) y la inclusión de la enseñanza de lenguas ancestrales en currículos generales de estudio (CRE, art. 347.10).

La gratuidad de la educación se garantiza mediante la provisión directa del servicio o mediante el cofinanciamiento a instituciones privadas (fiscomisional) (CRE, art. 348). Se garantiza además, la estabilidad y la formación continua del personal docente, el cual estará sujeto a una carrera o escalafón (CRE, art. 349).

La educación superior tendrá como fines la formación académica y profesional con visión científica y humanística (CRE, art. 350). La Constitución le da prioridad a la educación superior con visión científica y tecnológica, la investigación, el desarrollo y la inclusión de saberes ancestrales. La educación superior en el país estará regida por los principios de autonomía responsable, participación, cogobierno, calidad permanencia autodeterminación y conocimiento (CRE, art. 351). El sistema de educación superior incluirá instituciones públicas y privadas las cuales no podrán tener fines de lucro.

Las universidades tendrán derecho a la autonomía tanto académica, administrativa, financiera y orgánica (CRE, art. 355). La educación superior será gratuita hasta el tercer nivel (CRE, art. 356), esta gratuidad estará vinculada a la responsabilidad académica de los estudiantes, así mismo, se deberán incluir becas, créditos y cuotas que permitan la integración y la equidad social.

La Constitución garantiza el derecho al hábitat, a la vivienda saludable y a la ciudad. El derecho a la vivienda adecuada y digna será

8 Sobre la importancia de las políticas educativas y su impacto en la cultura de los pueblos y nacionalidades indígenas, ver *El Largo Camino del Taki Unkuy* de Adriana Rodríguez Canguana (2017).

garantizado por el Estado mediante estrategias y programas de vivienda (CRE, art. 30), un catastro nacional, programas de acceso universal a vivienda, mejoramiento de viviendas precaria, desarrollo de planes de financiamiento, vivienda de interés social, garantía de dotación ininterrumpida de agua potable y electricidad, escuelas, hospitales públicos y protección a inquilinos en la firma de contratos de arrendamiento (CRE, art. 375). Para el desarrollo al derecho a la vivienda, el hábitat y la conservación del ambiente, los municipios podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro (CRE, art. 376).

El derecho a la salud se lo reconoce como un derecho estrechamente relacionado con el ejercicio de otros derechos como el agua, alimentación, educación, cultura física, trabajo, seguridad social, ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir (CRE, art.32). Se garantiza mediante políticas de acceso basadas en principios de solidaridad, interculturalidad, equidad, universalidad, eficacia, bioética, calidad, eficiencia, y precaución, todo esto con un enfoque intergeneracional y de género.

En ese sentido, el derecho a la salud es un servicio público que se rige de acuerdo al Sistema Nacional de Salud (CRE, art. 358). Este servicio público se presta mediante una red pública integral (CRE, art. 360 y 362). El servicio de salud se prestará a través de entidades públicas, privadas, autónomas comunitarias y medicina ancestral (CRE, art. 362).

Para garantizar el goce del derecho a la salud, el Estado será responsable de la formulación de políticas públicas, la garantía de acceso universal a los servicios de salud, el fortalecimiento de los servicios estatales, la garantía de las prácticas de salud ancestral, el establecimiento de sistemas de atención especializada de salud para grupos de atención prioritaria, el aseguramiento de medidas de salud sexual y reproductiva, y la provisión de medicamentos de calidad, seguros y eficaces (CRE, art. 363).

Las adicciones son reconocidas como problema de salud pública por lo que no se prohíbe su criminalización (CRE, art. 364). Se establece como mínimo obligatorio para establecimientos públicos y privados la atención en caso de emergencia (CRE, art. 365).

El trabajo es reconocido como un derecho, un deber y la base a la realización personal y económica (CRE, art. 33). El Estado tiene la obligación de precautelar que las personas consigan una vida digna y decorosa, como también que reciban remuneraciones justas, que desempeñen su trabajo en un ambiente saludable, y que puedan elegir con libertad para escoger y aceptar el trabajo que deseen.

El derecho al trabajo se sustenta en los principios de pleno empleo (CRE, art. 326.1), irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales (CRE, art. 326.2), aplicación del *in dubio pro operario* (CRE, art. 323.3), proporcionalidad en la remuneración (CRE, art. 326.4), el derecho a desarrollar el trabajo en condiciones higiénicas y dignas (CRE, art. 356.5), derecho a la asociación y formación de sindicatos (CRE, art. 326.7), garantía de la contratación colectiva (CRE, art. 323.13), el derecho a la huelga (CRE, art. 326.14), la prohibición de la precarización y tercerización laboral (CRE, art. 327), el derecho a un salario digno (CRE, art. 328), el derecho a la igualdad en el acceso de empleo (CRE, art. 329), la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral (CRE, art. 330), la prohibición de la discriminación, acoso y violencia contra la mujer en el ámbito laboral (CRE, art. 331) y la protección de los derechos reproductivos de las personas trabajadoras (CRE, art. 332).

Finalmente, la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas (CRE, art. 334), el cual se basará en los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, eficiencia, transparencia y participación. La seguridad social es de carácter pública y universal (CRE, art. 367), y constituye un servicio público que será prestado por un Sistema de Seguridad

Social que se guiará con criterios de sostenibilidad, celeridad, eficiencia y transparencia. El derecho a la seguridad social será garantizado mediante el seguro universal obligatorio que cubrirá las contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte (CRE, art. 369).

Se reconoce al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como la entidad autónoma regulada por la ley responsable de las prestaciones de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados (CRE, art. 370). Los fondos que alimentan el seguro universal obligatorio serán propios y distintos a los de la administración central, ninguna institución pública podrá intervenir o disponer de dichos fondos (CRE, art. 372). La Constitución reconoce además el seguro social campesino (CRE, art. 373) como parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, considerándolo como un régimen especial que se financiará con el aporte solidario de los seguros públicos y privados.

c. Los derechos de la Pachamama o la naturaleza

Otra novedad de la Constitución del 2008 es el reconocimiento de la naturaleza⁹ o Pachamama como sujeto de derechos. Esta innovación es el resultado de un amplio debate de varias décadas atrás sobre la mejor forma de proteger el medio ambiente y la respuesta a la rápida degradación ambiental y al cambio climático.

Para Cullinan (2019), la degradación ambiental y el cambio climático obedecen a un paradigma de relación entre el ser humano y la naturaleza que, pone al ser humano y sus necesidades en la cúspide de la escala de valores, y a la naturaleza como un objeto apropiable.

9 Ramiro Ávila Santamaría (2016) sostiene que, la concurrencia de los derechos de la naturaleza, los derechos sociales y la noción de Sumak Kawsay imprimirían una característica única al constitucionalismo de la región, lo que él llama “el constitucionalismo Andino”.

Este paradigma que ve a la naturaleza como antagonista de los valores civilizatorios humanos es la base del pensamiento occidental. Mientras lo civilizado es la cultura; el conocimiento; las técnicas que va desarrollando la humanidad para entender y controlar las leyes del mundo físico; la naturaleza es salvaje, inhóspita, no opera con las leyes de la razón, la lógica y el libre albedrío que definen el mundo de lo humano. Esta visión etnocéntrica ha llevado al mundo occidental a ignorar los efectos que sus actos sobre los ecosistemas del planeta. Los derechos de la naturaleza surgen como una alternativa que pone a la vida en el centro: una visión biocéntrica.

Cullinan (2019) nos invita a hablar acerca de la comunidad de vida, un grupo de seres que conviven de forma armoniosa y que sostienen la vida de unos y otros. Esta comunidad está integrada por animales, plantas y, por supuesto, también por seres humanos. El pensar en la comunidad de la vida implica pensar en un sistema complejo, en una comunidad donde si bien las partes importan, solo viendo el todo se puede entender como la vida de unos depende de las acciones de otros, de tal manera que alterar este delicado equilibrio implica poner en peligro la vida de todos los integrantes de la comunidad.

Esta visión biocéntrica coloca la responsabilidad del daño causado al planeta en los seres humanos, pero también, la obligación de tomar acciones para precautelar la comunidad de la vida. El adoptar esta visión, al igual que el Estado Social, puede obedecer a motivaciones éticas y pragmáticas. En cuanto, a la posición ética, para muchas personas los animales las plantas y en general el planeta, tienen un valor en sí mismo por el cual deben ser respetados. El ser humano debe tomar de la naturaleza lo que necesita, respetando la posibilidad de esta de auto regenerarse. La motivación pragmática se basa en la auto conservación.

A la velocidad en que se incrementa la degradación ambiental, el acceso a agua potable, alimentos y aire saludable serán cada vez más limitados para gran parte de la humanidad (UN Environment, 2019). Es decir,

el ser humano está empujando al planeta a la sexta extinción masiva, la cual podría generar la también extinción de la vida humana (Cullinan, 2019).

El texto de la Constitución ecuatoriana reconoce específicamente algunos derechos a la naturaleza como el derecho a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, y estructura funciones y procesos evolutivos (CRE, art. 71). Este derecho implica que, los seres humanos en su relación con la naturaleza, deben pensar siempre en la posibilidad de que su intervención en ella no genere una alteración permanente de los ecosistemas.

Para poder entender este límite, al desarrollarse políticas públicas tendientes al aprovechamiento de recursos naturales, se debe conocer profundamente las dinámicas de los ecosistemas intervenidos, de tal manera que, el Estado este consciente del impacto de sus decisiones y pueda limitar sus acciones para no afectar permanentemente a la naturaleza.

Se reconoce además, el derecho a la restauración en caso de que la intervención del ser humano en los ecosistemas haya provocado ya un daño que no pueda ser autoreparado (CRE, art. 72). En aras de no provocar estos daños permanentes, el Estado deberá aplicar medidas de precaución y restitución (CRE, art. 73) que eviten que cualquier actividad genere la destrucción de un ecosistema, la extinción de especies o cualquier daño a los ciclos naturales.

Finalmente, se reconoce el derecho de las comunidades pueblos y nacionalidades a beneficiarse del ambiente (CRE, art 74) para alcanzar el buen vivir, siempre y cuando se respeten los principios antes mencionados.

d. Aparente contradicción entre los derechos económicos sociales y culturales y los derechos de la naturaleza.

Tal y como se ha mencionado en este capítulo, el Estado Social corresponde a un paradigma en el cual la sociedad se plantea alcanzar,

como presupuesto ético, la idea del derecho a la vida digna de todos sus ciudadanos y ciudadanas. Esto implica ciertas condiciones básicas que deben ser provistas por el Estado de manera universal, en caso de que las personas no puedan alcanzarlas por sí mismas.

Estas necesidades básicas para mantener una vida digna son el origen de lo que conocemos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Los DESC están regidos por el principio de proporcionalidad y no regresividad. Es decir, los Estados se comprometen a ampliar la cobertura de estos derechos de forma progresiva a través del tiempo y de abstenerse de adoptar medidas que disminuyan el acceso de las personas sujetas a su jurisdicción al disfrute de estos.

Las obligaciones positivas¹⁰ que adquieren los Estados al reconocer derechos económicos, sociales y culturales involucran la necesidad de inversión en el campo social. El aumentar el gasto público para la garantía progresiva de estos derechos puede ser interpretada como la necesidad de las sociedades de incrementar permanentemente sus ingresos.

Los DESC aparecen dentro del paradigma etnocéntrico, en sociedades donde los impactos de las actividades productivas en el ambiente eran despreciadas o ignoradas. Las sociedades en que se lograron instaurar Estados de Bienestar, con altos índices de acceso de la población a los DESC, son también las que más contaminan el planeta. En países como Ecuador, cuyos principales ingresos provienen de la explotación de recursos naturales, existiría una aparente colisión entre la implementación de estos derechos y los derechos de la naturaleza, ya que la única forma en que los gobiernos han logrado aumentar el presupuesto público ha sido expandiendo la frontera petrolera y minera.

¹⁰ Las obligaciones negativas también requieren inversión. Como sostienen Abramovich y Courtis (2004), tanto los derechos civiles y políticos, como los DESC implican obligaciones positivas y negativas que requieren inversión por parte del estado.

Robert Alexy (2007) propone que los principios constitucionales, de los cuales son parte los derechos constitucionales, deben ser entendidos como mandatos de optimización, es decir, son principios que tienen que ser implementados por los Estados en la mayor medida posible, teniendo en cuenta los límites fácticos y jurídicos.

El presupuesto estatal constituye un límite fáctico a los derechos económicos sociales y culturales. La expansión de dicho presupuesto a costa de la degradación ambiental es también, un límite fáctico y jurídico. Los recursos naturales son finitos, por lo que la sobre explotación de los bancos de peces, el uso de monocultivos, la tala de bosques, la contaminación producto de actividades mineras y petroleras ponen en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de gozar de una vida digna. Si la inversión en el área social depende de los ingresos que se puedan obtener de la extracción de recursos naturales, entonces en algún momento llegaremos al límite en el que no habrá más recursos que explotar, y, al mismo tiempo, la comunidad de la vida habrá quedado irreversiblemente dañada.

Los derechos de la naturaleza imponen además, un límite jurídico, puesto que imponen al Estado la obligación de ajustar sus políticas de aprovechamiento de recursos naturales a la posibilidad de la autoregeneración de los ecosistemas y el respeto de los ciclos naturales. Sin embargo, esta aparente contradicción parte de la falacia de que los recursos del estado solo pueden provenir de la extracción indiscriminada de recursos naturales.

Esta tensión entre los DESC y los derechos de la naturaleza ocurre no porque los primeros impliquen una alta inversión de recursos públicos, sino porque siguen siendo concebidos dentro de la concepción etnocentrista de la relación entre seres humanos y naturaleza, en donde son despreciables los impactos de las decisiones humanas en los ecosistemas. Sin embargo, los derechos civiles y políticos, sobre todo el derecho a la propiedad está en mayor tensión con los derechos de la naturaleza que

los DESC, tomando en cuenta que, la mayor parte de la riqueza que se produce de la explotación de recursos naturales no llega a ser invertida en programas sociales, sino que termina concentrada en los grandes conglomerados transnacionales que acaparan actualmente la mayor cantidad de recursos económicos a nivel mundial.

La idea del Sumak Kawsay,¹¹ como eje rector de la sociedad, nos invita a pensar en una visión no occidental entre la relación que tienen los seres humanos con el resto de la comunidad de la vida. El Sumak Kawsay implica el acceso a condiciones de vida digna, por un lado, pero además a las relaciones sanas que debe tener cada persona como parte de la comunidad con los otros integrantes humanos, pero también con el resto de miembros de la comunidad de la vida, es decir con la naturaleza.

El reto que nos imponen los derechos del buen vivir o el Sumak Kawsay, es el de repensar las necesidades económicas de la sociedad para satisfacer los derechos del buen vivir (antes DESC) de forma que se puedan satisfacer y al mismo tiempo no pongan en peligro los ecosistemas de nuestro país.

Si durante décadas hemos generado millones de dólares por la extracción de recursos naturales y al mismo tiempo millones de personas no tienen acceso al goce de los derechos del buen vivir, en especial agua potable, salud, educación de calidad, condiciones sanitarias adecuadas, acceso al medio ambiente sano, entre otros, estamos obligados a repensar en formas más eficientes de distribuir la riqueza en nuestra sociedad.

11 Para más información referente al Sumak Kawsay, revisar el estudio de Raúl Llasag, en su libro *Constitucionalismo plurinacional desde los Sumak Kawsay y sus saberes. Plurinacionalidad desde abajo y plurinacionalidad desde arriba* (Llasag Fernández, 2018).

5. Conclusiones

En conclusión, el ser un *Estado Social* nos impone como sociedad nuevos retos que nos alejan de las tendencias económicas que se han desarrollado en los últimos años en la sociedad occidental. Nos vemos avocados a proteger la naturaleza para proteger nuestra propia existencia, a mejorar las condiciones de vida de miles de personas que en este momento no tienen acceso a condiciones de vida digna, a respetar las culturas ancestrales que tienen una conexión directa con la naturaleza, y que dependen de la integridad de sus territorios para que sus vidas y sus culturas sobrevivan.

El Estado Social del Ecuador, gracias a la inclusión de la noción del buen vivir o Sumak Kawsay, es el siguiente paso evolutivo de esta revolucionaria concepción de la economía, la política y el derecho. Es un Estado Social que debe enfrentar de forma pragmática y realista la obligación de no continuar explotando de forma indiscriminada los recursos naturales y el reto de generar nuevos modelos económicos que permitan la redistribución efectiva de los recursos con los que la sociedad cuenta.

Los derechos de la naturaleza, los derechos del Sumak Kawsay y la misma Constitución nos invitan a pensar en comunidad, lo cual no significa olvidar el valor de lo individual. El pensar en condiciones mínimas que garanticen una vida digna, hoy significa pensar en recursos limitados, en una naturaleza cuya capacidad de sostener la vida se agota y cada vez más inmoral e irracional acumulación de riqueza. Ecuador con los derechos del buen vivir y los derechos de la naturaleza están provocando un debate sobre las tensiones entre riqueza, naturaleza y desarrollo, desde 2008 Estado Social tiene un nuevo significado.

CAPÍTULO III

ESTADO DEMOCRÁTICO

Agustín Grijalva Jiménez

1. Introducción

El sustantivo *democracia* se halla entre las categorías más complejas y multifacéticas tanto en el Derecho Constitucional como en las Ciencias Sociales. No hay una definición única y neutral pues cada perspectiva está necesariamente imbuida de alguna ideología o filosofía política.

Sin embargo, cuando la noción de democracia se convierte en adjetivo, como en el término *Estado democrático*, y cuando existen normas constitucionales positivas al respecto, es posible definir con una claridad igual relativa, pero mayor, como se entiende esta en un sistema constitucional concreto: el Estado Democrático.

Este es el caso de la Constitución ecuatoriana del 2008. En esta carta fundamental la noción de *Estado democrático* se construye sobre la base de múltiples tipos de democracia: democracia representativa, democracia directa y democracia comunitaria. Estas formas y tipos de democracia se plantean en la carta fundamental como complementarios.

En efecto, el inciso segundo del artículo 1 de la Constitución ecuatoriana (2008) expresa que, la soberanía radica en el pueblo y que esta se ejerce tanto mediante los órganos del poder público –los cuales incluyen los órganos de representación política– como mediante las formas de participación directa previstas en la Constitución. En concordancia, el artículo 95 de la Carta hace referencia a la vigencia en Ecuador de la democracia representativa, como también, de la democracia directa y la democracia comunitaria. Examinamos a continuación sintéticamente cada forma de democracia, para luego sugerir y problematizar algunas relaciones entre estas.

2. Reflexiones entorno a la democracia representativa

La democracia representativa tiene que ver fundamentalmente con la representación política,¹² esto es con el sistema por el cual el cuerpo electoral designa determinadas autoridades en las funciones ejecutiva, legislativa, de Transparencia y Control Social, y en los gobiernos autónomos descentralizados.

La democracia representativa ha sido objeto de profundas críticas,¹³ pese a lo cual sigue siendo un componente indispensable de la democracia. Ello empero, no significa su suficiencia. Por el contrario, las democracias actuales, en mayor o menor grado, han desbordado el modelo del sufragio para incorporar variados mecanismos de participación social que en la práctica han dado resultados desiguales. También, la participación en la gestión local, en la economía, la diversidad cultural, la gestión de los servicios públicos, han venido a constituir dimensiones de una concepción más amplia e integral de Estado Democrático.

El propio sistema representativo, aunque parezca paradójico, puede en realidad desarrollar distintos niveles o grados de democracia. El mejor ejemplo de ello es la historia de la ampliación del sufragio, desde el voto indirecto, censitario, masculino y capacitarlo hacia el sufragio universal (Grijalva, 1998). Esta mayor o menor democracia en la representación política depende también de otros factores como, por ejemplo, la libertad de sufragio, la independencia de los organismos electorales o el nivel de institucionalización de los partidos políticos. Bien observado, el propio derecho de sufragio es un derecho complejo porque, más allá del simple acto de elección, el ejercicio efectivamente democrático de este requiere también la efectividad de otros derechos políticos como por

12 Regulada especialmente del artículo 112 al artículo 117 de la Constitución (2008).

13 Una buena formulación al respecto la realizan Sousa Santos y Leonardo (2004)

ejemplo: los de reunión, asociación, pensamiento, opinión, expresión, o la libertad de prensa. (Grijalva, 2013).

Una peculiaridad del sistema ecuatoriano tiene que ver justamente con la existencia de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que según las reformas constitucionales aprobadas en referéndum el 4 de Febrero del 2018 es elegido popularmente. Este Consejo, especialmente por el poder que concentra al designar autoridades de control, es actualmente objeto de intensas polémicas y de múltiples propuestas de reformas constitucionales tendientes a su supresión o al menos a transferir al legislativo sus actuales funciones constitucionales de designación de autoridades de control.

Algunos desafíos en el desarrollo de la democracia representativa en Ecuador, entre otros, tienen que ver con lograr mayor proporcionalidad en la representación, más democratización e institucionalización de los partidos y movimientos políticos, incluyendo una reversión de su alta fragmentación; mayor participación política de las mujeres, así como de los grupos diversos que integran la sociedad ecuatoriana;¹⁴ también, es importante regular adecuadamente el financiamiento de las campañas electorales, incluso para frenar la corrupción. Las últimas reformas al Código de la Democracia de Diciembre del 2019 buscan atender algunos de estos problemas.

Otro grave problema relacionado con el sistema representativo es la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo (Salgado Pesantes, 2017), en desmedro de las demás funciones del Estado, incluyendo el sistema judicial, la jurisdicción constitucional¹⁵ y los órganos de control,

14 Para análisis de algunos de estos problemas ver Ortiz Ortiz (2016), también Torres Maldonado (2014). Para una revisión conceptual del Derecho Electoral Ecuatoriano ver Moreno Yanes (2010).

15 Para la relación entre justicia constitucional y democracia en Ecuador ver el excelente estudio de Sebastián López (2018).

así como de la participación directa y otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos. Es discutible cuanto de ello es atribuible al propio diseño constitucional.¹⁶ En todo caso, la máxima expresión de este proceso de concentración fue la aprobación de la reelección presidencial indefinida (Grijalva y Castro Montero, 2019), la cual fue eliminada mediante el referéndum del 4 de Febrero del 2018 que restableció la reelección inmediata por un solo período, tal cual constaba originalmente en la Constitución del 2008.

En cuanto a la democracia participativa, se entiende por ésta aquella en que los ciudadanos actúan e influyen directamente por sí mismos en la gestión pública, sin la mediación de representantes políticos. Profundizando la incorporación de mecanismos de participación ciudadana de la carta precedente, la Constitución del 2008 incluye del artículo 103 al 106, bajo la denominación de *democracia directa*, a la iniciativa popular normativa, la propuesta de reforma constitucional, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Pero este espíritu participacionista se expresa también en otras disposiciones como el artículo 100 y 101 que establecen en especial para los gobiernos locales la existencia de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, y la silla vacía.¹⁷

Varias de estas instituciones de democracia directa están reguladas jurídicamente en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana o Código de la Democracia. Tal es el caso, por ejemplo, de la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular, diversos tipos de consejos, audiencias y cabildos, así como la silla vacía. Es importante, en todo

16 Para una perspectiva que lo incluye como catalizador del hiperpresidencilismo Echeverría (2015), también Montúfar (2016).

17 Al respecto véase Martínez Verdugo (2018), en particular el capítulo 2 de mi autoría. Una versión de ese texto puede verse en la Revista de Derecho de la Universidad Federal de Goias, accesible en: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/50480>. Ver también Solano (2018).

caso, distinguir dos aspectos distintos, aunque relacionados: el diseño jurídico formal de estos mecanismos de participación, y su praxis social.

El balance del funcionamiento de éstas instituciones de democracia directa bajo la vigencia de la Constitución del 2008 es desigual y problemático.¹⁸ En general, los resultados están muy por debajo de las promesas, especial y nuevamente por la fuerte injerencia del ejecutivo durante los gobiernos de Rafael Correa, la cual impidió expresarse con mayor libertad y autonomía a la sociedad civil y sus organizaciones.¹⁹ Los estudios empíricos sobre la implementación de estos numerosos mecanismos constitucionales de participación son aún escasos.²⁰ Sin embargo, puede plantearse la hipótesis de un desarrollo muy desigual y en balance insuficiente o negativo. Por ejemplo, desde su tardía creación varios de los nuevos consejos tuvieron mayoría de delegados del Ejecutivo, y fueron presididos por éstos (Ospina, 2013) o tuvieron un desarrollo marginal (Cordova, 2013) y muy baja incidencia en procesos como la planificación (Orrantía, 2015). La ampliación y regulación de la revocatoria del mandato derivó en cierta manipulación y abuso de esta institución (Malacatus, 2016). Instituciones novedosas como la silla vacía son aún de escaza y confusa aplicación e incluso han sido distorsionado. (Castro, 2014).

En 2019 la actual Corte Constitucional mediante su jurisprudencia (Dictamen 1-19-CP/19/2019) eliminó el requisito de presentación de firmas previo al dictamen de constitucionalidad de considerandos y preguntas para consultas populares, el cual había sido establecido por los jueces anteriores de esta Corte. Con este giro jurisprudencial se abrió la puerta a una mayor participación de los ciudadanos, pues resultaba inoficioso exigir a quienes planteaban consultas populares la recolección

18 Para un muy balance ver Noguera Fernández y Marco Navas Alvear (2017).

19 Para un visión de la relación entre Estado y sociedad en Ecuador en la última década ver Cuvi (2018).

20 Un estudio empírico reciente que pone al Ecuador en perspectiva comparada es Alicia Lissidini (2015).

de miles de firmas que no tendrían ningún valor si posteriormente el respectivo cuestionario no obtenía dictamen de constitucionalidad positivo de la Corte. Esta apertura jurisprudencial a la participación popular se extendió a la posibilidad de realizar consultas populares sobre minería²¹ (Dictamen 1-19-CP-19, 2019).

A partir de este cambio jurisprudencial se han propuesto varias consultas populares, referéndums e incluso convocatorias a constituyentes a lo largo del 2019. En todos estos casos la Corte ha debido examinar cual es la vía idónea conforme a la Constitución, así como, garantizar que el cuestionario respectivo cumpla con los requisitos que la propia Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen a efectos de asegurar condiciones realmente democráticas de participación.

En relación a la tercera forma de democracia que la Constitución menciona, la *democracia comunitaria*,²² la Constitución no incluye secciones específicas como en el caso de la democracia representativa y la democracia directa; tampoco la legislación ha desarrollado el concepto. Sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 95 en relación al resto de la Constitución evidencia que la democracia comunitaria tiene relación directa con el Estado Plurinacional y los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades afroecuatorianas y montubias.

En efecto, tanto al interior de estas comunidades como en su relación con el Estado se producen procesos de participación a nivel local que la Constitución reconoce y garantiza. El artículo 57 garantiza, entre

21 El Dictamen 1-19-CP-19 (2019) cambia la línea jurisprudencial establecida en el Dictamen N.º 001-13-DPC-CC (2013).

22 Una visión interesante por hallarse incluso imbuida de la experiencia de la vida comunitaria es Raúl Llosa Fernández (2018). Para la relación entre la democracia comunitaria y justicia indígena ver Sousa Santos y Agustín Grijalva (2012).

otros derechos colectivos, sus formas de organización social, la propiedad de sus tierras y la participación en la gestión de sus recursos naturales, incluyendo la consulta previa libre e informada; el mantenimiento de sus sistemas jurídicos y educativos, y el derecho a ser consultados antes de que se promulguen leyes que los afecten.

Es claro que, estos y otros derechos colectivos implican procesos de autogobierno o autonomía en el marco del Estado Plurinacional e Intercultural. Constituyen, por tanto, una forma de participación política vinculada a las sociedades y culturas de estos pueblos, y a la que el artículo 95 de la Constitución denomina *democracia comunitaria*. Este tipo de democracia en Ecuador ha sido analizada más desde las Ciencias Sociales que desde el Derecho Constitucional. Empero, más allá del diseño constitucional formal, estos procesos participativos como realidad social que son integran un rico capital político y cultural del país.

Sin embargo, nuevamente, y pese a ciertos logros,²³ hay una significativa brecha entre la Constitución formal y la realidad social. La institucionalidad estatal continúa funcionando bajo la lógica de un Estado Nacional, no la de un Estado Plurinacional; y derechos colectivos como los de la consulta previa y la consulta pre-legislativa son sistemáticamente ignorados.

3. Relaciones entre los tipos de democracia

Es claro que las democracias modernas van hoy siempre y necesariamente más allá del voto, sin por ello excluirlo. Esto es evidente al menos en varios países latinoamericanos cuyas constituciones incluyen diversos tipos de democracia, y éste como se ha mostrado es el caso del Ecuador. En consecuencia, en nuestro país se difumina aquella distinción que Norberto Bobbio pretendía clara entre la democracia de los modernos, esto es la representación política, y la democracia de los antiguos,

23 Para una visión general de ciertas experiencias ver Orrego (2019).

es decir la participación directa; perteneciendo la primera al presente y la segunda al pasado (Bobbio, 2002).

En varios países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, representación y participación son realidades del presente y convergentes, amalgamadas eso sí en relaciones no siempre complementarias y adecuadas, pero que expresan la búsqueda política de mayor inclusión de la diversidad social, en una región marcada por profundas desigualdades socioeconómicas.

En el caso ecuatoriano, como en el de la gran mayoría de países, los derechos políticos se han expandido más allá del voto hacia múltiples formas de participación. El simple examen del artículo 61 de la Constitución ecuatoriana evidencia, a más del voto, la positivización constitucional de formas de participación como la iniciativa legislativa, la consulta, la fiscalización, la revocatoria del mandato o el derecho a desempeñar funciones públicas, y a conformar organizaciones políticas.

Por otra parte, la plurinacionalidad que caracteriza al Estado ecuatoriano implica también, el reconocimiento de las formas de democracia comunitaria que han mantenido los pueblos y nacionalidades indígenas, así como comunidades afroecuatorianas y montubias. En algunas localidades del Ecuador se han generado experiencias de cierta articulación entre democracia representativa y democracia comunitaria. Se trata de gobiernos autónomos descentralizados que han sido ocupados por dirigentes u organizaciones políticas indígenas que han triunfado en procesos electorales. En esas mismas localidades se han creado parlamentos populares, concejos, juntas o comités que han emergido de la propia comunidad para participar del gobierno local.

La democracia comunitaria puede yuxtaponerse no solo con la democracia representativa sino también con la democracia directa. En efecto, democracia comunitaria y directa comparten mecanismos parecidos de participación de los ciudadanos, especialmente a nivel local, como

por ejemplo, las asambleas o las consultas, si bien se suele identificar y diferenciar a la democracia comunitaria con la matriz étnica indígena.

También, cada tipo de democracia puede dar lugar a graves distorsiones: la desconexión e irresponsabilidad política de los representantes en el caso de la democracia representativa; la manipulación estatal y control social en el caso de la democracia directa, y autarquismos que perpetúen la dominación y explotación en el caso de la democracia comunitaria.

Pero ciertamente estas distorsiones tienen que ver poco con el fondo y finalidad común, según Bobbio, de todos estos tipos de democracia: el consenso de quienes son destinatarios del poder, un poder ascendente que procede de los propios ciudadanos, del pueblo, si bien concebido de forma distinta en cada forma de democracia. Este consenso es el que distingue a la democracia de todas las formas políticas autocráticas, en las cuales el poder es impuesto autoritariamente desde arriba a los ciudadanos y ciudadanas (Bobbio, 2002).

Estas múltiples relaciones entre todas estos tipos de democracia ha llevado a que algunos autores planteen el desarrollo de una *democracia intercultural*, una combinación de estos distintos tipos de democracia y de sus variados mecanismos, dando así lugar a una democracia más profunda que responda mejor al desafío de construir una igualdad más real, por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos (2010, pp. 149 y ss.).

4. Conclusiones

La Constitución ecuatoriana, sin duda, apuesta por esta concepción más compleja e integral de Estado Democrático. No deja, sin embargo, de ser paradójico que, al mismo tiempo, varios de estos mecanismos democráticos, incluyendo el propio sufragio (en su versión de elección indefinida), hayan sido utilizados para el control de la sociedad por parte del gobierno.

De hecho, como mencionábamos, el propio diseño institucional de la Constitución incluye una importante tensión entre concentración y distribución del poder. En medio de esa tensión el fuerte presidencialismo de la Constitución y las propias instituciones democráticas han sido usadas para limitar y controlar la participación directa de los ciudadanos y de las comunidades, restringiendo así los derechos políticos que la propia Constitución reconoce, y por esta vía debilitando la garantía social de los demás derechos.²⁴

Esta paradoja muestra que el diseño institucional y la interpretación que de él hagan los gobernantes es siempre limitado e insuficiente. El Estado Democrático es ante todo una práctica, una cultura, una forma inclusiva de organizar el poder público al servicio de una sociedad que para sostener un Estado verdaderamente democrático debe siempre mantenerse activa, autónoma, pluralista y crítica respecto a dicho poder.

²⁴ Un estudio histórico y comparado en Roberto Gargarella (2014). Para el caso ecuatoriano ver Celi y Erazo (2018).

CAPÍTULO IV

SOBERANÍA: UN CONCEPTO EN CONSTANTE CONSTRUCCIÓN

Efrén Guerrero Salgado • Maurie Franco Muñoz

1. Introducción

Si sintetizamos la opinión común sobre la soberanía, se la distingue (resumiendo lo propuesto por la mayoría de autores) en dos elementos principales: a) la soberanía es un concepto fundamental del Estado, usado por los mandatarios para realzar la voluntad del pueblo; y b) el Estado no puede existir sin soberanía, en las que éste es superior a todas las asociaciones; y c) nuestro texto constitucional supone que la ese es el común denominador de las acepciones, unido al que repetimos con fuerza en las facultades de Derecho: la capacidad de decisión en última ratio del Estado, sintetizada en la solución de los conflictos entre particulares o grupos por medio del monopolio de la fuerza en unas solas manos (Kriele, 1980).

Ahora, este concepto es mucho más complejo de lo que parece. Los últimos 20 años han supuesto una “disolución” del concepto de soberanía. A pesar de que mantenemos en la cátedra y en la conversación una profunda atadura de la idea de Jean Bodin, centrada en “el poder absoluto y perpetuo de una República” (Bodin, 1986), las sociedades al completo han iniciado un constante –y en nuestra opinión indetenible– proceso de interdependencia compleja en el que el Estado de Derecho se traslada a un Estado “Convencional”, en el que las decisiones constitucionales han sido incluidos “textos extensos que reconocen valores principios y derechos humanos y que, incluso, pueden ser ampliados bajo la conexión con el ámbito internacional” (Fuentes Contreras, 2020); y al mismo tiempo, reconocen la pluriculturalidad y procuran la inclusión cosmovisiones ancestrales, cosa que supera la concepción clásica del Derecho Internacional.²⁵

25 La Tribunal Permanente Internacional de Justicia afirmaba que “es un principio elemental del Derecho Internacional el que autoriza al Estado a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios al Derecho Internacional cometidos por otros Estados, del que no ha podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al encargarse de la causa de uno de los suyos, al poner en movimiento en su favor la acción diplomática o la acción judicial internacional, el Estado hace valer, a

La complicación surge, como consecuencia de las relaciones de interdependencia compleja que se dan en el sistema internacional. Los estados, como sujetos plenos de Derecho Internacional, pueden contratar, y establecer marcos de convivencia pacíficos, cediendo su soberanía interna y limitando su acción, y haciendo que la justificación de su poder de *imperium* se deba también a la obediencia de los tratados internacionales. Este fenómeno, aunque ha sido antiguo, como consecuencia de las relaciones entre diferentes unidades territoriales, se ha extendido a niveles en que se busca disminuir las posibilidades de uso del poder blanco a través de las diferentes conexiones recíprocas existentes entre los diferentes sujetos de Derecho Internacional.

Este proceso implica dos elementos que remodelarán a nuestra visión tradicional de soberanía: en primer lugar, una “internacionalización” de las actividades estatales, signada en que las organizaciones internacionales reclaman más competencias sobre las que reclama el poder último de decisión, en aras de conseguir una aplicación homogénea del Derecho en todos los Estados miembros. En segundo lugar, grietas en ese proceso de *ius commune*, centrado en la existencia de amenazas a la existencia del Estado:

(...) Se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender los diferentes tránsitos hacia la nueva era de un mundo postoccidental. Las visiones, perspectivas y valores emergentes se articulan entre sí de manera diferente a las formas democráticas de Occidente. El sistema global se mueve hacia un esquema posthegemónico. Las estructuras de poder

decir verdad, su propio derecho, el derecho que tiene a hacer respetar el derecho internacional en la persona de sus súbditos. Desde el momento que un Estado hace suya la causa de uno de sus nacionales ante una jurisdicción internacional, a los ojos de esta última el Estado es el único-reclamante...” *Asunto de las Concesiones Mavrommatis en Palestina (Grecia c. Reino Unido)*, sentencia sobre el fondo del asunto, del 30 de agosto de 1924, CPJI.

bipolar y unipolar llegaron a su fin. En su lugar se desarrolla un sistema multipolar en el que aún no han decantado las relaciones de poder entre los nuevos y los viejos actores. La difusión del poder es una pauta recurrente. En consecuencia, existe una débil estructura institucional planetaria y regional (Aravena Rojas, 2013, p. 129).

En tal razón, y con el fin de hacer un acercamiento didáctico a este concepto, el objetivo del presente texto es hacer un acercamiento puramente jurídico al concepto de soberanía, centrado en la construcción de, en palabras de Bovero, una *maqueta* que sirva como un acercamiento descriptivo de la pieza de conocimiento a analizar (Bovero, 1986). Para esto se buscará explicar la naturaleza clásica del modelo de soberanía en la literatura (con los riesgos naturales de obviar algún autor); e indicar como responde la categoría soberanía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, centrándolo en particular en los tratados internacionales.

Sin deseo de acercar conclusiones, se verá que desde la constitución ecuatoriana se ha generado una excepción o límite en la soberanía, con la inclusión obligatoria de tratados internacionales de derechos como de aplicación directa en la legislación ecuatoriana, y la inclusión de delicados equilibrios en la aplicación *intra estado* del concepto, en el plano de la seguridad, la diplomacia, y la gestión política, entre otros aspectos críticos para la sobrevivencia del Estado.

2. Definición de Soberanía: polisemias y teorías.

La teoría moderna del Estado se forma de acuerdo con la introducción del término, en las cuales, pensadores como Aristóteles se refirió como el “poder supremo”. Sin embargo, es un término que engloba términos de teoría política surgidos de Locke y Montesquieu, quienes construyen la idea de una entidad abstracta que se vincula con un espacio físico en la que se forma una nación con independencia, régimen de

representatividad, asociatividad y obligación de cumplimiento. Al respecto los autores, independientemente de su procedencia intelectual utilizan el término «Estado» para referirse a i) un fenómeno político que surgió en Europa a partir del hundimiento del feudalismo; ii) esta manifestación organizativa cuenta con elementos fundamentales de territorialidad, centralización, soberanía, diferenciación e institucionalización iii) tiene dos fenómenos políticos internos: la separación o la salida de lo político del terreno social y la conversión del individuo en un ciudadano, cuya relación de pertenencia fundamental será con el Estado al margen de cualquier característica particular (Gordillo Pérez, 2017).

Podemos trazar el concepto de soberanía en los *“Seis libros de la República”* de Jean Bodin (1576), quien define la soberanía como una serie de poderes absolutos para mandar en un Estado específico, comprendidos como la calidad y el estándar que la autoridad tiene sobre una región o área geográfica específica, sea esta completa e independiente. Considerando el momento geopolítico que vivía Europa en esta época, el autor incluye un elemento particular: es necesario que el territorio sea seguro y con demarcaciones claras o límites. (Biersteker & Weber, 1996). Así, se lo supone como una estructura determinada por una población y un gobierno soberano, secular, centralizado y nacional. La soberanía se entiende como la capacidad de ejercer el poder por el interés (*Raison d'état*) (Franca Filho, 2006).

Es decir, el concepto de soberanía, más que un derecho se propone como un atributo de la estructura política y de quien la controla: la autoridad tiene el poder y mandato para hacer leyes, cumplirlas y gobernar políticamente. Sobre este último punto, Sócrates y Thomas Hobbes enlazaron la soberanía con el imperativo moral de una organización para ejercerla (Boucher, 1994).

En mayor o menos medida, esta idea se traslada a todos los ordenamientos jurídicos y a nuestra legislación, en la que aparece de manera expresa en la Constitución de 1835:²⁶

“Art. 2.- La soberanía reside en la Nación, y su ejercicio delega a las autoridades que establece la Constitución. Es una e indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

Sin embargo, no existe una definición legal que abarque todos los sentidos de este concepto de forma completa, comprensiva y global, y abarcable como un bloque de conocimiento comprensible para todos los casos posibles (Sartori, 1992). Analicemos unos ejemplos:

- a. Maritain, en *“El hombre y el Estado”*, explicó el concepto de la soberanía en la que abarca la autoridad como tomador de decisiones del Estado con el fin del mantenimiento de la ley y el orden. (Maritain, 1992).
- b. Sin embargo, el concepto explicado se puede relacionar con el derecho internacional y la ciencia política, desde el punto de vista de la relación entre el Estado-gobierno y la idea independencia-democracia, lo que es ver la soberanía no como una “cosa” que la gente tiene, sino como una relación, que siempre debe negociarse con otros titulares de soberanía y generalmente está incrustada en estructuras transnacionales más amplias (Keating, 2012).
- c. Asimismo, el concepto de soberanía se encuentra ligado con los poderes y la capacidad de poder garantizar la protección de los intereses de los pueblos por parte de un soberano, de

26 Decreto Legislativo 000, Registro Auténtico 1835 de 13 de Agosto de 1835. Autores indican que “todas las Constituciones que han regido en el Ecuador han reconocido la soberanía popular –cuando lo han hecho en la nación lo realizan como sinónimo de pueblo– (Oyarte, 2014, p. 83)”

forma en la que el Estado no se mantenga sin el concepto de soberanía, es decir que desde la superioridad de este sobre otras. (Maritain, 1992)

Por lo tanto, la superioridad del Estado sobre otras entidades se debe a que es un soberano. Debido a esta estrecha conexión con la soberanía, se perfeccionaron las teorías modernas del Estado: no puede mantenerse solo sin el concepto de soberanía (Wheaton, 1836). Este viejo concepto cambió durante la era de la Ilustración, y el enfoque cambió y se concentró principalmente en cuatro aspectos: población, territorio, reconocimiento y autoridad, que fueron cruciales para identificar una entidad soberana (Biersteker y Weber, 1996). Krasner hizo un análisis claro en el que insistió en que uno debe entender a un soberano de cuatro maneras (Krasner, 2011):

1. *Soberanía interna*, en el cual el Estado tiene el control del territorio y debe ejercerlo a través de un mecanismo establecido por sí mismo.
2. *Independencia*, este abarca el control y acceso de los movimientos dentro y fuera de las fronteras. (Krasner, 2011)
3. *Reconocimiento de otras estructuras isonómicas como Estado soberano*, concepto también conocido como soberanía legal internacional o *Rechtstaat*.
4. *Soberanía de Westfalia*, luego de los edictos del tratado de la Paz en Westafalia se lograron asentar las ideas centrales sobre nación-Estado soberano, en la que ciudades de dicho territorio deben de acatar las leyes y designios de los mandantes. (Krasner, 2011)

A pesar de que estos aspectos pueden estar en un Estado soberano, no es obligatorio que se tengan las cuatro características para cumplir y llamarse como tal. Se puede carecer de algunos. De esta manera, Estados con crisis de descontrol territorial por el crimen organizado, o

con fronteras con incapacidad de control o en lucha por su independencia no podrían ser calificados como soberanos. En tal sentido es importante detenernos en este punto y hacer ciertas declaraciones para dar mayor continuidad a la estructura (De Benoist, 1999):

- a. El concepto de soberanía es uno de los más complejos en la ciencia política, con muchas definiciones, algunas totalmente contradictorias.
- b. La soberanía se define de una de dos maneras.
- c. La primera definición se aplica al poder público supremo, que tiene el derecho y, en teoría, la capacidad de imponer su autoridad en última instancia. Cuando se discute la soberanía nacional, se aplica la primera definición
- d. La segunda definición se refiere al titular del poder legítimo, a quien se reconoce que tiene autoridad, y se refiere en particular a la independencia, entendida como la libertad de una entidad colectiva para actuar. Cuando se discute la soberanía popular, se aplica esta segunda definición, y la soberanía se asocia con el poder y la legitimidad.

Sin embargo, Immanuel Wallerstein creó requisitos y características fundamentales para que un Estado se pueda considerar soberano, sobre esto se pronunció de la siguiente forma:

“La soberanía es más que nada una cuestión de legitimidad [...] que] requiere un reconocimiento recíproco. La soberanía es un comercio hipotético, en el que dos lados potencialmente conflictivos, respetando las realidades de facto del poder, intercambian tales reconocimientos como su estrategia menos costosa” (Wallerstein, 2004).

Aun así, existen diversos autores que son importante mencionarlos para obtener una explicación de soberanía más profunda. Hay dos

teorías principales: la teoría de la soberanía de Austin (visión monista) y la teoría pluralista. Estas teorías tienden a explicar el concepto de soberanía de las siguientes maneras (Odur, 2015):

a. Teoría monista de soberanía de Austin:

La teoría de la soberanía de Austin (visión monista), fue considerada por el jurista inglés (1832), en el cual relaciona los cambios en los poderes del Estado con el crecimiento de este en las leyes, prestigio y funciones. Se la cataloga como una visión monista, debido a que el soberano puede ser cuerpo legal o persona, manifestada como una *entidad* a la que los ciudadanos muestran cumplimiento, obediencia hacia la autoridad ilimitada, indivisible y absoluta (Eleftheriadis, 2010), descrito como la obediencia habitual de la sociedad determina al soberano en sociedad, y la sociedad como política e independiente.

En síntesis, la teoría monista se concentra en la Ley para definir al soberano, pues es ella la que tiene un conjunto de instrucciones que influyen desde el superior al inferior basándose en los siguientes principios (Austin, 1832):

- a. Los poderes soberanos son fundamentales en la construcción de sociedades políticas, que permiten emitir órdenes de vital cumplimiento en forma de leyes.
- b. El soberano puede ser: una persona o más personas, un cuerpo colegiado. El Estado tiene autoridad suprema frente a ellos.
- c. Los poderes del soberano son indivisibles, pretender quebrarlos generaría caos.
- d. El poder soberano es superior a todos y asimismo no tiene obligación a obedecer órdenes.

La teoría de Austin se evidencia la obediencia habitual, su importancia de estudio es que en ella recae la soberanía jurídica y la política, ya propone si una persona o cuerpo colegiado es aceptado por el grueso

de la sociedad, el superior determinado es soberano en esa sociedad y la misma, incluido el superior, es una sociedad política e independiente. Sin embargo, hay elementos críticos a esta afirmación: Hans Kelsen explicó que, en muchas sociedades, es difícil identificar a un soberano en línea con la alusión de Austin. Esto se debe al hecho de que la existencia de un *superior* hace que sea difícil explicar la continuidad de los sistemas legales, ya que, de ser así, el sistema legal cambiaría con las diferentes personas o cuerpos colegiados que los controlen. El maestro vienés continúa afirmando que, en la promulgación de leyes, los legisladores las construyen y, sin embargo, no están explícitamente familiarizadas con su contenido *anterior* y los aceptan por tener una fuente *soberana*. Por lo tanto, lo que explica la persistencia de las normas legales es la existencia continua de un sistema de normas del cual la norma promulgada ha llegado a formar parte (Kelsen, 1941). Esto propone la existencia de propuestas alternativas, que son elementos de la siguiente sección:

b. Teoría pluralista

La teoría pluralista fue creada no solo para rebatir la teoría monista de soberanía, sino para comprender las sociedades modernas y plurales, en la que la acción de un agente ciudadano no solo lo controla el Estado sino un cúmulo de organizaciones legales y paralegales en el espacio plural (Dahl, 2012). Para entender un poco mejor estos planteamientos es necesario considerar el papel de las asociaciones en la sociedad:

- a. Las asociaciones están formadas por personas que buscan y siguen los intereses de organizaciones (religiosas, cooperativas, comerciales, sindicatos, entre otros). (Odur, 2015). Estos actores se basan en “personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 2004, p. 22).
- b. La teoría propone que el Estado sea el ente coordinador entre las actividades y los miembros, de forma no sólo que la regule,

sino también resuelva conflictos sin imponer reglas y voluntad, pero busca armonizar los intereses y prioriza el bien común para la sociedad (Habermas, 1995).

- c. Por ser el ente superior, el Estado, puede forzar, castigar a las personas que desobedecen de manera justificada, ergo, es el Estado una asociación de asociaciones que concilia intereses comunes (Odur, 2015).

Asimismo, los pluralistas consideran la idea de que el poder no se centraliza en una persona o cuerpo político, sino que la descentralización se controla como mecanismo de entendimiento entre los cambios políticos y económicos. Es imperioso que la autoridad sea descentralizada para evitar la concentración de poder en mano del Estado; idea que se contrapone, la mucha división podría llevar a una destrucción para el Estado, por consiguiente, la idea de soberanía o crear una anarquía en la sociedad (Laski, 1920).

La teoría también ha sido criticada porque habrá otras asociaciones que serán más poderosas que las demás y, como tales, los intereses de estos grupos ser primordial que las otras asociaciones. Por lo tanto, muestra que el estado tiene la responsabilidad de proteger el interés de todo el Estado, en la armonización del conflicto de todos los grupos. En conclusión, el pluralista muestra una reacción democrática al monopolio estatal. Fomenta la democracia y la participación al reconocer las deficiencias del estado y las dificultades que juegan las diversas asociaciones en una sociedad en particular. (Laski, 1920). En la siguiente sección se explicará los alcances de la gestión de la soberanía en el aspecto exterior, en particular con los tratados internacionales, usando parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁷ como elemento de análisis.

27 De acuerdo con la Carta Magna, la Corte Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución (art. 429) y emite sentencias de alcance obligatorio (art. 436.1).

3. La soberanía como construcción polisémica en la Constitución 2008. Los tratados internacionales como límite de la soberanía

Esta sección explicará los alcances de los tratados internacionales como límites de la soberanía, ya que constriñen la acción del Estado a decisiones supraestatales. El presidente de la República debe velar por el mantenimiento de la soberanía, orden interno y seguridad pública, tal como lo dispone el artículo 147 numeral 17 de la Constitución de la República, en concordancia con las facultades exclusivas que tiene el Estado central respecto a las relaciones internacionales y el control migratorio previstas en el artículo 261 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, y por lo tanto tiene la atribución de firmar los tratados internacionales que le correspondan al país (art. 147.10).²⁸ En principio, un tratado internacional puede ser ratificado directamente por el presidente de la República en calidad de jefe de Estado o solo luego de la intervención de la Asamblea Nacional para su aprobación, si el instrumento se refiere a aquellas materias determinadas en la Constitución de la República para el efecto,²⁹ entre ellos, los tratados relativos a derechos fundamentales, que son materia de esta sección.

Estos instrumentos forman parte del sistema jurídico ecuatoriano una vez que han cumplido con el procedimiento previsto tanto en el

28 La adhesión a un tratado internacional constituye uno de los actos jurídicos previstos en el artículo 15 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en virtud del cual un Estado, que no es signatario de la convención, consiente en obligarse con la comunidad internacional, sujetándose a las normas estipuladas en un instrumento internacional, por encontrarse prevista esta posibilidad en el instrumento internacional al que se pretende adherir.

29 Así, la Constitución de la República ha conferido en su artículo 120 numeral 8 a la Asamblea Nacional, la atribución de aprobar o improbar tratados internacionales como representante de la voluntad popular expresada a través de sus integrantes, cuando este se halle inmerso en uno o varios de los numerales del artículo 419 de la Constitución de la República. Cfr. Corte Constitucional de la República del Ecuador Sentencia: N.º 004-17-DTI-CC, del 15 de marzo de 2017, MP: DR. Principales PML Pamela Martínez Loayza, Registro Oficial N.º 7, 2 de mayo de 2017.

Derecho Internacional como en el Derecho Interno. Negociado y suscrito un tratado de conformidad con las normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se inicia la fase interna de su perfeccionamiento. En ese orden de cosas las normas internacionales guardan “armonía y conformidad con las normas constitucionales, es decir, (se sujetan) a esta sin perjuicio de la aplicación de los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta”.³⁰ De conformidad con la Constitución vigente (art. 425)³¹ y con la Constitución de 1998 (art. 163),³² los tratados tienen una naturaleza supra legal. Sin embargo, la Constitución de 2008 expresamente dispone que los tratados internacionales son de índole infra constitucional en su artículo 425.

Pero, en tal razón, el Estado, tiene una obligación reforzada en caso de derechos constitucionales, de forma que se cumpla la obligación directa constante en el art. 424, segundo inciso de la Constitución: a) obligarse con la comunidad internacional, sujetándose a las normas estipuladas en un instrumento internacional³³, y b) debe mantener compatibilidad con los preceptos constitucionales³⁴.

30 Corte Constitucional de la República del Ecuador. Sentencia: N.º 008-15-DTI-CC, del 21 de Octubre de 2015, MP: DR. Principales MCMS María del Carmen Maldonado Sánchez, Registro Oficial N.º 654 Suplemento, 22 de Diciembre de 2015.

31 Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

32 Artículo 163.- Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

33 Corte Constitucional de la República del Ecuador. Sentencia: N.º 004-16-DTI-CC, del 13 de Abril de 2016, MP: DR. Principales ERSC Emma Roxana Silva Chicaiza, Registro Oficial N.º 799 Suplemento, 18 de Julio de 2016.

34 Corte Constitucional de la República del Ecuador. Sentencia: N.º 001-15-DTI-CC, del 11 de Febrero de 2015, MP: DR. Principales AJGL Antonio José Gagliardo Loor, Registro Oficial N.º 472 Suplemento, 2 de Abril de 2015.

En ese sentido, el Estado constitucional de derechos y justicia no se agota con la sola determinación del catálogo de derechos reconocidos sino que debe contarse con un sistema de garantías que asegure su plena vigencia y eficacia³⁵ entre las cuales, los juzgadores deben entender el ordenamiento jurídico desde la integralidad de la interpretación constitucional (art. 427 de la CRE), y en consecuencia a) aplicar las normas que componen el ordenamiento jurídico que en los casos concretos les corresponde jurisdiccionalmente resolver b) usar las normas con criterios de pertinencia; c) tener en cuenta la motivación inherente que el sistema procesal constitucional les exige, y d) actuar con independencia interna y externa.³⁶

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el sistema internacional (como en la mayoría de las materias) no tiene tal cosa como un ordenamiento limitado, y debe alimentarse de elementos de otros ordenamientos jurídicos,³⁷ en orden de que sean tratados como instrumentos vivos y adaptados a las circunstancias actuales de su aplicación y al efecto útil de los tratados,³⁸ que han sido válidamente aceptados por el Estado ecuatoriano. En ese aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

35 Corte Constitucional de la República del Ecuador, Sentencia: N.º 037-16-SIS-CC, del 6 de Julio de 2016, MP: DR. Principales ARG Alfredo Ruiz Guzmán, Registro Oficial N.º 878 Suplemento, 10 de noviembre de 2016.

36 Corte Constitucional de la República del Ecuador, Sentencia: N.º 227-18-SEP-CC, del 27 de junio de 2018, MP: DR. Principales MSR Marien Segura Reascos, Registro Oficial N.º 62 Suplemento, 19 de octubre de 2019.

37 “A narrow concept of jurisdiction, perhaps, be warranted in a national context, but not in international law, because it lacks a centralized structure, does not provide an integrated judicial system, operating an orderly division of labour among a number of tribunals (...)”. (Un concepto estrecho de jurisdicción, puede ser garantizado en un contexto nacional, pero no en el Derecho Internacional. Porque carece de una estructura centralizada, y no existe un sistema integral de justicia, con labores divididas entre un número de tribunales). El resaltado y la traducción es nuestra. ONU, Case N.º 160, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (ICTY), case Prosecutor v. Tadic., par. 3 1.

38 Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N.º 110, párr. 165.

ha señalado que los tratados internacionales, el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones).³⁹ Además, el operador judicial, debe tener en cuenta que los derechos, incluyendo los tratados internacionales, son de inmediata y directa aplicación.⁴⁰ Esa razón obliga a cualquier juez constitucional a “tener en cuenta la existencia del control de convencionalidad como el mecanismo por medio del cual los jueces nacionales pueden efectuar el análisis de una norma, tomando en consideración la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias que dotan de contenido a la Convención emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y todos aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador”.⁴¹

Todo lo anterior lleva la conclusión inevitable de que, si bien el pueblo puede ejercer el poder constituyente para cambiar la base de su ordenamiento interno, al organizarse bajo la forma estatal, pasa a ser parte de otro ordenamiento que no depende enteramente de su voluntad soberana, precisamente por la intervención de otros sujetos iguales en derechos y obligaciones, tal como lo establece el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas al hablar del “principio de la igualdad soberana”. Además, esto supone la construcción de un sistema armónico *mediante y de acuerdo con* los tratados internacionales como un medio de evitar hipótesis de inconstitucionalidad, ya que la negociación, suscripción,

39 Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318., Párrafo 247.

40 Corte Constitucional de la República del Ecuador Sentencia: N.º 060-12-SEP-CC, del 27 de marzo de 2012, MP: DR. Principales MVO Manuel Viteri Olvera, Registro Oficial N.º 735 Suplemento, 29 de junio de 2012.

41 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia: N.º 003-14-SIN-CC, del 17 de septiembre de 2014, MP: DR. Principales MCMS María del Carmen Madonado Sánchez, Registro Oficial N.º 346 Suplemento, 2 de octubre de 2014.

ratificación y entrada en vigor, tienen que seguir las normas constitucionales, pues de otro modo serían formalmente contrarias a la Carta Magna (Oyarte, 2015).⁴²

4. Conclusiones: el papel de los derechos como límite de la soberanía

Este texto ha tratado de hacer un ejercicio particularmente incompleto: la posibilidad de definir el alcance constitucional del concepto de soberanía. A pesar de que es un adjetivo que permea toda la actividad pública, ni la constitución, en las treinta y cuatro veces que cita la palabra soberanía ni el máximo organismo de interpretación de la Constitución de la República del Ecuador y los tratados internacionales que son ratificados (la Corte Constitucional) tiene una posición clara sobre el concepto en relación con la normativa nacional o internacional que pretende incorporar en su ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la dirección que manifiesta (sin citar exactamente) respecto a la soberanía, es que se *encuentra limitada no sólo por la autorreferencia constitucional, sino por los tratados internacionales* de derechos humanos, lo que es acorde al sistema de reglas y principios que comprende el orden jurídico internacional:

“Eso es real, pero hay que tener presente que la acción sobre los derechos humanos debe cumplirse en una realidad de Estados

42 La supremacía constitucional se expresa jurídicamente en un ámbito formal y material; dentro del ámbito formal se exige a la Corte la verificación de que las normas internacionales acordadas hayan sido dictadas dando cumplimiento al procedimiento exigido por la Constitución, mientras que en el sentido material implica la superioridad del contenido de las normas constitucionales por sobre las normas convencionales. El análisis de compatibilidad de las normas nacionales e internacionales hace posible la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, lo cual a su vez impide la vulneración de los derechos reconocidos por la Constitución. Cfr. Corte Constitucional del Ecuador Sentencia: N.º 033-13-DTI-CC, del 26 de noviembre de 2013, MP: DR. Principales WPMA Wendy Piedad Molina Andrade, Registro Oficial N.º 154 Suplemento, 3 de enero de 2014.

soberanos y ello es lo que actualmente hace convivir en una permanente tensión a este principio constitucional con el otro principio que impele al reconocimiento y protección de los derechos humanos. Esto es, que los derechos humanos no han desplazado ni eliminado la soberanía de los Estados, aunque sí la han erosionado y relativizado” (Zavala Egas, 2005, p. 7).

El poder del soberano (la nación o el pueblo) puede ser una forma poderosa de concretar un proyecto nacional,⁴³ sino también de terribles males, centrados en el conservadurismo y el radicalismo (Gargarella, 2013). La Carta de la ONU en su art 2. proporciona los principios clave como principios como la buena fe, igualdad soberana y la solución pacífica de disputas internacionales, y por tanto la existencia un derecho común, con reglas que generan una cesión de soberanía. Obviamente, debido al *pacta sunt servanda*, el poder de ejecución en el derecho internacional solo existe cuando los Estados consienten en obligarse por un acuerdo.⁴⁴

Eso implica pensar en la existencia de una estructura de límite soberano centrada en los derechos aceptados por la comunidad internacional, que para la doctrina implican la combinación de derecho nacional y del internacional público, la orientación metodológica hacia principios, la centralidad de los derechos y la estrategia de perseguir transformaciones de manera incremental, centrados en un *Ius Constitutionale Commune en América Latina*.⁴⁵ Esto implica entender a la decisión de última instancia del Estado como protectora de los ciudadanos, como miembros de la comunidad política y muestra una rica tradición de nuestro continente, los juristas y políticos de antaño no tenían la intención de usar el principio

43 Cfr. Art. 3 de la Constitución.

44 Cfr. Caso *Prosecutor v Tihomir Blaskic*, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 1997.

45 Cfr. Voto razonado del juez ad hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, de 26 de noviembre de 2010.

de soberanía para escudarse de los reclamos sobre violaciones de derechos humanos (Sikkink, 1996-1997), y en ese sentido, tal vez entender al Ecuador, como un Estado *post-soberanos* que mantienen aquellos aspectos de la soberanía clásica —legislativa, ejecutiva y judicial— que les es posible ejercitar, ya que existen límites tanto políticos como jurídicos dentro de los cuales se ha de ejercer la competencia estatal, y en nuestro caso, signados por los tratados (Bengoetxea, 2009).

En la actualidad, hay que pensar que la soberanía como concepto, se reconstruye en el siglo XXI con una versión contemporánea, subsidiaria y pro-persona de los derechos. Como menciona Elizabeth Salmón: “(...) en la actualidad se perfilan posturas más bien moderadas en las que se constata que las relaciones entre derecho internacional y derecho interno no solo son de conflicto, sino también de cooperación y complementación o remisión” (2015, p. 276). En definitiva, el avance del derecho internacional y las nuevas posturas con relación al reconocimiento de individuos como sujetos de derecho internacional modificaron el panorama y como menciona Salmón, el monismo y el dualismo se superponen en diferentes planos, por lo que la aplicación pura de una de las visiones resulta imposible.

Finalmente, en Ecuador, el derecho internacional de los derechos humanos pasó de ser un discurso político sin verdadero valor jurídico a un ordenamiento cuya fuerza normativa puede llegar a ser igual o incluso superior a la de la propia Constitución, lo que da la oportunidad de que la acción del Estado se base en la protección del ciudadano, que en última instancia es el receptor más importante de todo el aparato normativo.

CAPÍTULO V

ESTADO UNITARIO

Abraham Zaldívar Rodríguez

1. Introducción

Cuando se hace la descripción o el análisis de un Estado, pueden identificarse sus elementos constitutivos, como el territorio, la población, la soberanía, el poder público político, entre otros.⁴⁶ En adición, hay muchas maneras de definir las diferentes formas en las que se establecen las dinámicas internas de interrelación entre la estructura política y esos elementos constitutivos. Estas dinámicas internas en las que se manifiesta el poder político tienen alcance en todas sus manifestaciones, y se evidencian en aspectos como el uso legítimo de la fuerza, el cobro de impuestos, la administración de las finanzas, las relaciones internacionales con otros Estados, o la propia creación y aplicación del Derecho.

Una de las maneras de describir la dinámica de un Estado es la relativa a la forma en la que el poder político central se relaciona con las demás estructuras de poder que pueden existir en su interior, y la posición jerárquica que establece con relación a ellas. Dicha forma define si un Estado es unitario o es federal.

2. Estado unitario

El Estado unitario es aquel en el que la esencia política se monopoliza desde el poder central, por sobre cualquier otra manifestación de poder político regional o local. Cuando revisamos los atributos propios de un Estado, podemos identificar cómo las autoridades del poder central del Estado unitario son los protagonistas de su ejercicio. Así, por ejemplo, en el Estado unitario el propio Estado nacional ejerce el control de la fuerza pública, la recaudación y distribución del presupuesto en los niveles inferiores, monopoliza la elaboración de leyes e impone al país

46 Este capítulo forma parte de las reflexiones desarrolladas en el proyecto de investigación “La configuración de la identidad jurídica en Ecuador: 1830-1840”, financiado por la Dirección de Investigaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

un cuerpo normativo homogéneo, u organiza el sistema jurisdiccional de forma estrictamente vertical, por poner ejemplos claves. Ello significa que, todo el funcionamiento de la estructura del Estado depende de un único foco de poder: el Estado central.⁴⁷

Por el contrario, el Estado federal es aquel en el cual la dinámica política se comparte entre un poder central y varios poderes políticos regionales: los estados federados. De forma general, cada uno de esos estados federados podrían identificarse como un Estado independiente: generalmente están respaldados por una Constitución propia; tienen en sí las manifestaciones del poder ejecutivo, electo de forma popular, que se encarga del gobierno; tienen un poder legislativo, que aprueba leyes propias; y tienen una estructura jurisdiccional independiente, con un máximo tribunal de justicia. Así, tanto la típica expresión de la división de poderes, como las manifestaciones jurídicas, reflejan a un Estado moderno. Pero les falta un componente: la soberanía. Los Estados federados renuncian a su soberanía, la delegan a favor del Estado Federal, el Estado central, quien monopoliza entonces atribuciones que brindan unidad a la federación: relaciones internacionales, defensa nacional, política monetaria, regulación aduanera, así como una reglamentación jurídica general, entre otras.

La organización de un Estado como unitario o federado ha tenido mucho que ver con el origen de este, pero sólo recientemente. Antes, desde las primeras expresiones de poder político en la sociedad humana, sólo existía el Estado unitario. En la evolución de las diferentes civilizaciones antiguas, el Estado se expresó siempre como una manifestación de

47 Otra cosa es que el funcionamiento de esa estructura se encuentre centralizado o descentralizado. La centralización o descentralización del Estado unitario describe cuánto delega su poder y actuación el Estado central en entidades territoriales inferiores, que lo representan. Pero sólo eso: lo representan. En el Estado descentralizado, la actuación de esas entidades inferiores sigue siendo a nombre del Estado central, como una especie de sucursal territorial de aquel. La personalidad jurídica le sigue correspondiendo al ente superior, y toda la actuación será a su nombre.

poder central, nucleando e imponiendo, subordinando de forma absoluta a su población en todo un territorio.

Por ello, por ejemplo, Grecia antigua no fue nunca un Estado federal. Estados unitarios eran las polis, que jamás se pensaron como un sólo ente político, ni pretendieron unificar su poder más allá de las confederaciones que establecieron en sus propios enfrentamientos. Es cierto que otros antiguos grandes imperios, como el Macedonio o el Romano, adoptaron la práctica de mantener en los territorios conquistados la estructura institucional local, algunas leyes propias, e incluso sus autoridades autóctonas, pero nada de ello puede compararse a lo que se entiende actualmente por un Estado federal, sobre todo porque la esencia de este último tiene especial relación con el concepto contemporáneo de Estado y de soberanía, que en aquellos tiempos todavía no existía.

El primer Estado federado que podemos llamar propiamente así son los Estados Unidos de Norteamérica. Y la razón es simple, los Estados Unidos de Norteamérica se configuran como Estado en ese contexto de formación del Estado-Nación de finales del siglo XVIII, en el que fueron pioneros.

Recordemos que la noción contemporánea de Estado aparece a finales del siglo XVIII. Si bien el fenómeno político estatal es tan antiguo como las primeras grandes civilizaciones humanas, el Estado moderno, con bases constitucionales y elementos típicos como población, territorio, soberanía y poder público político, se configura en los procesos revolucionarios burgueses de las trece colonias británicas en Norteamérica y en Francia.

Todo el contexto teórico de la ilustración, el auge económico y político de la burguesía, las nuevas ideas de participación popular, la propuesta de soberanía en la Nación, los principios de representación política, e incluso la propia noción incompleta y utilitaria de la igualdad de los hombres, cristalizó en los procesos revolucionarios de oposición a

las monarquías absolutas. Muchos autores insisten en resaltar los resortes económicos en estas revoluciones burguesas, pero lo que no puede ser negado es que el resultado final fue la configuración de la nueva forma de estructuración política moderna, que recogía todos los elementos señalados antes y los plasmaban por primera vez en un texto escrito: la Constitución. Ese texto escrito, que nació como instrumento meramente político, llegaría a adquirir rango jurídico supremo con el desarrollo del constitucionalismo contemporáneo, apuntalado por acontecimientos como el paradigmático caso *Madison Vs Malbury*, en Estados Unidos, y el desarrollo de las ideas de Kelsen de la norma jurídica fundante.

3. El concepto de Nación

En el surgimiento del Estado contemporáneo también tuvo un peso preponderante el concepto de Nación. No en vano se identifica a la estructura política moderna como *Estado-Nación*, pues el componente de identidad lingüística, histórica y cultural en el proceso de reconocimiento de autoridades políticas fue preponderante en el siglo XVIII en Europa, y logró que las nuevas identidades estatales se establecieran en un territorio y sobre unas personas que compartían ya ciertos criterios de unidad.

Ahora, ¿cómo surgieron y cómo se diferenciaron el Estado unitario y el Estado federal? El propio proceso de nacimiento de sus dos primeros exponentes históricos puede mostrarnos fácilmente la respuesta.

Cuando nacieron los Estados Unidos de Norteamérica, Estado federal por excelencia, aparecieron como la unión de las antiguas trece colonias británicas en territorio americano. Cada una de esas trece colonias había sido fundada en un momento diferente, principalmente por compañías mercantiles británicas, y tenía en tiempos del dominio imperial británico su propio gobierno, *self government*, que, a diferencia de los territorios bajo dominación hispánica en el sur del continente, gozaban de bastante autonomía. Así, en cada una de las trece colonias existía un

gobernador, una asamblea de representantes, una institucionalidad jurisdiccional, y normas locales propias. Cuando cristalizó el enfrentamiento contra Inglaterra, fueron trece Estados los que proclamaron su independencia, y reclamaron su separación de la metrópoli inglesa. Fueron trece Estados los que firmaron en 1777 los artículos de la Confederación y la Unión Perpetua. Fueron trece estados ya soberanos e independientes, cada uno con sus características y sus intereses, los que ganaron la guerra contra el rey Jorge III de Inglaterra, y decidieron profundizar su unión política. ¿Cómo hacerlo? Los colonos norteamericanos no concibieron la idea de renunciar cada uno a sus potestades locales, así que, en 1787 cuando aprobaron la Constitución de los Estados Unidos de América, organizaron un Estado macro que respetara y mantuviera las individualidades políticas y legislativas de cada Estado que se unía. Así, nació el concepto de Estado federal, que reunió en sí facultades generales, y permitió a cada uno de sus estados integrantes un extenso margen de potestades y atribuciones.

En Francia, en cambio, sucedió diferente. En el continente europeo, durante siglos, se habían ido estableciendo equilibrios políticos basados en las relaciones entre reinos, que se formalizaron de forma bastante clara con la paz de Westfalia en 1648. Ese acontecimiento, que es considerado el primer congreso diplomático moderno, instauró en Europa los principios de integridad territorial y soberanía nacional, con los cuales las grandes monarquías como la española, la francesa y la inglesa asumieron el afianzamiento de su poder político en su propio territorio, hacia lo interno.⁴⁸ Ello se vio afianzado por los criterios de autoidentificación política de los súbditos con su soberano, así como por las políticas y regulaciones territorialmente comunes por parte de estos. En adición, en ese contexto aparecen regulaciones económicas y aduaneras nacionales

48 Por lo menos en el espacio europeo. Las posteriores expansiones territoriales coloniales en África, América y Asia cuestionaron el principio de dominio territorial tal y como se había concebido inicialmente.

relacionadas con el desarrollo industrial primario europeo, que afianzaron también los criterios de unidad identitaria en sus respectivos territorios.

Cuando la burguesía francesa decide reclamar en 1789 sus intereses ante Luis XVI, radicalizar su enfrentamiento hasta el punto de negar a la monarquía, apresar al rey y finalmente ejecutarlo, la forma estatal que se dieron a sí mismos asumió el poder sobre un territorio y una población, con importantes criterios históricos de identificación, y un único foco de autoridad central. Desde la primera carta constitucional francesa se proclamó al territorio como “uno e indivisible”, e incluso se heredó la propia idea de “soberanía” que antes perteneció al monarca, y ahora se extendió a *la Nación* francesa.

4. Estado federal y Estado unitario

De esa forma, se configuraron los primeros exponentes de un Estado federal y de un Estado unitario. Desde entonces, la repercusión de uno y otro, y las circunstancias propias en los procesos de formación de los estados-nación contemporáneos, condicionaron la actual pluralidad de estados federales y unitarios en el mundo.⁴⁹

Así, México, Brasil, Venezuela y Argentina son Estados federales. También lo son: Bélgica, Rusia, Canadá o Alemania. Son estados unitarios Perú, Chile, Colombia y Uruguay. También lo son Italia, España, Japón, Sudáfrica o Suecia.

4.1 Ecuador como Estado unitario

Ecuador es un Estado unitario. Así lo proclama el artículo 1 de la Constitución Política, y así lo han declarado los últimos siete textos

⁴⁹ Las autoras Pavani y Estupiñán nos señalan que la mayoría de los estados suramericanos, que ya tenían los antecedentes centralistas ibéricos, adoptaron inicialmente el modelo territorial unitario francés luego de sus procesos de independencia. (Pavani & Estupiñán Achury, 2016)

constitucionales, desde 1929 hasta el presente. Antes de ello, incluso sin la expresa enunciación constitucional, Ecuador fue un Estado unitario desde sus primeros años como República independiente, desde 1835.

¿Somos República independiente desde 1835? La fecha podría parecer polémica. La historia nacional nos repite que el momento fundacional del Ecuador como país fue el año de 1830. ¿Por qué afirmar entonces que la República nace en el 1835?

La respuesta depende exactamente del tema que se aborda. Ecuador es un Estado unitario, y una República independiente, desde la Constitución Política de Ambato de 1835, y no desde la Constitución de Riobamba de 1830.

Esta afirmación puede parecer atrevida, pero es, en estricto derecho, verdadera. Para fundamentarla, el análisis tiene que hacerse desde dos aristas: hacia lo externo, que en sus inicios estableció la relación con los demás entes políticos en los que se dividió la Gran Colombia en 1830; y hacia lo interno, para describir la relación entre el poder central del Estado y los demás poderes territoriales y locales.

Hacia lo externo, en 1830 Ecuador no nació como un Estado unitario, ni como una República.⁵⁰ La Constitución de Riobamba de 1830, que proclama la separación política de este territorio antes llamado “Distrito Sur” de la Gran Colombia, estableció claramente en sus artículos 1 y 2 que Ecuador surgía como un Estado federado.⁵¹ Esa idea queda recalcada en otros artículos, que hacen mención, por ejemplo, al nombramiento de

50 Oyarte reitera, en su Curso de Derecho Constitucional, esta idea de que la separación de la Gran Colombia no tuvo carácter definitivo en la Constitución de Riobamba de 1830, sino en realidad en la Constitución de 1835. (Oyarte Martínez, 2005)

51 En particular el artículo 2 de la Constitución de 1830 señala: “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. Véase que se conserva la denominación de “República”, e incluso de “Nación”, para la organización política gran colombiana.

representantes plenipotenciarios del Ecuador ante el “Congreso general de la Unión”, haciendo mención a la nación gran colombiana, a la que los territorios ecuatorianos habían pertenecido desde 1822.

Sin embargo, la República de Colombia no se organizó finalmente, en esos años turbulentos de inicios de la década del '30 del siglo XIX, con la unión de sus antiguos distritos Norte y Sur. Los muchos conflictos internos, y sobre todo los muy variados intereses políticos de las élites criollas, terminaron afianzando el establecimiento de Venezuela y de Ecuador como entes políticos realmente independientes. Es por lo que, en la práctica, la federación gran colombiana no cristalizó como entidad política estable; y el Estado “federado” de Ecuador se encontró en la práctica acéfalo, debiendo organizarse y transformar su estructura política en auto-suficiente para un reto políticamente mayor que el que había inicialmente concebido.

Dicho proceso fue paulatino, aunque afianzado desde finales de 1831 con la desintegración definitiva de la Gran Colombia. Por esa razón, ya la Constitución de 1835 no se denomina “Constitución del Estado del Ecuador”, como la de 1830, sino “Constitución de la República del Ecuador”. Por ello, es en realidad en 1835 que se incluye por primera vez en el texto constitucional la palabra República, haciendo mención del Ecuador; o el término soberanía, que antes no se mencionaba en ningún artículo de la Constitución de 1830; y se comienza a desarrollar por primera vez la idea de la Nación ecuatoriana. De hecho, incluso después de 1835, todavía se usaron durante algún tiempo en actas y documentos de gobierno, la anterior iconografía grancolombiana; pues la construcción de elementos identitaria y simbólicos propiamente ecuatorianos fue un proceso lento y progresivo.

Por todo lo anterior, vemos cómo en realidad en la Constitución de 1830 los territorios de la antigua Real Audiencia de Quito no fue un Estado soberano, ni una República, ni unitario, sino un Estado federado

subordinado a otro ente político mayor. Ecuador es Estado soberano y República independiente desde 1835 en que se organizó como un Estado unitario.

Hacia lo interno, el unitarismo en Ecuador también ha tenido su peculiaridad. Organizado constitucionalmente como República desde 1835, el Estado ecuatoriano se dio a la tarea de afianzar la formación nacional de forma unitaria. Ello en realidad se entiende del análisis del diseño institucional, pues ni la Constitución de ese año, ni en las siguientes ocho constituciones, se menciona la palabra “unitario”. No es hasta casi cien años después que, en la Constitución de 1929, expresamente se enuncia el carácter unitario de la República. Sin embargo, abordando este tema, Jorge Carpizo reitera que no importa sólo lo que declara la Constitución en sí, sino las verdaderas dinámicas internas en la distribución de competencias (Carpizo, 1980, p. 361).

Así, ya desde 1835 las relaciones políticas de Ecuador giraron en torno al Estado central, lo cual se desprende de la descripción del régimen de administración política interno. Si bien en la Constitución de 1830 se habían establecido como organización territorial los departamentos de Quito, Azuay y Guayas; en 1835 el país cambió este diseño y se estructuró con ocho provincias. Esta diferencia implica un cambio de peso, pues la provincia resulta una unidad territorial más pequeña, subordinada de mayor manera al poder del Estado central, y con menos autonomía.

Aun así, el unitarismo fue una idea difícil de desarrollar y mantener. El historiador Juan Maiguashca nos recuerda como uno de los primeros grandes debates en la construcción de la Nación ecuatoriana fue precisamente el de unitaristas frente a federalistas. Según él, los intereses de conservar el poder por parte de las élites territoriales de Quito, Cuenca y Guayaquil casi lograron imponer el pensamiento federal en la década de 1830, de 1850 y de 1870. Este autor menciona que con la Constitución de 1830 Ecuador era, no sólo hacia lo externo, sino incluso

hacia lo interno, un Estado federal “de facto”, según se desprende de las prerrogativas y autonomía de los tres departamentos que lo integraban. También, recuerda que más tarde, en el proceso constituyente en el que se elaboró la Constitución de 1884, muchos representantes de los intereses políticos locales defendieron nuevamente la propuesta de organizar un Estado federal (Maiguashca, 1994, p. 360 y ss.). Dicho autor ubica en esa última Constitución la definitiva postura unitarista del país, que de ahí en adelante no volvió a ser cuestionada.

Así, podría darse por definitivo que en el período de 1830 a 1835 Ecuador fue en doble sentido, hacia lo interno y hacia lo externo, un Estado federado y cuasi – federal; y que desde 1835 hasta el presente, hacia lo interno y lo externo, Ecuador es una República y un Estado unitario.

¿Qué implicaciones tiene eso en el diseño político ecuatoriano contemporáneo? ¿Cómo se desarrolla el precepto constitucional de unitarismo? La definición de Estado Unitario que se realiza en el artículo 1 de la Constitución de Montecristi, aunque se refleja y fundamenta en muchos postulados en todo el magno texto, se desarrolla más profundamente en los títulos IV “Participación y organización del poder; V “Organización territorial del Estado”; y VI “Régimen de desarrollo”.

El primero de ellos aborda la estructuración política, y permite cotejar la idea del unitarismo con los órganos estatales y con las facultades de cada uno de los poderes del Estado.

Desde el principio de ese Título se habla de “niveles de gobierno” para identificar la dinámica vertical del ejercicio del poder político de *un solo gobierno*. Así, el artículo 100 dispone: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, *representantes del régimen dependiente* y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno...” Nótese no sólo la descripción del ámbito territorial y local como niveles inferiores,

sino además, la mención expresa y el requisito de presencia del “régimen dependiente”, que refiere a funcionarios del poder central.

También, puede destacarse la disposición del artículo 109, que regula el reconocimiento de organizaciones políticas.⁵² En él se define que los partidos políticos, para ser tales, deben tener carácter nacional, relegando a las agrupaciones políticas territoriales a la condición de “movimientos políticos”. Ello resalta el contenido unitarista del concepto político nacional, al no contemplar, como sí ocurre en países federales, la existencia de partidos políticos de menor alcance político-administrativo. En la práctica, aunque tanto el partido como el movimiento político tienen reconocido su derecho a participación, el estatus de *partido político* permite recibir asignaciones del presupuesto del Estado, lo que lo coloca en clara ventaja sobre los *movimientos políticos*, que se financian con el aporte de sus afiliados. Así, este artículo evidencia como desde el diseño constitucional se prioriza el protagonismo a nivel nacional, y se confirma la idea de que la política se planifica, se diseña, se ejecuta y se reproduce también a escala nacional, en detrimento de los espacios regionales y locales.

En el mismo Título IV se establecen las instancias del poder político del Estado, cuya descripción reconoce la centralidad unitarista:

1. Una única Función Legislativa, centrada en la Asamblea Nacional (CRE, 2008, art. 118 y ss.).
2. Una única Función Ejecutiva, de amplísimos poderes presidenciales. Aquí se podría señalar como ejemplo del carácter monopólico del Estado, entre otros elementos más evidentes, la subordinación al ejecutivo de la fuerza policial. En los estados federales la institución policial muchas veces se organiza

52 La relevancia del diseño del sistema de partidos en la organización institucional política de los países de la región es expuesta de forma concisa por Margarita C. Batlle (2012) en su obra “Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)”

a nivel estatal, en cada entidad política. En Ecuador, por el contrario, se establece el carácter único de la Policía Nacional, adscrita a las directivas del poder central del Estado (CRE, 2008, art. 141 y ss.).

3. Una Función Judicial, cuyos órganos se organizan en una estructura única de competencias verticales, con entidades autónomas también únicas y verticales a nivel nacional, como la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado (CRE, 2008, art. 167 y ss.).
4. Una Función de Transparencia y Control Social, compuesta por entidades centrales de participación y control de alcance nacional, con un altísimo poder de designación de autoridades nacionales. Acá puede resaltarse a la Contraloría General del Estado, que dirige todo el sistema nacional de control administrativo del país de forma centralizada. También a la Defensoría del Pueblo, en cuya estructura se establece la presencia de “delegados” de poder central en cada provincia. (CRE, 2008, art. 204 y ss.)
5. Una Función Electoral, con jurisdicción nacional absoluta, que aglutina en sí toda la organización y regulación electoral y partidaria sobre la que se sustenta el modelo democrático del país (CRE, 2008, art. 217 y ss.).

Esta revisión de la regulación jurídica de los poderes del Estado evidencia el carácter nuclear del diseño político ecuatoriano.

Sin embargo, es el Título V de la Constitución donde se demuestra y desarrolla de una forma definitiva el carácter unitario proclamado en el artículo 1, matizado levemente por el reconocimiento de atribuciones y facultades someras a los niveles de gobierno inferior.

Dicho Título, que regula la organización político-administrativa funcional del Estado, comienza declarando en su artículo 238 la autonomía

política, administrativa y financiera de las diferentes entidades locales y territoriales. Entre esas entidades incluye, bajo la denominación de Gobiernos Autónomos Descentralizados, a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

La declaración de autonomía realizada en dicho artículo es en realidad abierta y genérica, y permitiría pensar que los GADs poseen atribuciones casi ilimitadas, pues el único margen que expresamente se establece es la prohibición de separación del territorio nacional. Incluso, el artículo 240 reconoce la facultad legislativa a algunos niveles de gobierno, y reglamentaria a otros, así como facultades ejecutivas para todos ellos.

Sin embargo, el primer coto lo coloca el artículo 239, no cuando anuncia una ley para regular al régimen de gobiernos autónomos, sino cuando especifica que la misma establecerá sus competencias específicas.⁵³ Luego, el propio 240 aclara que las mencionadas facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas serán siempre “en el ámbito de sus competencias...”. ¿Cuáles son esas competencias? Se enuncian *númerus clausus* entre el artículo 262 y el 267, y en resumen son más o menos las siguientes:

- a. Planificar y fomentar el desarrollo territorial, formulando planes de ordenamiento.
- b. Gestionar el ordenamiento de recursos hídricos, control de suelos y otros recursos ambientales.
- c. Planificar, regular y controlar el transporte y el sistema vial.
- d. Controlar a las organizaciones locales.
- e. Prestación de servicios públicos básicos.
- f. Establecer tasas y contribuciones especiales, según el nivel.
- g. Gestionar la cooperación internacional en el territorio.

53 La ley que desarrolla estos preceptos constitucionales es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

Por su parte, según el artículo 261, pertenecen a la competencia exclusiva del Estado central las siguientes:

- a. La defensa nacional, protección interna y orden público.
- b. Las relaciones internacionales, y las obligaciones que de ellos se deriven.
- c. El registro de personas, control migratorio.
- d. La planificación nacional.
- e. El establecimiento de las políticas fiscal y monetaria, arancelaria, aduanera, tributaria, económica, de comercio exterior, de endeudamiento público, de educación, de salud, de seguridad social y vivienda.
- f. El control de las áreas naturales protegidas y de los recursos naturales.
- g. El manejo de desastres.
- h. La regulación y control del espacio radioelectrónico, el régimen de comunicaciones, el control de puertos y aeropuertos; así como de los recursos energéticos, minerales, hídricos, forestales y biodiversidad.
- i. El control y administración de empresas públicas nacionales.

Del cotejo de dichas competencias, se colige el evidente diseño constitucional de una superioridad absoluta en cuanto a los espacios de acción y actuación del nivel central con relación a cualquier otro nivel de gobierno. Incluso, el artículo 268 autoriza la intervención del Estado en la gestión de cualquier Gobierno Autónomo Descentralizado, cuando se evidencia una omisión o deficiente ejecución de alguna de sus competencias.⁵⁴

54 La relación entre Estado central unitario y desconcentración de funciones estatales en Ecuador puede ser analizada bajo las premisas que propone Augusto Barrera (2007) en su obra "Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina".

Por poner un broche de oro, el Título VI “Régimen de desarrollo” termina de afianzar el diseño unitario del Estado ecuatoriano, cuando en todo momento hace depender el diseño, planificación, dirección, regulación y control de las estrategias de desarrollo, de búsqueda del buen vivir, de soberanía alimentaria y soberanía económica, en el Estado central. Por ello, a él se remite siempre cuando establece la regulación sobre el sistema y la política económica, la política fiscal, el endeudamiento público, el régimen tributario, la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, la política comercial y el sistema financiero. En este Título se reitera además la fórmula de alusión al poder central que se encuentra en toda la Constitución: “El Estado ejercerá...”, “El Estado reconocerá...”, “El Estado garantizará...”, “El Estado asignará...”, “El Estado generará...”, “El Estado protegerá...”, “El Estado adoptará...”, “El Estado normará...”. En todas estas expresiones se confirma la esencia unitarista del Estado ecuatoriano.

El diseño constitucional no sólo confirma la concepción de Ecuador como Estado unitario, sino que además, permite colegir el carácter centralista y fuertemente estadocéntrico de la institucionalidad política ecuatoriana. La valoración sobre si este diseño fue el resultado de un premeditado concierto político durante el proceso constituyente de 2008 para tener cortas las riendas del poder, como algunos proponen, podría resultar exagerado cuando miramos que, en la historia constitucional ecuatoriana, aunque tal vez con ciclos de avances y retrocesos, el centralismo y el estadocentrismo han sido variables políticas constantes.

Otro asunto, que podría ser objeto de un análisis más detallado, es cómo el tema del Estado unitario colisiona en Ecuador con otros conceptos, por lo menos a nivel teórico de diseño político. Por ejemplo, el reconocimiento del interculturalismo y la plurinacionalidad.

Ambos conceptos, enunciados también en el artículo 1 de la Constitución, resultan de alguna forma contradictorios, o como

mínimo cuestionados, desde una visión estricta del Estado unitario ecuatoriano.⁵⁵

La interculturalidad puede definirse como la convivencia pacífica, comunicada, entre varias identidades culturales diferentes en el seno de un mismo territorio. Implica no sólo la afirmación del multiculturalismo, sino además la interacción, la interrelación entre esas identidades culturales. La descripción de Ecuador como un país intercultural supone el reconocimiento constitucional de la existencia de varias culturas indígenas, ancestrales, con sus cosmovisiones propias.

La plurinacionalidad, por su parte, ratifica la presencia de distintos colectivos humanos que comparten una historia, un lenguaje, un patrón de valores e ideas jurídicas, símbolos e incluso formas de organización propia.⁵⁶

El problema radica en que el actual concepto de Estado-Nación, como forma contemporánea de organización política, surgió y se desarrolló principalmente en Europa bajo los presupuestos de unicidad política, unicidad nacional y unicidad cultural. ¿Cómo cotejarlo entonces con la realidad latinoamericana multicultural y plurinacional? Las fronteras de los Estados suramericanos han sido trazadas en una historia demasiado reciente, y reflejan los procesos de dominación colonial y de independencia. Por tanto, no se corresponden con la diversidad étnica ni cultural ni de nacionalidades.

¿Cómo se solapan conceptos tan diferentes como unidad política, pero multi – cosmovisión? ¿Cómo enlazar unitarismo político y

55 Al respecto señala Susana Andrade (2010): “La construcción de un Estado plurinacional y de una democracia intercultural desafían al Estado monocultural, a la democracia liberal y al sistema jurídico unitario (...)”

56 El reconocimiento de la plurinacionalidad no es exclusivo de Ecuador, ni de Suramérica. Grijalva nos recuerda que otros Estados, como España, Canadá, Bélgica y Suiza también reconocen su plurinacionalidad (Grijalva, 2008).

plurinacionalidad? ¿Bajo qué símbolos declarar el reconocimiento igualitario de todas nuestras nacionalidades e identidades culturales? En realidad, esta unión sólo es posible, sólo se justifica, desde el uso histórico de la fuerza. En Ecuador, como en el resto de los países de la región, terminó imponiéndose una organización política por sobre otras, una cosmovisión por sobre otras, una idea de Nación por sobre otras.⁵⁷ Una que aniquiló y doblegó a las demás. En realidad, sobreviven y coexisten en el territorio ecuatoriano varias culturas y nacionalidades diferentes, con cosmovisión propia y propias ideas de autoridad, poder, cultura, derecho. Sobreviven, bajo la mirada vigilante y austera del Estado central, monopolístico, unitario.

5. Conclusiones

El Estado unitario ecuatoriano se construyó sobre los pilares del Estado colonial español. En su momento, el proceso de independencia fue principalmente el reclamo de poder de las élites criollas locales, cuyo verdadero interés era el protagonismo político y la defensa de sus intereses económicos. El argumento nacionalista de independencia de España a veces oculta, a veces confiesa, esa motivación de los procesos independentistas. Porque la “libertad”, la exigida y luchada y conquistada “libertad”, fue inmediatamente la libertad de la élite criolla de acceder al poder, y de imponer sus reglas económicas y sociales, y mantener idénticos los mecanismos de exclusión social, de reproducción económica latifundista, de negación del indígena, de negación del negro, de Patria sólo para hombres blancos con dinero, apellido y educación.

57 Sobre este tema Castillo y Cairo Carou nos afirman lo siguiente: “Las construcciones que han operado de forma hegemónica como la identidad nacional o la idea de una nación mestiza en América Latina han sido el resultado de relaciones de poder donde un grupo, regularmente dominante, ha impuesto su visión al resto de la sociedad.” (Castillo & Cairo Carou, 2002, p. 57) En contraste, una visión más optimista sobre la fusión de objetivos y rasgos identitarios entre las diferentes culturas en Ecuador puede encontrarse en el profundo análisis histórico de Ayala Mora (2010) “Ecuador, Patria de todos”.

La Constitución de Montecristi invita a sumarse también a la idea unitaria de “Estado-nación” a los pueblos y culturas vencidos, a los doblegados, a los incómodos ocupantes de tierras fértiles, de tierras con yacimientos de petróleo. Los invita como si el Estado unitario fuera cosa de todos. Sin embargo, bajo este último análisis, el Ecuador unitario es, culturalmente, Patria de sólo algunos.

CAPÍTULO VI

**LA INTERCULTURALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN
ECUATORIANA DE 2008 ¿UNA POLÍTICA
DE TRANSFORMACIÓN FALLIDA?**

Adriana Rodríguez Caguana

1. Introducción

La constitución ecuatoriana de 2008 cambió el paradigma sobre la identidad del Estado, de nacional-monocultural hacia uno plurinacional-intercultural, gracias a los proyectos políticos planteados por las organizaciones indígenas desde la década del noventa. En ellos estaba el reconocimiento de la plurinacionalidad como reconocimiento de las distintas nacionalidades indígenas del país y la interculturalidad como vehículo para gestionar las diversidades.

El nuevo Estado plurinacional e intercultural suponía una reorganización institucional de todo el aparataje estatal, desde la administración de justicia hasta todo el sistema educativo en favor de la diversidad cultural y lingüística que tiene país. Esto ha sido una promesa pendiente, que no ha logrado consolidarse por varios motivos que van desde la diversidad de criterios, que existieron en la misma asamblea nacional en la que encontramos contradicciones en el plano del discurso jurídico, hasta la falta de una falta de entendimiento epistemológico por parte del Estado en agenciar políticas interculturales que transformen la institucionalidad. En el presente texto se realizará un recorrido por las distintas etapas identitarias del Estado: desde el asimilacionismo cultural hasta la interculturalidad con el propósito de conceptualizar los cambios de política identitaria en el Estado ecuatoriano.

2. Asimilacionismo, integración y multiculturalismo neoliberal

2.1 Asimilacionismo

El primer proyecto estatal para gestionar la unidad nacional en las repúblicas libres de la región latinoamericana fue el asimilacionismo. De hecho, el propio Bolívar⁵⁸ buscaba la igualación de todos los “naturales”

58 En este contexto Bolívar, en el Congreso de Angostura en 1819 abogó por el mestizaje como una construcción única del ciudadano americano. El mestizo se presentó, así como la construcción “racial” del sujeto americano que negaba la indianidad: Nosotros

en una única identidad latinoamericana que negaba las diferencias. A pesar de ser una política de negación de la diversidad, el asimilacionismo contribuyó a la igualdad ciudadana de los indígenas, quienes habían sido considerados como “incapaces” en la Colonia; además, el asimilacionismo fue contrario a la política de exterminio que persistía en el pensamiento ilustrado de la época, como el padre de la educación moderna en la Argentina, Faustino Domingo Sarmiento, para quien era necesario un proceso de blanqueamiento en los países de la región, incluso desterrando la herencia española para adoptar la anglosajona, considerada superior. Así lo sostuvo el propio Sarmiento (1845) cuando dijo que:

Las razas americanas viven en la ociosidad, y se muestran incapaces, aun por medio de la compulsión, para dedicarse a un trabajo duro y seguido. Esto sugirió la idea de introducir negros en América, que tan fatales resultados ha producido. Pero no se ha mostrado mejor dotada de acción la raza española, cuando se

ni aún conservamos los vestigios de lo que fue en otro tiempo; no somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles. Americanos por nacimiento y europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer, contra la oposición de los invasores; así nuestro caso es el más extraordinario y complicado (...) La mayor parte del indígena se ha aniquilado, el europeo se ha mezclado con el americano y con el africano, y éste se ha mezclado con el indio y con el europeo. (Rufino, 2007: 70). Sin embargo, un año después en el decreto emitido en el Rosario de Cúcuta se vio en la necesidad de declarar expresamente que los “naturales” eran hombres libres, y ordenó la devolución de las tierras que habían sido tomadas arbitrariamente. Esto explica que el ideario de igualdad en una sociedad que poseía formas de explotación “racializada” necesitaba de normas expresas que prohibieran la sobreexplotación. En el mismo decreto se declaraba la educación en castellano obligatoria para todos los niños de la república con el fin de crear una identidad a través del monolingüismo. La escolarización se convierte entonces en uno de los principales lugares en donde se aplica la política lingüística. Esta forma de unidad no fue compartida por su maestro Simón Rodríguez, quien consideraba indispensable que fueran los hispanos quienes aprendieran la lengua y la cultura de los indígenas. “Es más importante, y útil, aprender el Quichua que el viejo e inusitado latín”(Hernández, Vega, 1993, pp. 111-116).

ha visto en los desiertos americanos abandonada a sus propios instintos⁵⁹ (1999, p. 28).

Ciertamente, los Estados nacionales nacieron intolerantes y, en muchos casos empeoraron considerablemente la condiciones socioeconómicas de los pueblos originarios; en algunos casos, como en la Argentina, siglo XIX, fueron expuestos a una política de “exterminio” con las llamadas campanas del “desierto” que constituye el primer genocidio de un Estado centralista independiente. La palabra “desierto” demuestra el racismo de la época, puesto que estos territorios eran de los indígenas de la Pampa y la Patagonia. De esta forma, la unidad nacional se la impuso con grandes masacres y una política de blanqueamiento, así lo dice Bartolomé (2004):

En las últimas décadas del siglo XIX, el recién estructurado Estado centralista decidió asumir el desafío de conquistar y consolidar sus “fronteras interiores”. Estas fronteras internas, eufemísticamente llamadas “El Desierto”, estaban constituidas por las extensas áreas que desde la época colonial permanecían bajo el control de los grupos indígenas. (...) Hacia 1875 el Presidente Nicolás Avellaneda, expresaba que: “...suprimir a los indios y ocupar las fronteras no implica en otros términos sino poblar el desierto...” (en Auza, 1980:62). Los indios estaban y no estaban allí, el desierto era desierto a pesar de la presencia humana, pero esta presencia no era blanca, ni siquiera mestiza y por lo tanto carente de humanidad reconocible. (pp. 2-3)

La violencia de los nuevos Estados evidencia lo que sostiene Walzer (1997) que los Estados nacionales fueron, en muchos casos, menos tolerantes a las diferencias que los antiguos imperios. Esto también lo explica Balibar (1988) cuando habla de que la razón del Estado-Nacional ha sido

59 El texto se puede consultar en la siguiente página web <http://www.hacer.org/pdf/Facundo.pdf> P. 28.

construir una unidad “étnica” a través de la homogenización de la lengua y de la “raza” para establecer una pertenencia y un origen común entre los ciudadanos; de esta forma, la lengua y la raza se convierten en dos componentes que permitirán cohesionar un proyecto político concreto.

Paradójicamente, fue un sector de la ilustración latinoamericana la que promovió el ideal de igualación. En Ecuador, por ejemplo, el propio Eugenio Espejo, escribió sobre la necesidad de la total asimilación de los indígenas a la cultura ciudadana europea occidental por ser “civilizada”. En la misma línea encontramos a González Suárez quien sostuvo que “La causa principal del atraso de los indios era la sobrevivencia de la lengua indígena, la que era mantenida obstinadamente”. “Hasta que sobreviva el quichua será imposible cristianizar a los indios” (citado por Hernández y Vega, 1993, p. 9-11). En todo el periodo republicano en el que estuvo presente la asimilación como política central, la situación indígena fue ambigua: se movía entre el estatus medio del sujeto tributario subordinado y el tratar de alcanzar el reconocimiento de la ciudadanía.

El asimilacionismo fue parte de todo el periodo conservador republicano, estando presente en las primeras Constituciones conservadoras republicanas del siglo XIX.⁶⁰ Fue la revolución liberal y con ella la Constitución liberal de 1897 la que definió el triunfo de las ideas liberales en el país, siendo uno de sus mayores logros la Ley de Instrucción Pública. Este primer periodo liberal estuvo marcado por una pugna entre el pacto liberal-conservador y los liberales-radicales.⁶¹ Las condiciones de los pueblos indígenas que habían apostado por el liberalismo radical

⁶⁰ 1830 (Riobamba), de 1835 (Ambato), de 1843 (Quito), de 1845 (Cuenca), de 1851 (Quito), de 1852 (Guayaquil), de 1861 (Quito), la de 1869, la de 1878 (Ambato) y la Constitución de 1884 (Quito).

⁶¹ Este último estuvo liderado por Eloy Alfaro, quien fue dos veces presidente del Ecuador (1897 a 1901 y 1906 a 1911) —llamado por los indígenas como “el indio Alfaro”—. Finalmente, Alfaro fue traicionado por un nuevo acuerdo entre los liberales y los conservadores que vieron en el liberalismo radical una amenaza para los intereses

no cambiaron significativamente. Estos sucesos demuestran lo señalado por Gargarella (2011, p.5): que existían coincidencias entre los políticos liberales y conservadores en varios temas, como la visión homogénea monocultural y castellanizadora, que tuvo como efecto una *filosofía de la libertad imperfecta y la democracia limitada*, porque excluyó a los pueblos indígenas, la poblaciones afrodescendiente y demás colectivos históricamente discriminados.

2.2 Integracionismo

El segundo periodo como política identitaria nacional, conocido como integracionismo, surgió en conjunto con el constitucionalismo social, a partir de los años treinta y cuarenta del siglo XX. Fue precisamente en este periodo en el que los Estados latinoamericanos empezaron a reconocer ciertos derechos colectivos de los pueblos indígenas (Rodríguez, 1917). Este reconocimiento se dio gracias a la organización de los trabajadores bajo la dirección de los partidos de izquierda, así como el reconocimiento internacional de los derechos laborales. En Ecuador, el constitucionalismo social tuvo dos hitos históricos: la revolución juliana en 1925, y con ella la Constitución de 1928; y la revolución “la gloriosa” en 1944 y con ella la Constitución de 1945.⁶² Vale resaltar que la primera inauguró el constitucionalismo contemporáneo y liberal, puesto que declaró el fin del bipartidismo (liberal-conservador) y el pacto liberal-conservador. Además, en el artículo 167, determinaba la protección especial a la “raza

de la burguesía agroexportadora. En las dos constituciones liberales de Alfaro se logró la educación gratuita, el ingreso de las mujeres a la educación y las limitaciones al concertaje.

- 62 A inicios de 1940 se suscitó una guerra con el Perú llevando a la firma del Protocolo de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942, en el que se perdería la soberanía del río Amazonas. Esto contribuyó a una reacción popular que llevó a los militares de izquierda, junto a los sindicatos, movidos por las ideas socialistas de la época, a la revolución de mayo de 1944, denominada La Gloriosa –en la que participó el movimiento indígena con la dirigente indígena Dolores Cacuango– y que originó el inicio de la primera Constitución socialista de 1945 (Quito).

india”: “Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica”.

La Constitución de 1945, producto de la revolución conocida como La Gloriosa, tuvo una vigencia de apenas un año; sin embargo, rompió con el modelo clásico constitucional asimilacionista-liberal por uno social-colectivo. La carta magna reconoció la diversidad lingüística y la educación indígena como puente para la integración nacional.⁶³ Esta constitución también estuvo influenciada por el I Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, México, 1940), con la creación del Instituto Indigenista Americano, que promovía el enfoque integracionista en la región. Vale resaltar que el integracionismo fue un resurgimiento de las medidas de protección o tutela indígena, pero la Constitución de 1945 supuso un tipo distinto o progresista de integracionismo social-cultural, puesto que admitió un Estado republicano, participativo y distributivo que reconoció la diversidad cultural y lingüística; además, aseguraba la participación de los indígenas en el poder político a través de un escaño en el Congreso Nacional (artículo 23, numeral 2) y se declaraba punible la discriminación racial (artículo 141, numeral 2).

Es indudable que este periodo estuvo muy marcado por las ideas de Mariátegui, que estuvieron presentes en varios militantes de los partidos de izquierda del Ecuador, como Ricardo Paredes y Nela Martínez, quienes contribuyeron al nacimiento de un indigenismo clasista con la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Este indigenismo marxista, que construyó con integracionismo social-cultural, estuvo también representado por dos

⁶³ Artículo 5.- El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconocen el quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional. El estado y las Municipalidades cuidarán de eliminar el analfabetismo y estimularán la iniciativa privada en este sentido. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quechua, o la lengua aborígen respectiva”.

mujeres indígenas con gran reconocimiento en las comunidades, Dolores Cacuango⁶⁴ (1881-1971) y Tránsito Amaguaña (1909-2009), quienes fueron las máximas representantes de la reivindicación por la tierra, la reforma agraria y la educación. Después de la caída de la Constitución de 1945, que tuvo solo un año de vigencia, se transito por un integracionismo liberal que alcanzó su grado máximo con la Constitución de 1979 y el reconocimiento del derecho al voto de los analfabetos de la lengua castellana, que en su mayoría eran indígenas y afrodescendientes.

2.3 Multiculturalismo neoliberal

El multiculturalismo, como teoría política, es un aporte de la filosofía política del norte, especialmente en los Estados Unidos y en Canadá. Surge precisamente como una crítica al liberalismo tradicional por considerarlo limitado en los siguientes aspectos: 1. El liberalismo es “ciego a las diferencias”, 2. Posee una construcción falseada de que la dignidad humana proviene de la autonomía de la persona (Taylor, 1992, pp. 95-96), 3. Presupone que existe una neutralidad en el Estado y el derecho (Taylor, 1992, pp. 101-102) y, 4. Es esquizofrénico y se construyó a partir de la separación de lo público y lo privado (Walzer, 1984). El multiculturalismo aboga entonces por una política de la diferencia; entiende que existe una especificidad única e intransferible que está en el derecho a la identidad. Para Taylor las sociedades heterogéneas necesitan de un estado no neutral que proteja las otras formas de identidad desde la revalorización y la conservación de las culturas y las lenguas; la autonomía se presenta aquí como una forma de gestionar las diferencias culturales en sociedades heterogéneas.

64 Dolores fundó las primeras escuelas interculturales bilingües con la ayuda del Partido Comunista. Poco tiempo después estas escuelas fueron cerradas por la dictadura de Ramón Castro Jijón (1963-1966) con el pretexto de que el estado tenía escuelas normales para la formación de indios. Es la primera experiencia de educación autónoma del siglo veinte y dejó profundas huellas de la necesidad de reivindicar la lengua y el aprendizaje intercultural bilingüe en las comunidades indígenas como una apuesta política del movimiento indígena.

Sin embargo, y a pesar de la minuciosa crítica realizada por los comunitaristas que promueven el multiculturalismo, como otro tipo de liberalismo, lo que ocurrió en el plano de las políticas identitarias en la región latinoamericana fue todo lo contrario a lo planteado por los pensadores. Los levantamientos indígenas en la región: Ecuador en 1990 y México en 1994, demostraron el vacío que dejaba la izquierda dogmática con la caída del muro del Berlín y el abandono progresivo de la corriente marateguista. De esta forma, el movimiento indígena pudo promover un pliego de peticiones en el que se reivindicaba derechos étnicos que el Estado fue reconociendo en la misma medida que intensificaba una política económica privatizadora con el llamado consenso de Washington (Rodríguez, 2017).

De esta forma nació un constitucionalismo moderno y multicultural (1998), que, por un lado, reivindicaba derechos étnicos, pero al mismo tiempo consolidó las bases normativas para una política de privatización neoliberal. Vale resaltar que en el contexto internacional ya se había firmado el Convenio 169 de la Organización de Internacional del Trabajo (1989) que proclamaba los derechos de los Pueblos indígenas. Tal como lo señala Grimson (2011):

Podríamos formular una hipótesis. Durante los años noventa buena parte de las demandas sociales se formulaban en los términos que el poder había autorizado (...) Los gobiernos neoliberales no desalentaron esos procesos, pero intentaron restringirlos al plano de los valores al no aceptar ni promover los reclamos de tierras ni el control de recursos. Buscaron dar con la cultura aquello que quitaban con la economía (Grimson, 2011, p. 79-80).

La Constitución ecuatoriana de 1998 ciertamente reconoció los derechos de diversidad y autonomías (Artículo 84), sin embargo, las autonomías de las instituciones indígenas no tienen mucho margen de aplicación en un contexto privatizador y bajo el interés general

del Estado neoliberal. Además, no hay que olvidar que las alteridades en la América india (Abya-Yala) se construyeron en la negación y la discriminación de las culturas y lenguas indígenas; en este sentido el reconocimiento de la diversidad reducido a fijar ciertos derechos en el texto normativo se convirtió en la mejor forma para la desvinculación del interés estatal y un multiculturalismo aislacionista que reconoce los derechos identitarios siempre y cuando no estén en colisión de las políticas neoliberales.

3. Interculturalidad: crítica al multiculturalismo neoliberal

En la teoría política, desarrollada por el pensamiento crítico latinoamericano, se plantea la interculturalidad como un mayor reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de las sociedades plurales; es decir, es una declaración objetiva sobre la existencia de pueblos, poblaciones y naciones que resistieron al neocolonialismo del Estado-nación (Walsh, 2009; Tapia, 2007). En este sentido, la coexistencia de las “naciones comunitarias” (Tapia, 2007: 52) se encuentra en las entrañas de la conformación de la comunidad política del Ecuador. No reconocer un hecho real y visible, como lo es la diversidad cultural, es el resultado de la política de asimilación cultural; además, las naciones étnicas indígenas fueron preexistentes a los Estados-nación, y poseen otra construcción de ciudadanía que difiere de la liberal, motivo por el cual la plurinacionalidad se convierte también en una propuesta ciudadana decolonial e intercultural. Esta característica (comunitaria) marcará la diferencia con la plurinacionalidad estatal que administra la diversidad desde la hegemonía, tal como ocurre en Canadá, Suiza, España, Noruega, entre otros.

La concepción de la interculturalidad latinoamericana tiene como origen histórico los distintos proyectos realizados por la CONIAE desde la década del noventa. La última propuesta, conocida como *Principios y Lineamientos de la Propuesta de la CONAIE*, el Estado plurinacional e

intercultural fue definido en términos políticos como una propuesta superadora de los vestigios coloniales:

El Estado Plurinacional es en primer lugar un modelo de organización política para la descolonización de nuestras organizaciones y pueblos (...) Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino buscar compensar el olvido, el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas (Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador, CONAIE, 2007, p. 6).

Para la CONAIE la interculturalidad es una política, pero también un derecho que implica un cambio en la cultura dominante y un reconocimiento a la movilización social. Esto es compatible con lo que Fornet-Betancourt (2011) entiende como reparación histórica de las identidades que han sido relegadas por una tradición excluyente y hegemónica. El planteamiento de la sociedad intercultural comprende “un proceso de vivencia humana entre culturas diferentes en una relación recíproca de valores en donde cada ser cultural va fortaleciéndose en su propia identidad. Por tanto, concomitantemente al concepto de interculturalidad está la concepción de identidad”.

La interculturalidad plantea una nueva configuración cultural que se distancia de la noción preservacionista de identidad y de cultura traída por el multiculturalismo conservador y neoliberal. La interculturalidad por su parte considera que las culturas y las lenguas no son ni homogéneas ni estáticas. En este punto es pertinente lo que señala Grimson cuando conceptualiza a la interculturalidad: “Como Concepto heurístico. “interculturalidad” no significa que haya culturas homogéneas en contacto; antes bien, permite revelar las intersecciones múltiples entre configuraciones culturales”. (Grimson, 2011: 191).

Un Estado plurinacional e intercultural supone entonces un conocimiento más profundo de las formas de comunicación entre las culturas. Se presenta teóricamente como una apuesta por un paradigma comunicativo radical, mucho más interesante que la teoría democrática de Habermas. Tal como lo señala Grimson (2011:193): “Para que la interculturalidad sea posible es necesario el conocimiento de la lengua o de las tramas simbólicas del otro, para acercarse a una comprensión comunicativa de las configuraciones culturales” —entiéndase configuraciones culturales como lo contrario a las llamadas culturas homogéneas—.

En este punto hay que destacar que teóricamente el interculturalismo, a diferencia del multiculturalismo, que reclama la reparación histórica de las lenguas y el respeto a su identidad, exige un esfuerzo mayor, el de un nuevo tipo de justicia comunicacional que exige a la cultura hegemónica comprender las lenguas y las culturas subalternas. Este tipo de situación dialógica posee cualidades propias, puesto que parte de ciertos principios claramente definidos por los derechos de los pueblos indígenas como lo es la libre determinación de los pueblos presente en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Este principio supone una forma de protección de la voluntad de los pueblos en cuanto al manejo de sus instituciones políticas, económicas y culturales. Difiere de una política preservacionista y aislacionista por parte del Estado puesto que la autonomía debe desprenderse del principio de autodeterminación que tiene que ver con la voluntad política de los pueblos a establecer las configuraciones, límites y alcances culturales. En este sentido concuerda con el concepto de autonomía de Grimson:

¿Qué es la autonomía? el problema de un grupo, de una nación o de una región como América Latina no debe enunciarse desde una supuesta disyuntiva entre la conservación de una diversidad o de una identidad versus su modernización o cambio en cualquier dirección. El problema, más bien, es quiénes serán sujetos capaces de incidir y tomar en sus manos esa decisión. Para la DDPI los

derechos culturales y lingüísticos son derechos colectivos que se encuentran bajo el principio de la libre determinación (Grimson, 2011:15).

Por otro lado, la interpretación estatal considera a la plurinacionalidad e interculturalidad como una política reguladora de la diversidad para superar la crisis de correspondencia del Estado-nación (Tapia, 2007, p. 50). Esta crisis es histórica y se producía porque no han existido instituciones políticas que sean puentes comunicativos con la diversidad de naciones comunitarias. Tal como lo señala Tapia (2007: 50-52), esto no quiere decir que la plurinacionalidad deje de ser un monopolio hegemónico del Estado, ni que produzca automáticamente la “refundación del Estado moderno” (Santos, 2009:37), todo lo contrario, puede fortalecer la hegemonía estatal a través de nuevas redes asimilacionistas, como de hecho ocurrió con la Educación Intercultural Bilingüe (Rodríguez, 2016 ecuador debate) y con la justicia ordinaria que no ha logrado interculturalizarse ni crear interlegalidad con la justicia indígena.

Otra de las características de la plurinacionalidad e interculturalidad, que podemos llamar indígena, es que construye jurídicamente las naciones, otorgándole titularidad jurídica colectiva; de esta forma, se distancia de la construcción de ciudadanía liberal, donde solo los derechos individuales son considerados como verdaderos. Según Macas (2009, p.93), las nacionalidades indígenas se diferencian de la ciudadanía moderna porque la nacionalidad indígena se funda bajo el principio de libre determinación y reconocimiento de las comunidades preexistentes al Estado. Hay que destacar que el movimiento indígena, desde sus inicios fue crítico con el proceso de ciudadanización típicamente liberal. Incluso, cuando el movimiento reivindicó el derecho al voto de los analfabetos en lengua castellana, como una necesidad imperante para la participación política de los indígenas, criticó también el concepto liberal del sufragio del individuo, puesto que no representaba la ciudadanía intercultural que promulgaba el movimiento, que comprende

el cumplimiento irrestricto de sus derechos colectivos, lucha contra la pobreza y la discriminación.

3.1 Asamblea Nacional Constituyente

Para el reconocimiento de la interculturalidad en la Asamblea Nacional Constituyente de 2007-2008 (en adelante ANC) se enfrentaron dos discursos: el oficialista que respalda una declaración “realista” bajo el modelo económico neodesarrollista y, por otro lado, una interpretación alternativa al capitalismo extractivista que parte del movimiento indígena. Existió una representación de los partidos de derecha que alcanzó solo 15 puestos quienes se oponían radicalmente a la declaración de plurinacionalidad y era más flexible con la interculturalidad porque no representaba un “peligro” mayor (Rodríguez, 2017).

Además, también en la ANC se enfrentaron dos concepciones de interculturalidad: la del movimiento indígena, respaldada teóricamente por los intelectuales latinoamericanos críticos, y la de quienes estaban en contra de la plurinacionalidad por suponer que contradecía los principios de la interculturalidad. Ciertamente, el movimiento indígena ha reflexionado sobre la interculturalidad como una estrategia complementaria de la plurinacionalidad, que cuestiona tanto la estructura como la superestructura del Estado-nación homogéneo y monocultural. De hecho, en el proyecto de Constitución de la CONAIE (2007) la interculturalidad se desarrolla con más fuerza en los artículos sobre educación y no tanto en los primeros artículos donde se desarrolla la parte doctrinal. En este sentido, la propuesta tiene como fundamento estructural la plurinacionalidad y la comunidad, mientras que la interculturalidad es un recurso político y estratégico de gestión de la diversidad que implica también un derecho de los pueblos indígenas y una obligación del Estado (Rodríguez, 2017). La Constitución de 2008 ciertamente retoma parte de estas demandas realizadas por el movimiento indígena cuando reconoce la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado; sin embargo, después de once años

de vigencia, las políticas interculturales siguen siendo la gran deuda o la muestra del fracaso de la construcción de la identidad plurinacional.

La interculturalidad implica a su vez un reconocimiento implícito del pluralismo jurídico, porque se distancia del paradigma legalista donde solo el Estado es la ley y la suprema autoridad, porque apuesta por una fuerte participación directa de las comunidades desde una lógica propia de democracia indígena. De esta forma, la interculturalidad no puede entenderse separada o aislada de la plurinacionalidad ni, menos aún, de los valores comunitarios. Además, propone la descolonización de las instituciones estatales, especialmente las educativas, no solo a través del aprendizaje de las lenguas indígenas, sino desde el aprendizaje de los conocimientos compatibles con los valores ancestrales, como los derechos de la pacha mama y el sumak kawsay. Hay que resaltar que la interculturalidad también propone una relación con la cultura dominante, que ha sido la blanca-mestiza, con la intención de descolonizarla; es decir, no se trata de un asunto exclusivo de los indígenas, sino sobre todo una gran posibilidad de ruptura con el pasado colonial incrustado en el mundo mestizo.

4. Conclusiones

Del análisis de los debates de la ANC se desprende que los asambleístas, tanto oficialistas como no oficialistas, tomaron una interpretación distinta a la planeada por la CONAIE respecto de la interculturalidad, a la que vieron como contraria y contradictoria con los principios dialógicos. Los desacuerdos se hacen más evidentes si analizamos cómo quedó finalmente redactado el primer párrafo del primer artículo de la Constitución:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.

Téngase en cuenta el orden de los elementos que constituyen al Estado. Observamos que la unidad e interculturalidad se encuentran primero y la plurinacionalidad y laicidad en último lugar, lo que indicaría que fueron los puntos más debatidos en la asamblea. Contrariamente a lo señalado en la propuesta de la CONAIE, donde la interculturalidad constituía una política de gestión de la diversidad en el Estado plurinacional, los asambleístas que se oponían a la plurinacionalidad no encontraron mayoría y finalmente el Estado fue declarado como intercultural y plurinacional. Sin embargo, la situación actual refleja que el texto constitucional fue finalmente alcanzado por los intereses hegemónicos que mantienen latente al Estado-nación, que sigue siendo monocultural e indiferente a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; en otras palabras, un sueño de transformación fallida que nos deja un camino que hay que seguir recorriendo.

CAPÍTULO VII

TENSIONES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

Juan Francisco Camino Apunte

1. Introducción

Los Estados-Nacionales en lo que hoy conocemos como América Latina nacen en el siglo diecinueve. Los procesos de formación y consolidación de estos no han estado exentos de tensiones, tanto entre las élites que se formaron al iniciar los Estados nacionales y entre éstas y los dominados. Estas tensiones han generado algunas de las características actuales de los Estados que explican la creación de partidos y organizaciones políticas, las demandas que se han generado hacia el Estado y las respuestas de este y de alguna forma permiten entender algunas orientaciones de los ciudadanos hacia las instituciones y actores políticos.

Varias de estas tensiones son el modelo de Estado que se buscaba implementar. Por un lado, un modelo unitario en el cual el gobierno tenga plena autonomía sobre el territorio y la capacidad de aplicar la fuerza de manera legítima y la implementación vinculante de normas; o uno federal donde se de autonomía a territorios más pequeños que conformen el Estado, bajo el paraguas de una constitución. Por otro lado, y relacionado con el modelo unitario-federado está la administración del Estado, misma que se define a partir de la centralización (recaudación de impuestos en el gobierno central y su distribución desde el centro del poder hacia las periferias, así como mayores atribuciones al gobierno central) y descentralización (competencias desconcentradas en las periferias y la capacidad de los gobiernos locales de generar sus propios recursos).

Otras de las dicotomías más relevantes en la formación de los Estados latinoamericanos es la relación entre la iglesia y el Estado. La herencia colonial sobre la administración de los recursos de la iglesia y la injerencia de ésta en las decisiones públicas se mantuvo desde inicios de las repúblicas hasta el advenimiento de algunas reformas liberales, donde la principal disputa fue la implementación del laicismo en el manejo de la educación pública y en la toma de decisiones; aunque al día de hoy, aún

existen rezagos de la relación entre la iglesia y Estado, evidenciadas en las respuestas que se generan en el sistema político.

Por último, y ya entrado el siglo veinte, los populismos en la región han puesto sobre el debate la incapacidad de las élites tradicionales de atender a las demandas del ambiente intra societal del sistema político, sobre todo en cuanto a representación se refiere, y han permitido el desarrollo de una cultura política alejada de las instituciones democráticas, dando mayor relevancia al rol de líderes fuertes en la conducción del Estado y por ende a una interpretación más “mesiánica” y clientelar en la relación Estado-Ciudadano.

El objetivo de este trabajo es presentar a partir de una revisión de la literatura, como estas dicotomías explican el proceso de construcción del Estado-nación ecuatoriano y su consolidación, dejando abierta la posibilidad de futuros aportes desde otras perspectivas que coadyuven a la bibliografía existente respecto al Estado ecuatoriano.

2. El concepto de Estado

El concepto de Estado ha sido definido desde diferentes enfoques, mismos que han considerado tanto elementos normativos como empíricos para determinar las características que lo componen. Por un lado, para Max Weber, el Estado es la organización que tiene la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado, para obligar a quienes habitan en dicho lugar, le obedezcan (Weber, 2012, p. 27).

Para Jean Bodin, el Estado es quien ejerce soberanía, siendo esta la capacidad de “dar y anular la ley” (Bodin, 1986), o de acuerdo a David Easton, en su definición del Sistema Político⁶⁵ define el rol central del

⁶⁵ Para David Easton, el Sistema Político está compuesto de tres componentes, el ambiente, conformado por dos partes (el intra societal, donde están todos los actores internos que interactúan con el Estado, tales como partidos, sindicatos, organizaciones

Estado, mismo que se encarga de asignar “valores” obligatorios a los actores del ambiente intra-societal del sistema. En su diagrama del sistema político, la legitimidad cumple un rol fundamental, ya que esta influye en la estabilidad del propio sistema (Easton, 2001).

Para Hall, el papel del Estado incluye la formación de una “cultura política común”, misma que sirve para la creación y fortalecimiento de identidades colectivas en los “súbditos” para garantizar la cohesión social, y le permita subsistir al Estado (Baqués, 2015).

Considerando estos elementos, es imposible hablar del Estado y no mirar su evolución histórica, no solo desde el proceso de formación que va desde el Estado Absoluto, Estado Socialista, Fascista y Estado Liberal (Sánchez, 2003) sino de como ha evolucionado éste en sus respectivas sociedades. En el caso del Ecuador, este nace oficialmente el 11 de septiembre de 1830 con la publicación del texto constitucional aprobado en la convención de Riobamba, en la cual, si bien es cierto no reconoce la plena autonomía del Estado ecuatoriano,⁶⁶ marca los primeros fundamentos del Sistema Político. A lo largo del artículo se discutirán algunas dicotomías que han sido fundamentales en la construcción del Estado ecuatoriano, mismos que son: el Estado Unitario versus el Estado Federal, el centralismo versus la descentralización, la relación entre la Iglesia Católica y el Estado y una cultura política que pone en disputa a las Instituciones con los liderazgos carismáticos desde la definición weberiana.

de la sociedad civil y ciudadanos) y el extra societal, donde están los actores internacionales que influyen en las decisiones en el sistema (tales como gobiernos, organizaciones internacionales, empresas transnacionales y multinacionales, entre otros). Por otro lado, está el Estado, quienes reciben las demandas o *inputs* generados desde el ambiente, los procesan y tratan de dar respuestas a ellos a través de los *outputs* o resultados. Estos son la tercera parte del sistema, que retroalimentan hacia el ambiente generando mayor legitimidad o rechazo a las decisiones del Estado.

⁶⁶ El artículo 2 de la constitución establece que el Ecuador “*se une y se confedera con los demás Estados de Colombia*”. Es evidente que la idea original de los constituyentes de 1830 era formar un Estado federado con la República de Colombia.

3. Estado Unitario versus Estado Federal

La Constitución de 1830 estableció la división territorial del Estado en departamentos, provincias, cantones y parroquias. La máxima autoridad en los departamentos era el Prefecto, designado directamente por el presidente de la República, mientras que las autoridades de los concejos municipales eran designadas a través de procesos electorales (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019). Esto refleja una de las tensiones identificadas por Juan Manguashca en los inicios de la República, la misma que se produce entre los tres departamentos más importantes, Quito, Guayaquil y Azuay.

Las tensiones se producen a partir de la estructura productiva de estas tres regiones, cacao en Guayaquil y la región costa y destinado para la exportación, artesanías, textiles, cascarilla y minería en Azuay y producción agrícola de consumo interno en Quito y el resto de la serranía central. Tanto Azuay como Guayaquil privilegiaban un modelo descentralizado y autónomo frente a la estructuración de un Estado central desde Quito (Manguashca, 1994).

Para Silvia Vega, la dicotomía Estado Unitario – Estado Federal se produjo por las disputas desde las periferias hacia el centro del Estado, debido a la homogenización material e ideal impulsada desde Quito. En lo social la exclusión racial y utilización de afrodescendientes e indígenas como fuerza de trabajo generó disputas entre las élites económicas y el Estado, generando que la relación económica heredada desde la colonia se mantenga a inicios de la República. Las constituciones de 1835, 1843, 1861, 1869 y 1883 reflejaron la tensión entre quienes impulsaban un modelo de Estado unitario, con un gobierno central fuerte en detrimento de los poderes locales (Vega, 1991).

En el “Garcianismo”,⁶⁷ las constituciones de 1861 y 1869 reflejan claramente esta disputa. En la primera carta constitucional de este

⁶⁷ Se entiende como “Garcianismo” al período entre 1860 y 1875, en el cual la figura de Gabriel García Moreno fue la más importante de la política nacional

período, es evidente que el proyecto garciano de un Estado unitario debió ceder espacio, principalmente por el contexto en el cual accedió al poder (la crisis de 1859 y las tensiones militares con Colombia y Perú). Para la llamada “Carta Negra” de 1869, el Presidente tiene más atribuciones constitucionales y se refuerza el Estado unitario (Henderson, 2010).

En el caso de la revolución liberal, tanto la constitución de 1897 como la de 1906 reconocen al Estado unitario y mantienen la división territorial en provincias, cantones y parroquias, incluyendo una autoridad nombrada por el presidente para cada una de ellas y manteniendo a los municipios como parte de la administración local (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

A partir de la Revolución Liberal, se puede ver que la disputa entre el federalismo y el unitarismo perdió fuerza en el Ecuador, lo que se evidencia que en diferentes textos constitucionales se mantiene el modelo de estado unitario, incluyendo la constitución vigente (artículo 1). Se puede decir entonces, que, en el proceso de construcción institucional del Estado ecuatoriano, el unitarismo es el modelo de Estado adoptado por el Ecuador.

4. Centralismo vs descentralización

El centralismo o la descentralización en el ejercicio del poder político está ligado con la dicotomía “unitario vs descentralizado”. Desde inicios de la República, sobre todo por las diferencias en el nivel de desarrollo económico de la Sierra, Costa y Amazonía, las élites locales compitieron entre sí para definir las atribuciones del gobierno central y los gobiernos locales. Las tensiones se reflejaron en las competencias administrativas de los municipios, siendo las más importantes la recaudación de impuestos, y las obras que debían realizar.

A inicios de la República, la recaudación diferenciada de impuestos de Guayaquil con el resto del país generó las primeras tensiones (Vega,

1991). Al ser el principal puerto de salida del cacao y posteriormente de café y banano, la élite guayaquileña siempre impulsó una administración pública descentralizada, con mayores atribuciones a los municipios o con la creación de organismos estatales exclusivos para Guayaquil (tanto como departamento o la provincia del Guayas). Es el caso de la creación de la Junta de Beneficencia de Guayaquil en 1888, creada como institución pública (pertenecía al municipio de Guayaquil) y que posteriormente tuvo personería jurídica privada a partir de la ley de beneficencia de 1904 (De la Torre, 2004) o la Comisión de Tránsito del Guayas, creada en 1948 y que actualmente se la conoce como Comisión de Tránsito del Ecuador (Comisión de Tránsito del Ecuador, 2019).

En el gobierno conservador entre 1860 y 1875, se concentró la autoridad central, lo que se reflejó en la educación pública, al ser manejada por la Iglesia Católica y controlada desde el gobierno central. De igual forma, la obra pública se centró en la construcción de vías que permitan generar un mayor comercio entre la Costa y la Sierra, no estando exenta de disputas entre poderes locales frente al gobierno central, misma que se centraba en el requerimiento del gobierno de mano de obra indígena frente a los intereses de las haciendas quienes no estaban dispuestos a suspender la producción agrícola en favor de los proyectos de vialidad impulsados por la administración central (Henderson, 2010).

En la Revolución Liberal, la educación secular, financiada y dirigida por el Estado fue de responsabilidad tanto del gobierno central como de los municipios (artículo 16 de la Constitución de 1906). En el caso de la revolución liberal, la tensión entre el gobierno central y poderes locales que reclamaban mayor autonomía se centraba en la eliminación del concertaje.⁶⁸ Desde el gobierno central se planteaba el trabajo asalariado de los indígenas

68 El concertaje fue una forma de producción que formalmente era voluntaria pero que en la práctica ataba al trabajador al latifundio. Consistía en otorgar a perpetuidad un espacio de tierra en la hacienda para que sea trabajada por los indígenas, pero cuyo pago en especie comprometía a los indígenas por generaciones.

bajo la protección del Estado, mientras que los latifundistas planteaban que eso significaría por un lado la destrucción del sistema de producción de la hacienda y la debacle “moral” de los indígenas, al dejarlos sin la formación religiosa de los patrones en las haciendas (Prieto, 2004) (Ayala, 2008).

Desde finales del siglo 20 e inicios del presente, se han manifestado desde grupos locales la necesidad de profundizar en la administración descentralizada del Estado. En el año 2000 las provincias del Guayas (23 de enero), Los Ríos (13 de febrero), El Oro y Manabí (17 de septiembre) y Sucumbíos (24 de septiembre) realizaron consultas populares locales en las cuales se consultó a la ciudadanía respecto al establecimiento de un modelo de Estado en el cual las provincias tengan autonomía administrativa. El gobierno central planteó realizar una consulta popular nacional respecto a este tema, pero desistió (El Universo, 2003). En el año 2006 se presentó un proyecto de Ley de Autonomías al Congreso Nacional y en el 2008, en el marco de la Asamblea Constituyente, grupos políticos promovieron la autonomía administrativa de las provincias (El Universo, 2006) (Diario La Hora, 2008).

Actualmente, la Constitución establece en el artículo 1 que el Estado gobierna de manera descentralizada y de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en el artículo 10 la organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Respecto a las regiones, la misma ley establece que estarán conformadas por dos o más provincias con continuidad territorial,⁶⁹ una superficie regional de más de 20.000 kilómetros cuadrados y un número de habitantes que supere el 5% del total de población nacional. Estas regiones deben regirse bajo un estatuto autonómico⁷⁰ y de acuerdo a la Constitución, en su artículo 247, Quito

69 Son las provincias que tienen una frontera en común.

70 Hasta la elaboración del presente documento, solo Quito ha iniciado la elaboración de su estatuto autonómico.

y Guayaquil son reconocidos como Distritos Metropolitanos, y pueden establecer su estatuto autonómico.

5. Relación entre la Iglesia Católica y el Estado

Desde el nacimiento de la República, se reconoció a la iglesia católica como religión oficial del Estado ecuatoriano. En la primera constitución se reconoce al Gobierno el ejercicio del patronato,⁷¹ derivado de la situación colonial preexistente (Crespo, 2019). Esto se mantiene hasta la revolución liberal en el caso ecuatoriano, ya que en la Constitución de 1896 se reconoce a otros cultos que no atenten contra la moral y solo se indica que el Estado está obligado a proteger a la religión católica y hacerla respetar (artículo 12) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

Es en el denominado “garcianismo” en que se consolida la relación entre la iglesia y el Estado. En la búsqueda de la construcción de una identidad nacional, se inicia un proceso de construcción de lo nacional “desde arriba hacia abajo” (Martí i Puig & Vallés, 2015).

Como parte de la construcción de lo nacional, la educación a cargo de la iglesia católica es fundamental para los intereses del Estado, ya que permite configurar una idea de “nación católica” que articule a toda la sociedad. La educación se extiende tanto a niños y niñas, en las que se les imparte no solo contenidos académicos (matemáticas, historia, entre otros) sino también enseñanza religiosa (Henderson, 2010). De igual manera, misioneros y clérigos de órdenes religiosas extranjeras vienen al país y se encargan de la provisión de servicios de salud, así como la administración de orfanatos y a nivel de la administración pública, las

71 El patronato fue ejercido por los Reyes españoles, desde los católicos en las colonias americanas. Este se basaba en la administración de los bienes eclesiásticos por parte de la autoridad política, incluyendo la asignación de puestos eclesiales. A cambio, la iglesia mantenía una alta influencia en el aparato estatal.

parroquias se encargaban del registro de los nacidos vivos, con la fe de bautismo (Ayala Mora, 1996)

La relación entre iglesia y Estado llegó a su punto culminante con la Constitución de 1906, donde se expropiaron bienes de los clérigos, se eliminó la obligatoriedad de protección a la iglesia por parte del Estado y se establece la libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

La tensión entre iglesia y el Estado, contribuyó a la consolidación del clivaje regional, que se reforzó en la sierra (más conservadora y favorable a la iglesia) frente a la costa, que desarrolló e impulsó ideas liberales sobre todo a partir del comercio. Esta división generó una disputa política que duró casi un siglo, desde mediados del siglo diecinueve y mediados del siglo XX entre el partido conservador y partido liberal en el cual ambos partidos se turnaron en el poder hasta el apareamiento del populismo como forma de acceso al poder de sectores alejados de las élites liberales o conservadoras.

Esta disputa determinó la dirección de las políticas del Estado y desde la definición de Easton, la asignación de valores de obligatorio cumplimiento hacia el sistema. A pesar de que el retorno a la democracia se ha mantenido la separación entre iglesia y Estado, aún se mantienen rezagos de la influencia de la iglesia católica, sobre todo en la educación impartida por colegios privados religiosos y en algunas políticas públicas (Camino, 2013).

A pesar de la separación entre iglesia y Estado, reconocida por la jerarquía católica desde la década de los años 30 del siglo pasado, aún existe una gran influencia de la religión en las actitudes ciudadanas frente a temas relacionados con la fe cristiana. De acuerdo a datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP, 2017) de la encuesta desarrollada entre 2016 y 2017 (ver Tabla No. 1), arroja los siguientes datos:

Tabla No. 1. Respuesta dicotómica (justifica/no justifica)

Aprobación/ Rechazo	Matrimonio igualitario	Aborto solo si la vida de la madre peligra*	Homosexuales puede acceder a la Presidencia
Aprueba	30%	59.2%	49.2%
Indiferente	9%	—	10.7%
Rechaza	61%	40.8%	39.9%

Fuente: LAPOP 2016-2017. Elaboración propia.

6. Instituciones democráticas y Caudillos

A lo largo de la historia se ha podido observar que en la construcción del Estado ecuatoriano resaltan liderazgos carismáticos, siendo en sus gobiernos, o en los que tuvieron influencia directa, los que han generado transformaciones importantes y que permitieron mayor cohesión social y una articulación entre el Estado y los ciudadanos que permita la legitimación y consolidación del Estado (De la Torre, 2013, p. 22).

Con la irrupción del populismo a partir de la década de los años treinta del siglo veinte con el primer velasquismo, grupos excluidos de la participación política encuentran en la praxis de los liderazgos populistas la forma de involucrarse en la política nacional. A partir del liderazgo de un líder que combina por un lado las características del liderazgo carismático (excepcionalidad, obediencia y lealtad al líder, la revelación del líder sobre las normas y la jurisprudencia y la glorificación del líder) (Weber, 2012) y la capacidad de atraer a grandes masas, convirtiéndolas en maquinarias electorales que les permiten acceder al poder, llevando consigo una “misión” casi divina, de salvación nacional (De la Torre C. , 2015).

El populismo no es patrimonio de una visión ideológica ni mucho menos se lo puede asociar únicamente a un momento histórico. De acuerdo a De la Torre, el populismo es parte de una construcción histórica que

permite a los actores políticos entender la relación con el ciudadano a partir de la definición del “pueblo” y el “anti-pueblo”, en el cual el líder, es casi un ungido con la capacidad no solo de interpretar la voluntad de ese pueblo, sino de hacer lo que sea necesario, —incluyendo sobrepasar las instituciones democráticas o el marco normativo vigente— para satisfacer las demandas de quienes son sus mandantes, que incluye el establecimiento de redes clientelares que permitan por un lado la satisfacción de los requerimientos del pueblo y el sostenimiento de la legitimidad del líder carismático.

Entonces, considerando tanto la importancia de líderes carismáticos en la construcción de lo nacional, como la importancia del populismo como mecanismo de participación política y representación de grupos fuera de la élite liberal-conservadora, podemos aproximarnos a como el ejercicio del poder, mismo en el que se ha resaltado las capacidades individuales de los líderes políticos y se ha asociado a su gestión únicamente con su trabajo y hasta la intervención de la “divina providencia” a su favor (como fue el caso de José María Velasco Ibarra) ha generado que la relación entre el ciudadano y el Estado sea vertical, y que la legitimidad se dirija hacia su accionar antes que a la instituciones, generando tensiones con un tipo de autoridad legal-racional (en términos de Max Weber), lo que se traduce en una clara debilidad institucional y anomia (De la Torre P. , 2013).

7. Conclusiones

Las diferentes tensiones en torno a la construcción del Estado ecuatoriano han definido sus características actuales. En el caso del modelo de Estado, se ha consolidado el unitario, aunque al momento en que se ha realizado este trabajo existen voces que plantean cambiar a un modelo federal. En el caso del Ecuador, es difícil este cambio, considerando que no existe una policía local o provincial con las mismas atribuciones que una policía nacional y que cada provincia no tiene la capacidad de establecer sus propios impuestos o un gobierno más allá de lo establecido en la propia constitución nacional.

La disputa respecto al gobierno central se ha enfocado en la descentralización de la administración pública, siendo esta una de las conquistas de algunas élites locales. Este tipo de administración ha tenido una evolución favorable en el tiempo, cediendo competencias a los gobiernos locales desde el gobierno central, así como la capacidad de administrar algunos impuestos que se generan en cada provincia y ciudad.

Aunque la Constitución a partir de la revolución liberal reconoce la separación de la iglesia con el Estado en su administración y toma de decisiones, aún existe influencia de la iglesia en la cultura ecuatoriana, misma que se traduce también tanto en la imposición de marcos normativos con clara alusión a temas religiosos (inclusión del nombre de Dios en la constitución, rechazo al aborto en casos de violación) y en la percepción y actuación de los ciudadanos frente a temas como matrimonio igualitario o educación sexual generalizada.⁷²

La cultura política que es impulsada desde el Estado según Hall, se puede entender que tanto el ejercicio del poder por parte de líderes carismáticos, como el populismo como mecanismo de participación política han generado que la política en el Ecuador sea percibida a partir de líderes fuertes que se disputan el poder, y que son percibidos por parte de los ciudadanos como “ungidos” cuya capacidad y hasta “misión” van más allá de las instituciones, dotando de mayor legitimidad al líder, que al Estado como tal.

72 En el año 2019, la Corte Constitucional reconoció el matrimonio entre personas del mismo sexo. Para esto se basó en la opinión consultiva OC-17/24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e interpretó el artículo 67 de la Constitución. Esta decisión generó el rechazo de colectivos asociados a la iglesia evangélica y católica, quienes realizaron movilizaciones para rechazar la medida e incluso, plantear acciones legales en contra de la aplicación del criterio de la Corte Constitucional. De igual forma, ante las reformas al Código Integral Penal que pretendía despenalizar el aborto en casos de violación, se evidenció una polarización en el país, donde tanto ciudadanos como actores políticos tomaron una postura a favor y en contra de esta reforma.

CAPÍTULO VIII

**«EN EL NOMBRE DE DIOS»: LA LAICIDAD EN LA
CONSTITUCIÓN ECUATORIANA**

Diego Jadán-Heredia

1. Introducción

Que un Estado de Derecho se defina como laico implica una postura en relación con la naturaleza o condición humana, así como una concepción del papel del Estado en la consecución del bien común. La Constitución de 2008, la vigésima en la historia republicana del Ecuador, es, sin embargo, la primera Carta que caracteriza al Estado como laico poniendo en evidencia el nudo gordiano que ha unido doscientos años las constituciones ecuatorianas con la Iglesia católica. Sin embargo, paradójicamente, las primeras décadas del siglo XXI muestran la decadencia del pensamiento liberal, base teórica del laicismo, los límites de la democracia del mismo tipo y el resurgimiento de aquel viejo matrimonio entre el Estado y la religión que se creía proscrito.

Al margen de lo establecido constitucionalmente, el discurso político, leyes y políticas públicas se han caracterizado por dejar de lado la racionalidad y dar más importancia a las emociones, el pensamiento mágico y las ideas de relevancia religiosa; así como mantener la relación Iglesia/Estado en términos de laicidad. Este capítulo se propone analizar las características constitucionales de esta última, con dos premisas metodológicas: la primera, hacerlo con sentido histórico. Craso error cometeríamos si pensáramos al ser humano y a sus artificios –como el Estado– como una *aeterna veritas*,⁷³ como un ente que no se ha transformado en el tiempo en una interacción con su entorno que lo define

73 El filósofo alemán Federico Nietzsche critica, precisamente, la usual práctica de estudiar los conceptos alejados del contexto histórico: «Todos los filósofos tienen el defecto común de partir del hombre actual y creer que con un análisis de este llegan a la meta. Involuntariamente –el hombre– se les antoja como una *aeterna veritas*, como algo invariable en medio de toda la vorágine, como una medida cierta de las cosas. Pero todo lo que el filósofo dice sobre el hombre no es en el fondo más que un testimonio sobre el hombre de un espacio temporal muy delimitado. El pecado original de todos los filósofos es la falta de sentido histórico; no pocos toman incluso la configuración más reciente del hombre, tal como ha surgido bajo la impronta de determinadas religiones, aun de determinados acontecimientos políticos, como

potencialmente. La segunda, un enfoque contextualista que no se limite al texto de las normas constitucionales e identifique las fuerzas históricas, sociales, políticas y culturales subyacentes.

Estas premisas determinan que dividamos el trabajo en cuatro partes. En la primera se examinan las normas de la Constitución que se relacionan con la laicidad estatal. La segunda se centra en el análisis histórico constitucional del vínculo Estado/Iglesia distinguiendo entre laicismo y laicidad. La tercera, desde una perspectiva filosófica aborda las características del pensamiento religioso y su importancia para la política, lo que nos permitirá comprender por qué no es fácil desenredar el nudo gordiano referido. Finalmente, en la última parte, destaco los rasgos del retorno de lo sagrado a la política.

2. La laicidad en la Constitución ecuatoriana de 2008

Han sido muy estudiadas las circunstancias en las que se redactó y aprobó la vigésima Constitución ecuatoriana en 2008, así como sus esenciales características. Por lo general se coincide en que la Carta trajo una serie de novedades en relación con la teoría constitucional: una concepción de los derechos fundamentales en la que se amplía lo que Boaventura de Sousa Santos llama «el círculo de reciprocidad» al incluir a la naturaleza como sujeto de derechos (Santos, 2009) (Jadán-Heredia, 2012); una organización del Estado diseñada en torno a la cosmovisión andina del buen vivir o *sumak kawsay*. Pero no solo eso, la Carta apuesta a una naturaleza humana específica, consciente de la dominación y el colonialismo y en armonía con la naturaleza. Rasgos preliminares que, por supuesto, no evitaron que la Carta contenga ciertas contradicciones o antinomias. Y es que, como ya se ha comprobado (Elster, 2002), en las convenciones constituyentes es demasiado habitual que disminuya la

la forma fija de la que debe partirse. No quieren enterarse de que el hombre ha devenido; mientras que algunos de ellos llegan incluso a derivar el mundo entero de esta facultad cognoscitiva», (Nietzsche, 2017, p. 42)

posibilidad de un ejercicio racional al momento de pensar y proyectar a la nación; en su lugar, las pasiones siendo la condición de posibilidad de la voluntad política, socavan la formación de creencias racionales derivando en constituciones imperfectas.

Esto sucede con la Constitución de Montecristi en relación con el Estado laico pues contempla explícitos avances hacia la secularización del Estado, aunque transformando el laicismo en laicidad; y, al mismo tiempo, implícitos anclajes en el pensamiento religioso. Así, la categoría «laico» se menciona expresamente en tres artículos e implícitamente en uno: en el artículo 1, por primera vez en la historia republicana del país, se caracteriza al Estado como laico; en el artículo 3, numeral 4, se establece la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico; en el artículo 28, se establece que la educación pública será universal y laica; por último, el artículo 66, numeral 8, protege el derecho de todas las personas a practicar y profesar en público o en privado su religión, sus creencias y a difundirlas individual o colectivamente.

Es decir, el Estado ecuatoriano se define en un sentido ontológico —no óntico— como laico (rasgo que se suma a otras características, unas inveteradas, como republicano, soberano, independiente, unitario, democrático, otras relativamente nuevas, como intercultural, plurinacional, de derechos y justicia); pero no solo en su ser aspira al laicismo, sino también en su hacer (ética). En cambio, en relación con la ciudadanía (educación pública y protección de la pluralidad de pensamiento), la relación Iglesia / Estado toma la vía de la laicidad.

Por otro lado, estos arreglos constitucionales conviven con otras normas en donde expresa o tácitamente arrastramos regulaciones injustificables racionalmente que solo se explican por la fuerza del pensamiento religioso y que, por lo general, se refieren a temas de relevancia típicamente moral. Desde el Preámbulo de la Constitución, a diferencia de las

anteriores, se celebra a la naturaleza, «la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia»;⁷⁴ enseguida, se invoca a Dios y se reconocen diversas formas de religiosidad y espiritualidad. Luego, en la parte dogmática de la Carta, entre los derechos de niñas, niños y adolescentes se establece que el «Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción»; mientras que, en el capítulo de los derechos de libertad, se define innecesariamente el matrimonio como la unión entre personas de distinto sexo.⁷⁵

3. La relación Estado / Iglesia en la historia constitucional ecuatoriana

La Constitución ecuatoriana de 2008, sin embargo, de los problemas interpretativos que pueden surgir por contemplar normas aparentemente contradictorias, representa un avance en relación con las Cartas anteriores en doscientos años de vida republicana, pues, como se verá en esta sección, transitamos de un Estado confesional característico del siglo XIX⁷⁶ hacia la actual laicidad estatal. En ese sentido es necesario

74 Quizás resulte extraño que considere a la mención a la naturaleza en el Preámbulo de la Constitución como una forma implícita de pensamiento religioso, sin embargo, a lo largo de la Carta se destaca el tránsito de un sistema antropocéntrico, típicamente liberal, a uno biocéntrico en el que el ser humano solo es un ser vivo más en la naturaleza, de la que más bien dependemos y que no podemos manipular. Solo así se explican también que adjudiquemos derechos a la naturaleza. En definitiva, la Constitución exige un culto a la naturaleza por permitirnos vivir.

75 En el caso de estas dos normas —la que protege la vida desde la concepción y la que define al matrimonio— no es evidente, como sí en los otros ejemplos, su problemática relación con el Estado laico. Hace falta interpretar su texto a la luz de las discusiones en la convención constituyente de Montecristi, así como las manifestaciones públicas de organizaciones religiosas y de autoridades en torno a ellas. Solamente en el caso del matrimonio, hizo falta que la Corte Constitucional se pronuncie en dos casos para que el matrimonio igualitario sea legal. El caso de la despenalización del aborto, característica de un Estado de tinte liberal, en el Ecuador la norma constitucional representa un obstáculo celebrado por los grupos conservadores.

76 Algo no exclusivo de Ecuador sino más bien la regla en la región, cuyos Estados adoptaron un modelo conservador de influencia española, el llamado modelo de «la Cruz y la espada».

realizar una precisión conceptual que es útil para comprender qué tipo de relación mantiene el Estado ecuatoriano con la Iglesia.

En las últimas décadas y a la usanza de los sofistas, que introducían sutiles diferencias terminológicas que convenían retóricamente, se ha propuesto –en especial desde la Iglesia católica– distinguir entre los términos laicismo y laicidad. La última deseable, la primera injusta, a los ojos, claro está, del catolicismo. El laicismo implica una ruptura, no una amistosa separación, entre el Estado y la Iglesia como lo quisieron los iluministas en la Modernidad. La laicidad, en cambio, sería el laicismo humanizado, el que respeta la libertad del ser humano, el que respeta que la sociedad no sea laica sino el Estado. El laicismo moderno relega la religión a la intimidad personal; la laicidad contemporánea reconoce la dimensión social de la religión, existe un equilibrio en sus relaciones y no una separación estricta; en palabras del cardenal Jean-Pierre Ricard, quien fuera presidente de la Conferencia Episcopal de Francia:

«El estado no ignora a los cultos porque garantiza la libertad de conciencia y garantiza el libre ejercicio de estos cultos. Esto significa que no limita las religiones solo en el campo de las convicciones personales, sino que reconoce su dimensión social. [...] La laicidad del estado le prohíbe intervenir en el funcionamiento interno de los cultos. Sin embargo, esto no impide ciertas relaciones de cortesía o buen acuerdo entre el estado y este o aquel culto. [...] Este estado laico, cuyos principios acabo de enunciar y esbozar, fue aceptado por la Iglesia Católica después de una larga evolución a lo largo del siglo XX. Ha generado un cierto equilibrio en las relaciones estado-Iglesia Católica» (Ricard, 2012).

El rechazo al laicismo tiene fundamento en las críticas a los ideales de la Modernidad occidental que, en el siglo XIX, buscaba la superación por parte de la sociedad de toda tutela religiosa. El espíritu moderno se veía reflejado en el proceso de secularización del Estado que buscaba la

racionalización de las decisiones públicas y, sobre todo, vencer lo que Kant llamó en 1784 la incapacidad del *hombre* para servirse de su propio entendimiento sin la guía de otro, es decir salir de la autoculpable minoría de edad (Kant, 2013).

En América, dejar atrás al Estado confesional y perseguir su secularización implicaba adoptar los principios del liberalismo, «ideas de una hermosura precisa, estéril y, a la postre, vacía» dirá Octavio Paz (El laberinto de la soledad, 2018, p. 132), porque intentaban negar, por irracional, el comportamiento religioso de sociedades más bien fecundas en el campo de las creencias y de las imágenes populares, gracias precisamente a la síntesis del mundo prehispánico y del catolicismo. En Ecuador, la sucesión de constituciones en el siglo de la modernidad política muestra ese modelo híbrido entre la institución del Estado de derecho con características liberales y el reconocimiento expreso del catolicismo como religión oficial. Esta característica es uno de los motivos por el que se habla de una particular modernidad católica (Manguashca, 1994) por la cual no serían incompatibles –de hecho, no lo fueron– reformas institucionales modernizantes y regulaciones, en el orden cultural y de derechos, conservadoras.⁷⁷

77 Juan Manguashca respecto al garcianismo sostiene: «[...] Puesto que García Moreno siempre mantuvo que la civilización moderna fue creada por el catolicismo, leyó con particular atención El Protestantismo comparado con el catolicismo en sus relaciones con la civilización europea, (1842-44). Según [Jaime] Balmes, el catolicismo, lejos de ser enemigo del progreso material, social y político, había contribuido centralmente a su desarrollo. Además, al insistir en la necesidad de incorporar a las clases subalternas en este proceso, el catolicismo había propuesto un concepto más amplio y visionario que el formulado por la modernidad meramente individualista del mundo liberal protestante. [...] No se puede decir, entonces, que las reformas religiosas y las reformas materiales garcianas iban en direcciones opuestas. A nosotros nos parece que las dos cosas fueron partes integrantes de un concepto de modernidad alternativo. La versión garciana de la república católica, por lo tanto, no solo se preocupó por fundamentar el orden social y político, también postuló el ideal de una “modernidad católica”» (El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895, 1994, p. 388)

El laicismo que pretendía el liberalismo decimonónico no podía pasar por alto la importancia de la religión en la cotidianidad de aquellas sociedades. El norteamericano y explorador naturalista James Orton en su viaje por Ecuador en la segunda mitad del siglo XIX observaba:

A las nueve y treinta de la mañana –recuerda en sus memorias James Orton quien visitó Ecuador en 1871– todo Quito se arrodilla, mientras que la gran campana de la Catedral anuncia la elevación de la Sagrada Hostia. El efecto es asombroso. Los jinetes detienen sus caballos; los peatones se inclinan en el suelo; el cocinero deja sus ollas y el escritor su pluma; el mercader pone a un lado su medida y el artesano su herramienta (Henderson, 2010, p. 188).

La profunda religiosidad de esta nación en ciernes fue antes observada también por Simón Bolívar que llegaría a sostener que el Ecuador es un monasterio (Henderson, *The Course of Andean History*, 2013, p. 160). Así, la libertad y la igualdad, hermosos principios liberales, resultaban conceptos vacíos, sin contenido histórico concreto, pues esos rasgos de la Modernidad ignoraban la parte del ser humano que se expresa en los mitos, las pasiones, la comunión. La filosofía universal del liberalismo representaba una crítica al antiguo orden y un proyecto de pacto social; sin embargo, para que el esquema liberal se convirtiese en verdad en un proyecto nacional, necesitaba lograr la adhesión de todo el país a las nuevas formas políticas. Por eso, las once constituciones redactadas durante el siglo XIX no podían sino recurrir a la religión «católica, apostólica y romana» y al discurso religioso para poder consolidar la independencia recién lograda.

Es la Constitución promulgada en 1869, denominada la Carta Negra, la que representa la Constitución confesional perfecta, un instrumento también simbólico del espíritu conservador que invadía a la

nación liderada por Gabriel García Moreno;⁷⁸ de hecho, sería en su primer período presidencial cuando se formalice la relación entre Ecuador y la Santa Sede por medio de un concordato⁷⁹ que estaría vigente hasta 1877 y volvería a entrar en vigencia –con algunos cambios– en 1880, el mismo que sería reemplazado por la Ley de patronato de 1899, consecuencia de la Revolución liberal de 1895.

El modelo constitucional conservador de 1869 simboliza lo que Gargarella llama «la Cruz y la espada» (Gargarella, 2014, p. 31), el modelo de la religión y el orden. Aunque esta Constitución se asimila en mucho a la de 1861, sus rasgos más conservadores estuvieron inspirados en la Constitución chilena de 1833 de Diego Portales. Las dos grandes diferencias con la Constitución de 1861 se encuentran, precisamente, en la fusión cristiana del Estado y la religión y en la organización centralista del Estado para empoderar aún más al Ejecutivo; pero quizás el cambio más

78 García Moreno, luego de su primera presidencia, reconoció que el modelo liberal plasmado en la Constitución de 1861, no facilitaba sino que creaba dificultades para la formación de un Estado, porque, así como lo concluyeron otros líderes políticos en América Latina, el federalismo y la autonomía municipal exacerbaban el problema del regionalismo mientras que el relajamiento de los deberes católicos degradaba los valores, «yo me arrepentiré hasta el día de mi muerte el haber aceptado la presidencia bajo la Constitución y estas leyes» sostuvo lastimeramente García Moreno en una carta a su amigo el gobernador Felipe Serrade (Henderson, Gacriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes, 2010, p. 147).

79 El concordato fue suscrito el 26 de septiembre de 1862 y así se consagró la confesionalidad del Estado ecuatoriano; entre las normas más importantes se encuentran: «Art. 1.- La religión Católica, Apostólica, Romana continuará siendo la única religión de la República del Ecuador, y se conservará siempre con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. En consecuencia, jamás podrá ser permitido en el Ecuador ningún otro culto disidente, ni sociedad alguna condenada por la Iglesia. [...] Art. 11.- Estando destinado el provento de los diezmos al sostenimiento del culto divino y de sus ministros, el Gobierno del Ecuador se obliga á conservar en la República esta institución católica, y Su Santidad consiente que el Gobierno continúe percibiendo la tercera parte de los productos decimales. Para la recaudación y administración de la renta decimal, las dos autoridades, la civil y la eclesiástica, acordarán un reglamento».

importante sea el referido a la ciudadanía. La mayoría de Cartas del XIX mencionan a Dios en su Preámbulo (no lo hacen la de 1843, 1861, 1878 y 1897) como justificación de un nuevo pacto social; así mismo, todas establecieron a la católica como la religión oficial de la República; sin embargo, la garciana es la única que estableció profesar el catolicismo como primer requisito para ser ciudadano.⁸⁰

Luego de la Carta Negra, la relación Estado / Iglesia transitó, desde el confesionalismo hacia la laicidad estatal. La Constitución de 1897 fue la primera en garantizar la libertad de conciencia religiosa, así como la primera en establecer que la enseñanza es libre. Tendrá que llegar la Constitución de 1906 para que la educación no solo sea libre sino también laica. Una amistosa y pacífica relación entre la Santa Sede y el Estado será la regla a lo largo del siglo XX. En 1937 firmarían un *Modus Vivendi* que restableció las relaciones diplomáticas entre las dos partes, haciendo posible conjugar las labores e intereses de la Iglesia católica y las del Estado ecuatoriano. Finalmente, es la actual Constitución la que ha alcanzado un mayor grado de laicidad sin llegar a considerarse laicismo.

80 Aunque este requisito despertó revuelo político, lo cierto es que su eficacia era más simbólica que instrumental. La gran mayoría de ecuatorianos que sabían leer y escribir –otro requisito para la ciudadanía– eran católicos, por lo tanto, en la práctica no surtía un efecto excluyente distinto a las Cartas anteriores.

Gráfico No. 1. Evolución constitucional de la relación Iglesia/Estado



Fuente: elaboración propia.

El gráfico No. 1 muestra, en resumen, la evolución constitucional de la relación Iglesia/Estado, para lo cual identifiqué ocho categorías esenciales de las constituciones en donde, por lo general, se plasma este vínculo: Preámbulo, religión del Estado, deberes ciudadanos, reforma constitucional, libertad de conciencia y de expresión, requisitos de ciudadanía, educación y las referencias a la moral y buenas costumbres. Así, se notan claramente dos tendencias: el fortalecimiento del confesionalismo en el siglo XIX y el fortalecimiento de la laicidad en el siglo XX. Es curioso, Sin embargo, que la Carta de 2008 sea la más laica en la historia constitucional ecuatoriana y, al mismo tiempo, en el marco de su vigencia se ha visto resurgir –de hecho, en todo Occidente– el discurso religioso en el ámbito de la política y lo político.

4. La utilidad de la religión para fomentar la identidad comunitaria

El grado de laicismo o laicidad de un Estado no puede determinarse con la sola lectura de los textos constitucionales o legales; por lo general la realidad desborda a las instituciones jurídicas y es habitual que más bien estas últimas interactúen con los actores políticos y la sociedad civil. Esto mismo sucede con la religión. Más allá del alto grado de laicidad a nivel constitucional, el recurso al discurso religioso y la influencia del pensamiento religioso sobre las decisiones públicas ha aumentado en los últimos años (Jadán-Heredia, 2018). ¿Acaso tenían sustento las reflexiones de García Moreno respecto a la utilidad de la religión como aglutinante cultural? Para responder esta cuestión debemos mirarla desde una perspectiva fenomenológica y filosófica.

Y es que el uso de la religión es característico del discurso político desde sus orígenes. Son famosos, por ejemplo, los discursos de Marco Tulio Cicerón frente al Senado y frente al pueblo, en los estertores de la Roma republicana; ahí, las referencias a la religión y a los dioses sustentando sus tesis fortalecían su *dignitas* y *auctoritas*. Ortega y Gasset al analizar la obra del Arpinate anota:

Cuando el hombre cree en algo, cuando algo le es incuestionable realidad se hace religioso de ello. *Religio* no viene, como suele decirse, de *religare*, de estar atado el hombre a Dios. Como tantas veces, es el adjetivo quien nos conserva la significación original del sustantivo, y *religiosus* quería decir «escrupuloso»; por tanto, el que no se comporta a la ligera, sino cuidadosamente. Lo contrario de *religión* es negligencia, descuido, desentenderse, abandonarse. Frente a *re-lego* está *nec-lego*; *religente* (*religiosus*) se opone a *negligente*. Los auspicios representan para Cicerón la creencia firme y común sobre el universo que hizo posibles las centurias de gran concordia humana. Por eso eran el fundamento primero de aquel Estado (Ortega y Gasset, 1960, p. 104).

Similares consideraciones las realiza Nicolás Maquiavelo ya en el Renacimiento.⁸¹ Para la teoría maquiaveliana, la república se podrá preservar si es que la religión es útil para exhortar a los ciudadanos a que busquen su gloria aquí en la tierra y no la esperen más allá de ella; la religión debe servir para amar a la patria y a su libertad.

Los príncipes y las repúblicas que deseen preservarse de la corrupción deben salvaguardar, ante todo, sus ceremonias religiosas y venerar la religión. Pues el mayor indicio de la ruina de una provincia es el desprecio al culto divino [...] si lo logran no les costará imbuir a su república de religiosidad, haciéndola mejor y dotándola de unidad. Deben favorecer y acrecentar todo lo que beneficie a la religión, aunque lo crean falso. Y lo harán tanto más, cuanto más prudentes sean y mejor conozcan las ciencias naturales. Así han procedido siempre los sabios, dotando de autoridad a los milagros celebrados por las religiones, aunque sean falsos (Maquiavelo, 2016, págs. 106-107).

El sentido de la religión y su utilidad, desde una perspectiva filosófica y sociológica trasciende toda experiencia particular. No se ha

81 Y no solo el florentino, sino todo teórico político abordó de una u otra forma la importancia de la religión para el buen gobierno; Juan Jacobo Rousseau, reflexionó sobre la religión civil para sostener: «Ahora, conviene al Estado que todo ciudadano profese una religión que le haga amar sus deberes; pero los dogmas de esta religión no interesan ni al Estado ni a sus miembros, sino en cuanto se relacionen con la moral y con los deberes que aquel que la profesa está obligado a cumplir para con los demás. [...] Existe, pues, una profesión de fe puramente civil, cuyos artículos deben ser fijados por el soberano, no precisamente como dogmas de religión, sino como sentimientos de sociabilidad sin los cuales es imposible ser buen ciudadano ni súbdito fiel. Sin poder obligar a nadie a creer en ellos, puede expulsar del Estado a quien quiera que no los admita o acepte; puede expulsarlo, no como impío, sino como insociable, como incapaz de amar sinceramente las leyes, la justicia y de inmolar, en caso necesario, su vida en aras del deber [...] Los dogmas de la religión civil deben ser sencillos, en número reducido, enunciados con precisión, sin explicaciones ni comentarios» (Rousseau, 2007, págs. 130-131)

encontrado sociedad que prescindiera de ella; es decir, es un fenómeno fundamentalmente societal (Simmel, 2012). Incluso con el derrumbe de las grandes narrativas que se vivió en el siglo XX —manifestación posmoderna—, la creencia en la verdad, el progreso, en Dios, la razón; el pensamiento religioso supo encontrar otros canales de expresión. Ya no es solamente la gran congregación religiosa que se reúne en amplias plazas la que experimenta lo sagrado, ahora cualquier instancia puede llegar a ser religiosa, dependiendo de qué se constituya en sagrado. Los individuos celebran, reafirman y conservan sentimientos comunes, ideas comunes, conciencia colectiva y eso lo han entendido bien los políticos, teóricos y filósofos políticos.

Por eso no es de extrañar que en la historia constitucional ecuatoriana los principios del liberalismo que procuraban secularizar al Estado fracasaran y tuvieran que ceder frente a una sociedad ansiosa de encontrar respuestas trascendentales. Octavio Paz recuerda que antes de la revolución del liberalismo, América había experimentado la del cristianismo, mucho más profunda y asimilada, pero no lo hizo por la fuerza del dogma cristiano sino porque se sintetizó con el mundo prehispánico, tan rico como aquel en el campo de las creencias, ritos y ceremonias, «destruida la teocracia indígena, muertos o exiliados los dioses, sin tierra en que apoyarse ni trasmundo al que emigrar, el indio ve en la religión cristiana una Madre» (Paz, 2018, p. 279).

5. Retorno de lo sagrado a la política

La proliferación de grupos espirituales o religiosos es compatible plenamente con la laicidad del Estado porque éste se caracteriza, entre otros, por garantizar la libertad de conciencia y de expresión un Estado laico. Kant diría que si no hemos dejado el pensamiento religioso (o mágico, no racional) atrás entonces seguimos siendo menores de edad, no pensamos por nosotros mismos; sin embargo, la pura racionalidad que propugnaban filósofos como el de Königsberg o Leibniz, es una teoría que

se superó en el siglo XX. El pensamiento religioso tiene relación directa con las emociones, pasiones, afectos y se sabe que sin ellas no es posible la acción y resolución adecuada de los problemas humanos de relevancia moral y política, no se trata de eludir las emociones sino de saber gobernarlas (Camps, 2011).

El problema surge cuando el pensamiento religioso no se limita al campo individual o social y trasciende al político, al que se relaciona con cómo vivir en comunidad de la mejor manera respetando la pluralidad. Las decisiones políticas deben rendirse frente a la evidencia, las razones, los argumentos racionales por eso el Estado es laico y su quehacer y ordenamiento jurídico se rige por una ética laica. O sea, la laicidad opera en dos niveles: el primero exige del Estado respuestas a las demandas sociales ajenas a lo religioso -tanto evitando los dogmas y apostando por lo práctico, como garantizando neutralidad frente a las diversas confesiones religiosas, lo que no impide el diálogo. El segundo nivel de la laicidad valora la importancia social de la religión al proteger la libertad de conciencia y permitir –aunque de forma regulada– la educación particular impartida por grupos religiosos.⁸²

Acudir al discurso religioso para argumentar decisiones públicas o permitir la injerencia de confesiones religiosas determinadas en esas decisiones atenta contra el carácter laico del Estado. Pero parte del problema tiene su origen en la misma Carta constitucional. Como sostuve en la Sección 2 de este trabajo, la Constitución de 2008, constituyó un nuevo aglutinante social que conjugaba las referencias directas a un dios creador (que las constituciones más liberales de nuestra historia evitaron) con la

82 El *Modus Vivendi* que restableció las relaciones entre Ecuador y la Santa Sede en 1937 y que se encuentra vigente, establece en sus dos primeros artículos que «el Gobierno ecuatoriano garantiza a la Iglesia Católica en el Ecuador, el libre ejercicio de las actividades que, dentro de su esfera propia, le corresponden» y que «el Gobierno del Ecuador garantiza en la República la libertad de enseñanza. La iglesia Católica tiene, pues, el derecho de fundar planteles de enseñanza [...]».

armonía con la naturaleza, todo en el marco de la cosmovisión andina del *sumak kawsay*. Conscientes los constituyentes de que el Ecuador continuaba siendo un monasterio⁸³ no pretendían la racionalidad del Estado —que en últimas había provocado la deshumanización modernizante del poder— sino su sensibilización. Así, el buen vivir fue utilizado retóricamente como camino y destino de un pueblo que debía retornar a una etapa precolonial en el que las injusticias del neoliberalismo finalmente eran vencidas y vengadas.⁸⁴

Otra parte del problema no radica en el texto constitucional sino en un fenómeno global que Beorlegui llama el *retorno de lo sagrado* (Beorlegui, 2017) a la política. Ante la crisis de la democracia liberal, los límites del Estado-nación, las brechas cada vez más grandes entre clases sociales, el discurso de la racionalidad y la concordia resulta insuficiente y ese estado de cosas es un buen caldo de cultivo de discursos simplificadores de la realidad, casi míticos, fanatismos, fundamentalismos y polarización. Hay que aceptar, entonces, que en estas sociedades post seculares el discurso religioso en la esfera política es ineludible y, por lo mismo, importante. Habermas (Entre naturalismo y religión, 2006) cree que, dado que el discurso religioso se ha instalado en la esfera pública, es en la esfera pública informal (donde se forma la opinión pública) en

83 En el año 2012, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos realizó las «Primeras estadísticas oficiales sobre filiación religiosa en el Ecuador», que dieron como resultado que el 92% de ecuatorianos afirmaban tener filiación religiosa; de este porcentaje, el 80% se consideraba cristiano católico, mientras que el 11% cristiano evangélico; así mismo, en general la parte más importante en la vida de los ecuatorianos era la familia.

84 El proceso de sacralización puede considerarse como una especie de religión civil, término acuñado por Rousseau como se vio antes y desarrollado por el sociólogo español Salvador Giner: «[...] la religión civil consiste en el proceso de sacralización de ciertos rasgos de la vida comunitaria a través de rituales públicos, liturgias cívicas o políticas y piedades populares encaminadas a conferir poder y a reforzar la identidad y el orden en una colectividad socialmente heterogénea, atribuyéndole trascendencia mediante la dotación de carga numinosa a sus símbolos mundanos o sobrenaturales así como de carga épica a su historia» (Giner, 2006, p. 133).

donde es legítimo que se esgriman todo tipo de razones, incluidas las que se sustentan en el pensamiento religioso, pues, ciertamente, pueden aportar contenidos de verdad que fortalecen una perspectiva plural de la sociedad y que el racionalismo o secularismo menosprecian. La esfera pública formal (la de las instituciones y servidores públicos) debe limitarse a razones laicas. Es decir, el filósofo alemán dice con otras palabras lo que la Iglesia católica sostiene respecto a la laicidad como deseable y justa.

En ese marco, las tensiones entre la Constitución, la más laica de nuestra historia republicana, un Estado permeable al discurso e intereses religiosos y una sociedad que busca el refugio de la religión (esperanza, consuelo, conformidad) y que acude con más asiduidad y sin resquemores a razones religiosas, se profundizan y requieren evitar con nuevos diseños o arreglos institucionales, fundamentalmente de responsabilidad política y administrativa, la instrumentalización de religión por parte de los actores políticos, así como nuevas formas de entender lo político y la esfera pública política sin renunciar al uso público de la razón y la deliberación.

6. Conclusiones

En 2008 la Constitución ecuatoriana estableció por primera vez que el Estado, además de reunir otras características, es laico. Doscientos años después de iniciado el proceso de independencia formalmente se declaraba la separación Estado Iglesia. La teoría política liberal concibió una nueva forma de Estado y, más que eso, la necesidad de que el individuo rompa las cadenas que históricamente le impedían pensar por sí mismo, autodeterminarse. El ser humano moderno es racional, individualista y libre de interferencias arbitrarias en su vida. La separación entre la Iglesia y el Estado era una condición de posibilidad de su libertad. Sin embargo, estos principios afines a la Reforma protestante resultaban ajenos a las sociedades americanas de lengua española cuya tradición se acercaba más al modelo conservador del cristianismo de la Contrarreforma. Eso explica que durante todo el siglo XIX se haya desarrollado una particular

modernidad católica, reflejada en constituciones confesionales en distinto grado: el Estado confesional perfecto se ve representado por la Carta Negra de 1869.

El punto de inflexión lo encontramos en la Revolución liberal de 1895, a partir de la cual las Cartas constitucionales avanzan hacia la laicidad estatal, es decir la neutralidad del Estado en relación con las confesiones religiosas, no existe una religión oficial; la necesidad de que las decisiones públicas se sustenten en razones y argumentos no religiosos; el respeto y protección de la libertad de pensamiento, conciencia y expresión, nadie puede ser discriminado por sus creencias religiosas. Se reconoce también que las religiones tienen relevancia social y no solo individual, por lo que se respetan y protegen las manifestaciones públicas de fe. El Estado secular aspirado por el liberalismo desprecia por irracional el pensamiento religioso, rémoras de un tiempo mítico anterior al *logos*, la Iglesia católica denomina a esta tendencia laicismo y no laicidad, la primera es injusta, reduccionista, la segunda es justa, adecuada a la naturaleza humana.

La religión, que sería una manifestación reflexiva de la tendencia humana a pensar en la trascendencia, permite crear y recrear conciencia colectiva en torno a objetos, situaciones, ideas en donde se manifestaría lo sagrado —es decir, lo que rompe lo homogéneo, lo profano— ha sido instrumentalizada históricamente por los políticos —y estudiada por los filósofos políticos— porque consolida la voluntad política colectiva. Si el individuo se identifica con la comunidad se preocupa por ella y por el bien común. El liberalismo parte de la desconfianza en la comunidad y en la preocupación por el interés propio, he ahí la gran paradoja: cómo gobernar con todos, dejando en paz a cada uno.

Por ello, la crisis de la democracia liberal y la fe en la razón ha significado de manera inversamente proporcional el retorno de lo sagrado a la política. En ese estado de cosas hace falta cuidar que las razones de

tinte religioso se limiten a la esfera pública informal, revalorizando su papel en el debate público; en tanto que la esfera pública formal (la del Estado propiamente dicho) se caracterice por razones laicas. Solo de esta forma será posible respetar y proteger la Constitución de 2008, la más laica en la historia ecuatoriana y, al mismo tiempo, conjugarlo con la libertad de conciencia y expresión religiosa.

CAPÍTULO IX

**“EL ECUADOR (...) SE ORGANIZA EN FORMA
DE REPÚBLICA”**

Salim Zaidán Albuja

1. Introducción

En el proceso de formación del Estado moderno, buena parte de los países europeos se identificaron con el sistema de gobierno monárquico.⁸⁵ Más adelante, surge la idea de constitucionalizar la monarquía. Optan por la forma de gobierno parlamentaria. En América, mientras tanto, se registraba la primera república constitucional y se adoptaba como forma de gobierno predominante el presidencialismo.

Entender a la república solamente como lo opuesto a la monarquía es la concepción más común pero también más epidérmica. Atrás de este sistema de gobierno, hay teoría e historia.

Resulta interesante pasar revista del pensamiento de autores clásicos y de registros históricos para comprender cómo los constituyentes de los nuevos estados del continente americano concebían las organizaciones políticas luego del proceso de independencia y cuáles fueron sus referentes teóricos.

Desde la doctrina resulta interesante apreciar la diferenciada tipología entre formas de estado y formas de gobierno y advertir que la república es un sistema de gobierno para algunos y una forma de gobierno según otros.

Para identificar los orígenes de la República del Ecuador revisaremos constituciones y textos de Historia, Ciencia Política y Derecho Constitucional. Se analizará si sus orígenes se encuentran en la primera Constitución o en la de 1835.

85 Agradecimientos a un extraordinario Jesuita, mi estimado y querido Iván Lucero por abrirme las puertas de la biblioteca Aurelio Espinosa Pólit, a mis estimadas estudiantes Yadir Reyes, Julia Cañas y Noreen Ricaurte, por ampliar con algunas fuentes esta investigación y a mi colega docente Pablo Campaña por sus valiosas recomendaciones de autores y en cuanto a la forma de abordar este tema.

2. Orígenes de la República

Un amplio sector ubica los orígenes de la república en Roma. Olvida que el delineamiento doctrinario se nutrió de uno de los diálogos de Platón citados por Norberto Bobbio. El jurista y politólogo italiano explica así a la república concebida por el filósofo griego, plasmada en la obra que lleva ese nombre: “el diálogo de la República es una descripción de la república ideal, que tiene como fin la realización de la justicia entendida como la atribución a cada cual de la tarea que le compete de acuerdo con las propias aptitudes. Esta república es una composición armónica y ordenada de tres clases de hombres: los gobernantes-filósofos, los guerreros y los que se dedican a los trabajos productivos. Pero este Estado no ha existido hasta ahora en ningún lugar (...)” (Bobbio, 2006, 21).

La filosofía griega aportó mucho al diseño del sistema político romano. La democracia que surgió en Atenas y la república que nació en Roma coincidieron en ser respuestas a los gobiernos autocráticos. En Roma, luego del período monárquico y antes de la época imperial, la república fue un sistema de gobierno que dejó huella. La *res publica* concebida como una “comunidad de intereses” o “cosa del pueblo” suponía la coparticipación de hombres libres en derechos y obligaciones y la superación de un período monárquico de dominación del rey al pueblo.

Guariglia recuerda con acierto que:

Polibio es el primer teórico que, apoyándose en un análisis de datos empíricos que le procuraba la historia romana en su momento de mayor apogeo, diseñó un nuevo tipo de régimen constitucional que se concentraba en un único elemento político, el poder y su distribución entre los órganos del gobierno. El equilibrio entre estos tres: Magistratura, Senado y Asamblea juntamente con sus tribunos, podía inclinarse más hacia uno de los dos polos, pero nunca

llegar al punto en que la desigualdad anulara completamente a los otros dos. Esta nueva especie dentro de los regímenes políticos se sumó a las tres tradicionales elaboradas por la reflexión política de los griegos y recibió por parte de Cicerón el título por el que se conocía por antonomasia al gobierno de Roma: república. Por su origen, estructura y dinámica interna solo podía funcionar en una sociedad en la que la riqueza, las conexiones familiares y sociales, la cultura, la religión misma estaban completamente concentradas en una oligarquía de grandes señores, tanto tradicionales (nobiles) como recién venidos (novi), que tan pronto se unían como tan pronto se combatían con la máxima intensidad. (Guariglia, 2017, pp. 72-73).

Los referentes de la antigua Grecia y Roma inspiraron el surgimiento de un fenómeno histórico relevante en Italia identificado como *republicanismo clásico* cuyos orígenes: “(...) se remontan a las repúblicas libres nacidas entre el siglo XIV y la primera mitad del siglo XVI. Esas repúblicas llegaron a ser un punto de referencia para los movimientos republicanos anglosajones, de los dos lados del océano Atlántico. Principalmente gracias a Machiavelli, a nivel teórica Italia ha dejado huellas duraderas en la cultura, en el lenguaje político y hasta en la fisonomía del territorio, como subrayó Simonde de Sismondi, aun antes de la unificación italiana, en su clásica obra sobre *Repubbliche italiane* (Repúblicas italianas).” (Martínez y Ruiz, 2012, 94)

El liberalismo político clásico se nutrió de ese republicanismo clásico que se consolidó en Italia en la Edad Media y fue un importante punto de referencia para el proceso independista norteamericano y el proceso revolucionario francés: “(...) en las repúblicas libres de Italia donde nació, entre el siglo XIV y comienzos del siglo XVI, aquel “republicanismo clásico” que fue fuente para las teorías y los movimientos políticos republicanos que surgieron, en los siglos siguientes, en los Países Bajos, Inglaterra,

Francia y Estados Unidos. A pesar de haber olvidado, el pensamiento político republicano fue una de las contribuciones más significativas que Italia dio a la modernidad. En la historia italiana, además, la república o, mejor dicho, las repúblicas dejaron sus huellas en la cultura, en el lenguaje, en la fisionomía de las ciudades y del territorio” (Viroli, 2014, 62).

Las obras “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político” de Norberto Bobbio y “El momento maquiavélico” de Pocock ayudan a comprender la historia del pensamiento político.

Maquiavelo, que es uno de los primeros escritores que abordó el problema político en la Edad Moderna, en *El Príncipe* (1513) planteó que todos los estados fueron y son repúblicas o principados, aunque en esta obra se enfocó en explicar los segundos. Mientras que: Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* (1748) propuso la clasificación entre monarquía, despotismo y república.

3. ¿Qué se entiende por República?

Georges Lomné, profesor de la Universidad de París experto en Historia Política, cuando desarrolla su relato sobre los “cimientos monárquicos de la república (1737-1808)” (Lomné, 2009, p. 1257) explica las tres acepciones constantes en el “Diccionario de Autoridades”:

- a. El gobierno del público y res pública de Roma
- b. La causa pública que inspiró a ilustrados de México, Perú y Colombia.
- c. Algunos pueblos.

La república es entendida por Viroli como:

“la comunidad política de ciudadanos soberanos, que tiene su fundamento en el derecho y en el bien común. Dos ejemplos, uno clásico y el otro moderno, aclaran el significado del concepto

que representa el núcleo del pensamiento político republicano: para Cicerón la *res publica* es la “cosa del pueblo (*res publica* = *res populi*)”, entendiéndose por el pueblo no “cualquier aglomeración de hombres que de cualquier manera se juntan entre sí, sino un conjunto de personas que se han asociado sobre la base del acuerdo a respetar la justicia y los intereses comunes” (Viroli, 2014, 53).

Ortiz Leroux propone la siguiente definición:

“Como término genérico, la república significa la cosa pública, la cosa del pueblo, la comunidad, la empresa común de los ciudadanos, dirigida por ellos para la consecución del bien común. En consecuencia, la *res publica* tiene una naturaleza eminentemente pública (*polis*) y se distingue por principio de todo lo que corresponde a la esfera privada (*oikos*) de la vida humana. Como término genérico, al mismo tiempo, el concepto de república comprende una teoría de la soberanía política, según la cual todo poder político proviene del pueblo y todo acto de gobierno debe someterse a leyes justas que procuren el bien común.” (Ortiz Leroux, 2007, p. 14)

Georges Lomné citando a Thomas Paine nos ofrece una explicación del origen de la definición:

Lo que llaman república no es una forma particular de gobierno. Es lo que caracteriza el fin, el designio o el objeto por el cual conviene instituir un gobierno y para el cual éste debe servir: *res-publica*, los negocios públicos, o el bien público; o más literalmente, la cosa pública. De excelente origen, esta voz remite a todo lo que debe constituir el carácter y la función del gobierno y, en este sentido, se opone naturalmente a la voz monarquía, de vil origen. Ésta designa el poder arbitrario de una sola persona quien, mientras lo ejerce, no tiene más objeto que él mismo y no la *res-publica*” (Lomné, 2009, p. 1254).

Lomné, citando a Bernard Vincent, recalca que “una república no era una forma de gobierno, como lo apuntaba Montesquieu, sino un sentir opuesto al ideario monárquico”.⁸⁶

4. República como sistema de gobierno

Las formas de Estado aluden a las configuraciones relacionadas con sus elementos constitutivos y a la estructura de la organización política, los sistemas de gobierno se clasifican en función de la forma de legitimación del titular del Gobierno y en su temporalidad y, finalmente, las formas de Gobierno se establecen considerando el funcionamiento, la relación de los órganos y el ejercicio de sus competencias. A la república la identificaré como sistema de gobierno.

En el Manual de Ciencia Política del profesor de la Universitat de Girona Salvador Martí i Puig y del profesor Josep María Vallès, quien fue Consejero de Justicia de la Generalidad de Cataluña entre 2003 y 2006, se propone interesantes criterios para clasificar las formas de estado y de gobierno. En función de la distribución territorial del poder clasifican a las formas de Estado (Vallès, 2015, p. 173) y basados en la distribución funcional del poder proponen algunas formas de gobierno que varían según las relaciones entre instituciones (Vallès, 2015, p. 233).

En esa misma línea, Carlos Gómez Díaz propone una diferenciación entre formas de Estado y formas de gobierno: “haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado (territorio, población y gobierno), se puede arribar a la clasificación de las formas de Estado, y (...) haciendo referencia a la forma en que se posicionan y relacionan los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se determinan las formas de gobierno” (Gómez Díaz de León, p. 40).

⁸⁶ Bernard Vincent, «Thomas Paine, républicain de l'univers» en François Furet y Mona Ozouf (eds.), *Le siècle de l'avènement républicain*, París, Payot, 1993, pp. 107-116.

Pero este autor propone “una manera adicional de clasificar las formas que adoptan los Estados, atiende a la forma de legitimación del titular del Estado, ya sea que se trate de una Monarquía o una República y a la temporalidad de éste. Así, por ejemplo, la forma de sucesión del titular de una monarquía es mediante la herencia, mientras que en una república se renovará periódicamente, según los plazos previstos en la Constitución respectiva. (Gómez Díaz de León, p. 40)

Notará el lector, que Gómez Díaz y la mayoría de autores las siguen llamando formas de gobierno, mientras que acá las llamaremos sistemas de gobierno, diferenciándolas de las formas de gobierno.

5. América: el continente de la República

Cristóbal Aljovín de Losada, Doctor en Historia por la Universidad de Chicago aporta con un relato revelador de los rezagos monárquicos en el continente: “En los países hispanoamericanos, la experiencia republicana casi no tuvo competencia, excepto en México con los fallidos intentos imperiales de Agustín de Iturbide (1822-1823) y de Maximiliano I (1863-1867); hubo también intentos de coronar un monarca (inca o europeo) en el Río de la Plata y en Perú en las primeras décadas del siglo xix, y posteriormente en Ecuador. Es importante no equivocarnos y creer que no hubo añoranzas y una cultura política desligada de los valores de la Monarquía española” (Aljovín de Losada, 2009, p. 183).

En América, Brasil fue el único país que conservó el sistema monárquico luego de la independencia y en Europa fue Francia el único país que adoptó el modelo republicano en la II República francesa.

Georges Lomné afirma que: “A partir de 1830, muchos países hispanoamericanos experimentaron un fuerte desengaño nutrido por la idea de que padecían de la *virorum penuria* descrita por Cicerón: carecían de hombres virtuosos para fomentar auténticas repúblicas.” (Lomné, 2009, p. 1267)

Continúa Lomné, en una descripción inequívoca de lo que sucedió en nuestro continente: “vieron oponerse dos conceptos del ser republicano: uno aferrado al civilismo de los «togados», otro, al caudillismo militar heredado de las luchas de independencia” (Lomné, 2009, p. 1268).

A pesar de todo lo descrito, para el político e historiador español Emilio Castelar “América (es) el continente de la República, en oposición a Europa, que es aún el continente de la monarquía” (La República en Europa, Emilio Castelar, 1873, p. 17).

Sergio Guerra considera que “La etapa de formación de los estados nacionales en América Latina puede ser subdividida en dos fases, de 1826 a 1850 y de 1850 a 1885” (Guerra, 1997, p. 28). El autor identifica una primera fase, de predominio conservador (1826-1850) y otra fase de reformas liberales (1850-1885).

La investigadora Federica Morelli en su investigación subraya “que el concepto de república o gobierno mixto, teorizado por Polibio y reformulado por los escritores políticos florentinos del siglo XVI, había experimentado una profunda evolución en Europa entre los siglos XVII y XVIII. La república, en efecto, se había alejado de las formas históricas del pasado y transformado en un ideal susceptible de desarrollarse en el interior de una monarquía, a imagen de la organización inglesa. Por consiguiente, el interés por las antiguas repúblicas a lo largo del siglo XVIII no debe considerarse como la manifestación de un régimen político diferente (república o monarquía)” (Federica Morelli, 2005, p. 54).

El constitucionalista ecuatoriano Rafael Oyarte, invocando extractos de la Constitución Quiteña de 1812, explica que “El establecimiento de regímenes republicanos en Iberoamérica fue común, lo que tuvo varias razones, siendo las más importantes de carácter político y social. Políticamente, por el proceso independista que tuvo por fin desenlazarse

de la monarquía española, pese a los intentos constitucionales de 1812 producidos en Cádiz, con la participación de diputados americanos, y, en nuestro caso, con la Constitución del Estado de Quito de 1812, en la que si bien se declara “independiente de otro Estado”, protesta prueba de “su antiguo amor y fidelidad constante a las personas de sus pasados Reyes” (...) La conformación de las repúblicas en América se debió también por una causa de carácter social: la ausencia de una nobleza al estilo europeo, es decir por no contar con una casa real, cosa que tuvo notoria excepción al Brasil, que fue Imperio con sus monarcas Pedro I y Pedro II (...)” (Oyarte, 2019, p. 274).

Para culminar esta sección, resulta interesante revisar el pensamiento de Pedro Moncayo en su obra “Ojeada sobre las Repúblicas Sudamericanas”:

Los dictadores han recogido en provecho suyo todos los abusos inherentes al sistema colonial, todos los desórdenes engendrados por el fanatismo y todas las preocupaciones arraigadas en el espíritu del pueblo crédulo y sencillo (...) el origen de tantos males viene naturalmente de la falta de buena fe o de confianza de nuestros primeros legisladores, que al adoptar la república no la adoptaron con todas sus consecuencias, y que los males se perpetúan por la misma causa. No podía existir la república conservando en su seno los poderes que la combaten y tienden a destruirla; los poderes hostiles al principio de igualdad y libertad, los poderes enemigos de la economía pública, esos poderes que representan la fuerza y el privilegio, y que viven en toda sociedad á costa del pueblo y contra el pueblo. Era preciso suprimir todas las categorías que contrarían el poder supremo o que se ligan a él para establecer un régimen duro, tiránico y opresor. (...) En una palabra, era preciso tomar *de la República modelo* todo lo que ha contribuido al aumento de su población, de su prosperidad y de su engrandecimiento.

Pero remolcadas las nuevas naciones por intereses opuestos y principios contradictorios, unos liberales y progresistas, otros coercitivos y reaccionarios, aclamando de un lado la República y de otro conservando los hábitos, las preocupaciones y los abusos del sistema colonial; natural era ver surgir la anarquía y saltar de su seno un poder turbulento y sanguinario como el genio del mal y de la destrucción (Moncayo, 1908, p. 13 y 14).

6. Origen de la República del Ecuador

Aunque demográficamente con mayoría campesina indígena, en el Ecuador en su surgimiento, los latifundistas detentaron el poder político y dominaron a la población indígena. El concertaje avalaba un sistema de servidumbre y esclavitud en las haciendas. No me detendré a explicar quiénes y por qué ostentaron el poder político y económico; pasaré a detallar el aporte de nuestro segundo Presidente en la formación de la República.

Y es que uno de los políticos más influyentes para adoptar el modelo republicano en el Ecuador fue Vicente Rocafuerte. El ecuatoriano que fue residente en París, Londres y México y registró estudios en Francia y España, fue conocido como notable teórico y padre de la República en Hispanoamérica, juntamente con el peruano Lorenzo de Vidaurre y el mexicano Servando Teresa de Mier.

Rocafuerte reclamaba que: “Esta nueva parte del mundo exige un nuevo sistema de legislación, muy diferente de todo lo que se ha conocido hasta aquí, pero apoyado siempre en la eterna base de formas republicanas, como la de Esparta y Atenas. No un sistema como el de Licurgo, que sólo convenía a un gran convento de monjes guerreros, ni como el de Solón que sólo podía adaptarse a un país tan pequeño como la Ática” (Rocafuerte, 1823, p. 35). Rocafuerte luego fue crítico de la Constitución de 1830.

Larrea Holguín recuerda que “Todas las constituciones del Ecuador desde 1830 y aun las anteriores las Grancolombinas de 1821, 1828 y 1830, así como la del Estado de Quito, de 1812, han sido constituciones republicanas, presidenciales, democráticas. A veces los términos se han usado con un tanto de inexactitud, como sucede en la de 1946 que califica de forma de estado a la República, cuándo más exactamente es la forma de gobierno, aunque se comunica al estado mismo, y así se habla de República francesa o de República del Ecuador”⁸⁷ (Larrea Holguín, 2000, p. 54).

Discrepo en la primera descripción y coincido en cuestionar la confusión. Mi discrepancia la sostengo por la generalización de Larrea Holguín que afirma que todas han sido constituciones republicanas. Por mencionar algunas excepciones, debe recordarse que la Constitución de 27 de febrero de 1851 es la primera que describe al gobierno como republicano y en la Constitución de 6 de septiembre de 1852 se suprimió esta palabra. Mi coincidencia con el señalamiento respecto a la Constitución de 1946 es que efectivamente la Asamblea Constituyente al establecer en el artículo 2 de la Constitución de 1946: “*La República del Ecuador, forma de Estado en que se constituye la Nación Ecuatoriana*” confundió el sistema de gobierno con la forma de Estado.

Más allá de las alusiones expresas o implícitas a la república en nuestras constituciones, el historiador Ayala Mora en la Evolución constitucional del Ecuador afirma que: “La principal característica de nuestra vida constitucional ha sido la continuidad de la naturaleza republicana del Estado.” (Ayala Mora, 2018, p.80).

El relato de dicho historiador reseña que el 13 de mayo de 1830 se resolvió “Constituir un Estado Libre e Independiente, con los pueblos

87 Larrea Holguín Juan (2000), *Derecho constitucional*, Quito, Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones, p. 54, volumen 1.

comprendidos en el Distrito del Sur y los más que quieran incorporarse, mediante las relaciones de naturaleza y de recíproca conveniencia”. Semanas después, en agosto, se reunió en Riobamba la primera Asamblea Constituyente. Uno de los problemas que afrontaron los “padres de la Patria” fue cómo bautizarían al nuevo país. El tradicional nombre de Quito, herencia indígena mantenida por la Real Audiencia, despertó resistencia entre los representantes guayaquileños y cuencanos. En aras de la unidad se resolvió llamar al nuevo Estado como lo habían hecho los sabios franceses que lo visitaron años atrás para hacer estudios sobre la línea equinoccial. De este modo nació el Ecuador. (Ayala, 2008, 26)

Ayala Mora recuerda que “se incluyó otro artículo que, si bien estaba destinado a ser letra muerta, reflejaba la intención de no matar del todo la idea bolivariana: “El Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia” (...). Además de la constitución, la Asamblea emitió varios códigos, leyes y resoluciones y eligió al Presidente de la República al General Juan José Flores” (Ayala, 2018, 162).

El episodio histórico es relatado por Reginald Enock del siguiente modo:

La división de la gran Colombia ocurrió en el año 1830. Por medio de un instrumento firmado en Caracas el 24 de noviembre de 1829, Venezuela se había declarado como República independiente e inauguró las sesiones del comercio nacional el 6 de Mayo de 1830. Casi al mismo tiempo por un decreto fechado el 13 de Mayo de 1830 el año de la muerte de Bolívar, se resolvió en Quito separar al Ecuador de la federación, acto que se adhirieron Guayaquil, Cuenca y otras ciudades. Un congreso se reunió el 14 de Agosto de 1830 en la ciudad de Riobamba y Juan José Flores, venezolano de nacimiento fue elegido primer presidente de la República del Ecuador (Reginald Enock, 1981, p. 369).

Por su parte, Gispert denuncia el interés personal de Flores en el fin de la Gran Colombia:

Las ideas federalistas, opuestas al proyecto unificador de Bolívar, se habían gestado algún tiempo antes apoyadas en el interés personal del General Juan José Flores, que ambicionaba tomar el poder. Todos estos factores dieron como resultado el fin de la gran Colombia. El Ecuador nació como república independiente el 13 de mayo de 1830, atomizado y dividido en regiones cuyas élites económicas y políticas mantenían intereses opuestos y divergentes” (Gispert, 2000, p. 448). Este autor acota que “La integración propuesta por Bolívar, y su posterior fracaso, desembocó en el Ecuador, en la creación de la República, en 1830. Se inició a partir de entonces un largo periodo caracterizado por la fragmentación regional, las luchas políticas y las guerras entre bandos opuestos, la constitución y la formación de poderes regionales y locales dispersos y los intentos de las elites nacionales unificadoras de formar un Estado con carácter nacional” (Gispert, 2000, p. 448).

Con inconvenientes en torno al nombre y discrepancias con respecto al presidente que iba a gobernar al nuevo país “Separado el Ecuador de la gran Colombia el Gral. Juan José Flores, en su calidad de jefe supremo, convoca a Asamblea Constituyente, la misma que se reúne en la ciudad de Riobamba el 14 de agosto y dicta la primera constitución de la República. A dicha Asamblea concurren las personalidades más relevantes de la vida nacional en esos momentos” (Arízaga Vega, 1998 ,p. 22).

El profesor de Historia de la Universidad de Nebraska Roger Paul Davis relata que: “Entre el 10 de agosto y el 28 de septiembre de 1830, los delegados de la primera Convención Constitucional de la República del Ecuador crearon una carta constitucional básica para el nuevo Estado. Copiando el formato republicano de la desecha confederación colombiana,

los delegados decretaron el establecimiento de un presidente, un congreso unicameral y un poder judicial. El Distrito del Sur se convirtió en el “Estado del Ecuador”, compuesto por los departamentos de Azuay, Guayas y Quito, dentro de los límites territoriales del “antiguo reino de Quito.” (Roger Paul Davis, 2010, 298)

Pareja Diezcanseco, al referirse a la Constitución de 1830 señala que “Es esta una Carta Política que lleva por título “Constitución del Estado del Ecuador” y mantiene el propósito confederativo con los otros Estados de Colombia “para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia. Fue, como muchas otras que le sucederían en nuestra historia, tan sólo un documento de papel, sin experiencia social que la garantizara ni realidad moral que obligase a su cumplimiento.” (Alfredo Pareja Diezcanseco, 1979, p. 20).

El origen como Estado confederado es reafirmado por Francisco Pólit “El Ecuador, de conformidad con esta Constitución era un Estado confederado. Debía, con Nueva Granada y Venezuela, integrar la República de Colombia. La tesis de la Confederación fue sostenida por Guayaquil en el acta del 19 de Mayo (...)” (Pólit Ortiz, 1981, p. 69).

7. ¿La República en Ecuador nace en 1830 o 1835?

Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín en su obra conjunta de Derecho Constitucional aportan con un interesante recorrido histórico: “El Estado Ecuatoriano surgió el 10 de agosto de 1809, aunque en el Primer Grito de Libertad, no se afirmó aún su carácter independiente. Durante la época Grancolombiana, es decir, desde el 24 de mayo de 1822 hasta el 12 de mayo de 1830, fue un Estado no independiente, sino confederado con la Nueva Granada y Venezuela, para formar con éstos una unidad política superior. En la primera Carta Política, la de 1830, ya se afirma la independencia y unidad propia: “Los departamentos de Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el

nombre de Estado del Ecuador” (Art. 1) pero a continuación se expresa el deseo de llegar a la confederación “con los demás estados de Colombia”, “para formar una sola nación”. Así pues, solamente la Constitución de 1835, y desde entonces todas las sucesivas, proclaman la total independencia del Ecuador.” (Tobar Donoso y Larrea Holguín, pp. 114 y 115)

El constitucionalista Rafael Oyarte sostiene que “Ecuador adoptó la forma republicana desde su primera Constitución, al indicar que este Estado se confederaba en la República de Colombia, estableciéndose definitivamente como República ya en la de 1835” (Oyarte, 2019, p. 273). Lo hace con base en el artículo 2 de la Constitución de 1830 y el artículo 1 de la Constitución de 1835. Oyarte con acierto menciona que Ecuador adoptó la forma republicana en la Constitución de 1830, pero aclara lo hizo, confederándose a la República de Colombia y precisa lo hizo definitivamente, como República del Ecuador, independiente, en la segunda Constitución, la de 1835.

La Constitución de 1830 establecía que el Estado de Ecuador “se une” a la República de Colombia:

“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.”

La Constitución de 1835 ya se refiere a la “República del Ecuador” en su primer artículo:

“Artículo 1.- La República del Ecuador, se compone de todos los ecuatorianos, reunidos bajo un mismo pacto de asociación política.”

Para Le Gohuir y Rodas “No hay duda. El 13 de mayo de 1830 es la fecha magna de la definitiva emancipación; es la fecha inicial de la República; es el primer día de la completa libertad política de este pueblo;

es la data del documento auténtico en toda la fuerza de la expresión y, en tal concepto, es la fecha digna de la más solemne conmemoración.” (Le Gohuir, J y Rodas, J (1920), p. 477-478)

Pólit Ortiz relata que: “Hay quienes sostienen que la Convención de Ambato de 1835 y la Constitución expedida por ella, son las primeras del Ecuador, fundándose en que la Constitución del 30 estableció un Estado que no era completamente independiente. A ellos debemos responder que un Estado confederado como era el establecido en la Constitución del 30 es un Estado con todos los atributos de tal” (Pólit Ortiz, 1981, p. 69). Este autor no deja de reconocer que “Conforme a la Constitución de Riobamba, el Ecuador es un Estado confederado que, con Nueva Granada y Venezuela, debía integrar la República de Colombia. La Constitución expedida por la Convención de Ambato de 1835, estableció que el Ecuador es un Estado soberano.” (Pólit Ortiz, 1981, p. 92)

De acuerdo a Alfredo Pareja Diezcanseco, en la Constitución de 13 de agosto de 1835 se “descarta el supuesto federativo con Nueva Granada (Colombia) y Venezuela, y declara que el Ecuador se constituye en República Independiente” (Pareja Diezcanseco, 1979, p. 467).

Jorge Salvador Lara describe así el contenido de nuestra primera constitución: “La independencia quedó reconocida *de facto*, aunque *de iure* se establece que el nuevo estado se une y confedera con los demás de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia (Art. 2)” (Salvador Lara, 1980, p. 8 y 9).

Discrepo de Le Gohuir y Rodas. Considero que la República no nace con la confederación, cuando el Ecuador se une a la República de Colombia, nace realmente y de manera independiente, en la segunda Constitución, la de 1835, en la que ya se habla de la República del Ecuador.

8. Los Referentes: Italia, Estados Unidos y Francia

Federica Morelli considera que el Pacto de Quito tuvo la influencia de los pensadores franceses, entre ellos Mably: “En primer lugar, se advierte la institución de un auténtico régimen de asamblea sobre el modelo de las repúblicas antiguas, cuyo órgano principal lo constituye un Congreso Supremo elegido por el pueblo y encargado no sólo de velar por la aplicación de la carta y la salvaguardia de los derechos de este último, sino también de nombrar a los titulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Tal órgano estaba calcado sobre el modelo de los Consejos Grandes y Consejos Mayores de las antiguas ciudades-Estado italianas (....)” (Morelli, 2005, p. 55).

Aunque en Hispanoamérica y, particularmente en Ecuador, se conocieron y difundieron algunos textos de la Revolución Francesa y tuvo mucha influencia la Constitución española de Cádiz de 1812, otros historiadores coinciden en resaltar la decisiva influencia de Estados Unidos de Norteamérica en las ideas republicanas.

Para Ayala Mora el sistema de gobierno republicano y la forma de gobierno presidencialista que adoptó el Ecuador tuvo como referente el modelo de Estados Unidos de Norteamérica: “Cuando se aprobó la Constitución del Ecuador, se estableció en el primer artículo: “Los departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador”. Dejando atrás las tendencias monárquicas que habían dividido a los protagonistas del 10 de agosto y los años siguientes, se adoptó resueltamente la forma republicana y presidencial siguiendo el patrón de la constitución de los Estados Unidos” (Ayala Mora, 2018, 148).

Larrea Holguín reconoce también el influjo de Estados Unidos y agrega el de Francia, con una anotación muy importante, reconocer que ni siquiera en gobiernos de facto que han desembocado en situaciones

transitorias que no han logrado institucionalizarse “los ideales republicanos triunfaron contra un régimen que se quería acabar, y desde luego por el poderoso influjo de los ejemplos de Francia y Estados Unidos. (...) Las frecuentes dictaduras que se han alterado en la vida pública del Ecuador con los gobiernos constitucionales, tampoco desvirtúan el sentido republicano del país. Las dictaduras, que siempre han sido cortas entre nosotros en diferencia de lo acontecido en otros países, han adoptado en todo caso formas para republicanas, de imitación del sistema normal” (Larrea Holguín, 2000, 52-54).

9. Conclusiones

El período intermedio de la historia de Roma delineó una organización política basada en la república. Asimismo, Platón y Maquiavelo fueron claves al teorizar sobre la república. Además, en el Renacimiento se registran relevantes aportes sobre el republicanismo. Finalmente, América se convirtió en el continente de la república presidencialista.

Por otra parte, Rocafuerte fue fundamental para Ecuador en la adopción de este sistema de gobierno. La adopción del sistema republicano representó un importante avance en la historia del Ecuador. La monarquía, como señala Joan Oliver Araujo, se encuentra en franco retroceso y es un arcaísmo político.

El Ecuador adoptó un gobierno que se organiza en forma de república con soberanía, independencia a partir de la segunda Constitución. Ecuador como República no nace en 1830, en la primera Constitución los constituyentes resolvieron su unión a la República de Colombia. El Ecuador es una república presidencialista desde 1835 hasta nuestros días.

CAPÍTULO X

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.
¿PANACEA O PLACEBO FRENTE AL CENTRALISMO?**

Andrés Martínez Moscoso

1. Introducción

A finales del siglo pasado, el fenómeno de la globalización se enfrentó desde el fortalecimiento de los gobiernos locales, situación que convirtió a las ciudades en polos de desarrollo, que contribuyeron a posicionar a sus países en la economía global.

Este modelo fue el que se replicó en Ecuador en la Constitución de 1998, debido al agotamiento de la estructura del modelo clásico de estado central, sumado a la crisis del régimen político, y a la asimetría que existía en la región respecto a los índices de calidad de vida dependiendo del territorio (Barrera, 2007).

Por ello, las ciudades⁸⁸ se concibieron como verdaderos polos de desarrollo económico y social, para lo cual se establecieron las condiciones propicias en el plano productivo, de transferencias de tecnologías, incentivos fiscales, entre otros (Aghón & Cortés, 1998). Sin embargo, el problema fue que solamente las ciudades de gran tamaño (más de un millón de habitantes) eran las que realmente se desarrollarían, con la consecuente migración de las zonas rurales hacia las urbanas, con la repercusión de problemas sociales, de infraestructura, de servicios públicos, entre otros.

Dejando así abandonados los campos, zonas agrícolas y ganaderas, cambiando de modelo y sobre todo entendiendo de manera equivocada lo que conlleva un verdadero proceso de descentralización, pues éste no persigue el desarrollo y progreso de dos o tres ciudades, sino busca evitar las desigualdades y alcanzar la justicia social en todo un territorio, pues lo contrario se traduce en la elitización de las grandes urbes.

88 “En la ciudad se ha concretado en muchas ocasiones el ideal de la vida del hombre, desde la polis griega hasta las ciudades ideales del renacimiento o las ciudades inmateriales de Campanella y Moro o de Charles Péguy. Todas estas propuestas han sido a menudo puntos referenciales en siglos posteriores a su formulación, además de haber influido frecuentemente en algunas de las realizaciones urbanas de las grandes ciudades europeas y americanas”. (Rodríguez Macía, 2003, p. 7).

Fenómeno que no le fue ajeno al Ecuador, pues de manera histórica el país se "...construyó históricamente en función del circuito del capital, lo que generó una situación de exclusión de una gran parte del territorio nacional" (Hernández, 2011, p.7).

Escoger a la descentralización como la panacea del desarrollo, implica muchas veces equivocaciones e incluso dada su mala interpretación y ejecución, puede convertirse en un efecto mucho más negativo de los beneficios que en teoría podría traer.

Sin embargo, en la región, los elementos básicos de la descentralización se han traducido en el apoyo fundamental al proceso democrático y al desarrollo equitativo de sus habitantes.

Son cuatro aspectos los que contribuyen para alcanzar mayor bienestar para los ciudadanos: a) mayor eficiencia respecto del gasto local; b) la proximidad que tienen los gobiernos locales (subsidiariedad); c) mayor democratización en la sociedad, gracias a procesos de elección transparentes y directos para elegir a su representantes locales; y, d) generar una real participación ciudadana, debido a la inclusión de nuevos mecanismos que permiten a los ciudadanos influir en el proceso de planificación, gestión, ejecución y control de los proyectos locales (Aghón & Cortés, 1998).

2. Antecedentes sobre la descentralización

La descentralización inició en Europa una década antes que, en América Latina, sin embargo, Ecuador tuvo la suerte que se implementó mucho tiempo después que el resto de los países de la región, con lo cual pudo observar los modelos exitosos y fracasos que se habían dado hasta la fecha, por ende, adaptarlo a sus exigencias y realidad.

La idea fue, pasar de entender a la descentralización simplemente como "municipalización", a un proceso serio, responsable y participativo que permitiese al Estado administrarse de manera eficiente; pese a ello,

la experiencia no ha sido del todo positiva, quedando en buenas ideas, e iniciativas inconclusas, que han terminado por dividir aún más al país.

Si se analiza el concepto de Descentralización política, autores como Daughthers & Harper (2007, p. 248), señalan que la misma tiene al menos dos precisiones: “a) hacer que los responsables de tomar decisiones rindan cuentas sobre asuntos públicos por medio de elecciones democráticas, y b) comunicar en forma apropiada sus preferencias a esas mismas personas a través de participación comunitaria”. Situación que fue lograda a plenitud en Latinoamérica a la mitad de la década de los noventa.

El objetivo real que debió buscar la descentralización en el Ecuador era no concentrarse solamente en la vía que proponen los gobiernos locales, sino al contrario, encontrar un dinamismo junto con los gobiernos intermedios para “...corregir los problemas introducidos por el centralismo, así como también por la polarización nacional-local implantados por la vía municipalista” (Carrión, 1998, p.84).

Por último, es necesario reconocer que una de las virtudes de la descentralización es conocer de primera mano las necesidades, los problemas y el saber cómo resolver las inquietudes de la población, debido a la cercanía que tiene el gestor público con los ciudadanos, la cual opera cuando “...existe un traspaso de competencias desde el gobierno central hacia un órgano que posee una personalidad jurídica distinta, con patrimonio propio y sujeto a controles de tipo jurídico cuyo objetivo es proteger el interés general y el ordenamiento jurídico” (Pressacco, 2006, p. 19).

3. Construcción conceptual

De manera tradicional los Estados, se han organizado de manera centralizada⁸⁹ siguiendo el modelo francés instaurado por Napoleón, el

89 El profesor Ramón Parada entiende a la centralización como: “aquella forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, y

cual fue imitado por Italia y España, respectivamente y que fue llevado a América Latina durante la conquista.⁹⁰

Este modelo se preciaba en la época de su instauración, por su virtud de asegurar a quien detentaba el poder central en el Estado de garantizar su presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, pues se basó en la técnica de la unidad de mando que se aplicaba al interior de las organizaciones militares (Parada, 2012).

Muestra de ello fue la efectividad que tuvo la Administración francesa después de la Revolución, para tener el control de más de cuarenta mil municipios. Esta administración fue comparada con el dispositivo interno de un reloj, pues estaba estructurada de tal manera, que una orden pudiese llegar de manera inmediata a un subalterno debido a la correcta organización y jerarquía.

Sin embargo, la Administración moderna ha empujado para que se iniciasen procesos de descentralización para la realización de actividades y servicios por parte de los gobiernos subnacionales, mas la descentralización no es sólo de tipo administrativa (gestión de los servicios públicos), tal como lo señala Miguel Sánchez Morón, sino también será de tipo político la cual se encarga de “...la distribución del poder en el Estado, facilita la participación en el mismo de los dirigentes regionales y locales o da una solución a las aspiraciones autonomistas de determinados pueblos con identidad propia” (2012, p. 56-57).

La descentralización político-administrativa, puede comportar diferentes formas desde la federación, pasando por el regionalismo hasta

en consecuencia, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello.” (2012, p. 45)

90 La Administración Colonial española tuvo dos grandes períodos: a) el inicial de los AUSTRIAS; y, b) el segundo de los Borbones. Siendo así, el modelo centralizado corresponde a la segunda etapa, debido a la influencia Napoleónica.

la descentralización local, y recordemos que en el caso ecuatoriano se trata de un Estado Unitario cuya Administración es descentralizada.

Así también, la descentralización puede ser de tipo funcional, entendida ésta como el hecho de “la utilización instrumental de formas jurídico-privadas de organización –sociedades y fundaciones– para el ejercicio de algunas funciones públicas o para la prestación de servicios y actividades sostenidas con fondos públicos”. (Sánchez Morón, 2012, p. 57).

La descentralización en general pone énfasis en la personificación de la gestión administrativa, por lo que se encarga de la asignación de competencias a personas jurídicas de derecho público.

A criterio de Ramón Martín Mateo, se trata de una “...solución organizatoria que pretende, en primer lugar, una mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas...”, así como una “... dimensión de democracia cuando el regimiento de la personería jurídica se encomienda a los propios administrados interesados en su mejor gestión” (2009, p. 127).

El elemento clave a la hora de hablar de descentralización, se explica a través del hecho de dar mayor poder en la toma de decisiones a los ciudadanos, a través de sus autoridades locales elegidas democráticamente.

Si bien es cierto, la descentralización nació como un proceso histórico contrario a la centralización, ésta tiene unas características propias, que se las puede resumir en: a) los gobiernos subnacionales tienen unas competencias exclusivas garantizadas en el interior del Estado; b) son personas jurídicas de derecho público, y con autonomía propia; c) las autoridades de los gobiernos subnacionales, son elegidos democráticamente, por lo tanto son independientes del resto de niveles de gobierno; y, d) los niveles superiores de gobierno, no

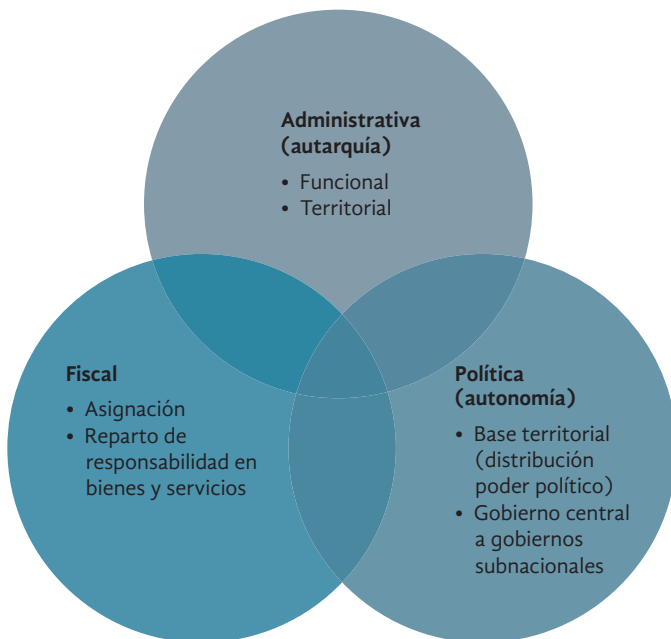
controlan de manera directa las actuaciones del resto de gobiernos subnacionales, con lo cual se rompe el principio de jerarquía existente en el modelo centralizador. La autonomía local, no es pues soberanía⁹¹ local⁹² (Parada, 2012).

Por último, desde la doctrina la descentralización ha sido distinguida, en tres categorías: administrativa, política y fiscal.

91 Véase la sentencia del Tribunal Constitucional Español, S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero, (Caso «L.R.B.R.L.»), destacando lo siguiente: “...resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”, lo cual ha sido citada como doctrina del Tribunal Constitucional Español, y utilizada como referente en la sentencia contra la ley de consultas de Ibarretxe (2008), así como en el caso de la consulta independentista en Cataluña (2014).

92 Al respecto, merece la pena referirnos al Derecho Público italiano, que establece la diferencia entre autonomía y autarquía. “A decir de Fiorini, no se debe confundir autarquía con autonomía, puesto que la autarquía es una institución política que no tiene que ver con la organización administrativa, pues es la potestad de autocreación de un orden jurídico, como lo es una Nación, una provincia o una región. Pero la mayoría se inclina por la interpretación contraria, es decir atribuyendo a la autonomía una connotación política de autoregulación y reservando el término “autarquía” para el ejercicio de la mayor o menor descentralización administrativa”. En Pérez (2009, p. 251-252).

Gráfico No. 2. El proceso de Descentralización.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Pressacco (2006)

4. El Modelo de Estado

El Ecuador se gobernó con un modelo de Estado ineficiente por años, pese a sus tan sólo 256.370 kilómetros cuadrados, que lo convierten en teoría en un territorio pequeño para gobernar, manejándose el criterio que no existía la necesidad de transferir competencias, sino al contrario, el Estado Central a través del Ejecutivo⁹³ debía estar presente en el control

⁹³ Sin embargo, el extremo degeneró para que en la actualidad durante el régimen de Correa conforme lo señala (De la Torre, 2013, p. 129) se dio un “borrón y cuenta nueva”, pues “el líder y los técnicos ven a la sociedad como un espacio vacío donde pueden diseñar instituciones y prácticas nuevas. Todas las instituciones existentes son consideradas como corruptas y dignas de ser renovadas.”

y manejo de todas y cada una de las actividades que se realizasen a favor de las provincias y cantones (GRALE, 2009).

Frente a este fenómeno, en la región “...durante los años ochenta las reformas de descentralización se centraron inicialmente en los aspectos políticos... durante los decenios de 1980 y 1990 se aprobaron reformas electorales en la mayoría de los países estableciéndose así elecciones locales de alcaldes...” (Daughters & Harper, 2007, p.243), con la suspensión así del nombramiento directo desde el ejecutivo.

En el caso ecuatoriano, desde 1935 en los pequeños gobiernos locales, se elegían alcaldes y presidentes de los Concejos Municipales, respectivamente, pero tan sólo desde 1988 todos los alcaldes son elegidos por vía democrática.

Se puede indicar que existió una “paranoia” del Ejecutivo por estar presente en todas las obras y los servicios, con el propósito de cumplir tres objetivos: a) consolidar la noción de Estado Unitario y evitar de esta manera que un gobierno local que preste mejores servicios pueda en determinado momento escindirse del Estado; b) razones de carácter electoral, pues según el razonamiento populista que ha primado en gran parte de los gobiernos ecuatorianos a lo largo de su historia, el hecho de entregar obras se traduce en promesas de campaña cumplidas y en consecuencia mayor cantidad de votos; y c) satisfacer a la población con obras que eran primordiales, pero que se hacía que apareciesen como extraordinarias, con el propósito de generar un sentimiento de fidelidad en los ciudadanos, y por ende evitar levantamientos o rebeliones.

Los críticos del modelo “neoliberal” que se intentó aplicar en la década de los noventa (modernización del Estado), pensaban que con esto se “...acentuó el caos institucional, pues debilitó al centro en cuando su capacidad de organizar el conjunto del territorio y mantuvo una amplia periferia atomizada, con entidades sin capacidad de gobierno” (Ortiz, 2007, p. 30).

Pese a ello, el Estado Central nunca tuvo la capacidad para atender de manera satisfactoria a todo el territorio, en ese sentido, las ciudades intermedias al recibir la negativa de transferencia de algunas competencias, sumado a la falta de recursos, encontraron en eventos inusuales como crisis económicas o desastres naturales, la oportunidad para surgir como gobiernos locales, es decir, ganar competencias, generar transferencia de recursos (gracias a la participación efectiva de los ciudadanos), y de esta manera catapultar sus modelos de Administración Local debido a la cooperación técnica brindada tanto desde la academia así como desde el tercer sector.

Fernando Carrión indica que, para que funcione un proceso de descentralización no sólo hace falta definir al municipio, sino al contrario definir al conjunto de la estructura del Estado “porque proponer la descentralización implica plantear un nuevo modelo de Estado, que debe contenerlo y definirlo. Por eso, si no existe una propuesta general de transición de un Estado centralizado (sea unitario o federal) a otro descentralizado, no tendrá sentido, por ejemplo, el fortalecimiento local” (Carrión, 2007, p. 37).

El concepto que el constituyente desarrolló en la Constitución de Montecristi (2008), y el legislador en el Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada, COOTAD (2010), respectivamente buscaron este propósito.

En palabras de uno de los proponentes del COOTAD, el modelo de Estado propuesto estableció una agenda programática encargada de: “... democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institucionalidad pública...” buscando sobre todo “...acercar el Estado al ciudadano e impulsar la efectividad de las acciones de gobierno...” para lo cual se constituyen en ejes fundamentales de la reforma “...los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana” (Hernández, 2011, p. 10).

Sin embargo, pese a los avances que en teoría se alcanzaron en la construcción del nuevo modelo del Estado, si bien es cierto a nivel latinoamericano los gobiernos “progresistas” mantuvieron su tesis de redistribución del territorio, más pudo el deseo de aumentar el poder y ejercerlo a nivel nacional con un Ejecutivo fuerte, de corte centralista, características, que a criterio de sus ideólogos permitiría derrotar a la “larga noche neoliberal”,⁹⁴ y por ello las constituciones bolivarianas prevén un amplio articulado donde se otorga capacidades y un rol rector y de planificación al Estado Central⁹⁵ (Ortiz, 2007).

5. La evolución de la descentralización en Ecuador

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el caso ecuatoriano de inicios del presente siglo presenta la particularidad respecto a su sistema político. Autores como Hurtado (2007), Freidenberg y Alcántara (2001), consideran que al dar mayor representación a los espacios territoriales provinciales (diputados en el Congreso Nacional), hizo que muchas fuerzas políticas prefieran concentrar su capacidad electoral en nichos regionales o locales,⁹⁶ que exteriorizar su presencia nacional, situación que repercutió directamente en generar fuertes bastiones de poder desde los que realizaron presión al gobierno central bajo

94 “Hay un fuerte cuestionamiento a la Constitución anterior por haber facilitado las reformas neoliberales y la privatización...” razón por la cual “Se busca recuperar el rol del Estado en torno a la planificación, la redistribución de la riqueza y el desarrollo”. (Ortiz, 2007, p. 35).

95 Una de las mayores críticas del modelo de Estado de 2008, fue precisamente el cuestionamiento a la autonomía de los GAD, por parte de instituciones como la entonces Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES.

96 Una de las causas que llevó a la crisis de los partidos en el Ecuador, fue el hecho de centrarse sólo en ganar elecciones a fin de defender espacios de poder y mantener el status quo respecto a intereses particulares, lo cual se tradujo en la pérdida de espacios y representación a nivel nacional: “...los partidos tienen una vocación local-regional, no nacional, y no disponen de incentivos claros que los hagan adoptar un proyecto de descentralización que vaya más allá de sus propias dinámicas (locales-regionales) e intereses (inmediatos)” (Hurtado, 2007, p. 284).

el discurso pro descentralizador, solicitando competencias cuando en realidad lo que se buscaba y presionaba era la transferencia de recursos (Hurtado, 2007).

Previo a la instauración de la autodenominada “Revolución Ciudadana”, la evolución del proceso de descentralización en el Ecuador se concentró en cuatro etapas: a) desde el retorno a la democracia hasta la instalación de la Asamblea Constitucional de 1998, en la cual se tiene la denominada descentralización a la carta, en la cual se privilegió “... la fuerza de negociación de los gobiernos locales, con mayor capacidad de movilización y exigencia...” (Arias, 2008, p. 218), lo cual no resolvió las inequidades territoriales; b) se concentra en la crisis bancaria (1999), y su consecuente fractura del país que devenga en regionalización; c) marcada por el shock provocado por la dolarización (2000), donde la agenda de la descentralización se descuidó; y, d) en el 2006, las autoridades de los gobiernos subnacionales (alcaldes y prefectos), exigieron un nuevo modelo, en el cual se considere el régimen de autonomías, a la par solicitaron la transferencia de competencias por parte del gobierno central, sin embargo, la falta de coordinación, la negativa burocrática institucional, hizo que durante años las transferencias fueron lentas o incluso éstas se superpusieron entre gobierno central, intermedios o locales, generando caos vinculado a intereses políticos.

Frente a la propuesta planteada por Hurtado (2007), se propone la siguiente distribución de etapas de evolución: a) el primero desde la Constitución de 1979 hasta los intentos de Modernización del Estado de la década de los noventa; b) el segundo, desde la Constitución de 1998 con el modelo de administración descentralizada, el cual no tuvo repercusión práctica; y, c) un tercero, que inició con las demandas de los gobiernos locales y de la ciudadanía en la Asamblea Constituyente de 2007, que se vio reflejado en un nuevo modelo de Estado en la Constitución de 2008, y posteriormente en el 2010 con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada, COOTAD,

que generó nuevas dinámicas, pero así también limitaciones, y que intentaron ser solucionadas a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, y el Plan Nacional de Descentralización, 2012-2015, respectivamente.

6. La evolución normativa en el Ecuador

En Ecuador, la descentralización ha pasado por distintas etapas que han sido plasmadas en su legislación, hasta llegar al planteamiento del COOTAD, que tiene por finalidad impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio, así como el garantizar la realización del buen vivir y la existencia de una equidad interterritorial, y sobre todo niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, a través del “fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía” (art. 106, COOTAD).

**Tabla No. 2. La Evolución Normativa
de la Descentralización en Ecuador.**

Conceptos de descentralización en la evolución del Derecho Administrativo ecuatoriano			
La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social (1997) art. 3		El COOTAD (2010) art. 105	
<i>“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”</i>	Términos empleados: a) Transferencia definitiva. b) Se transfieren funciones, atribuciones y responsabilidades. c) Recursos: financieros, materiales y tecnológicos. d) Se refiere a que la transferencia lo hace la Función Ejecutiva.	<i>“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”</i>	Términos empleados: a) Transferencia obligatoria, progresiva y definitiva. b) Se transfieren competencias. c) Recursos: talento humano, financiero, material y tecnológico. d) Se refiere a que la transferencia lo hace el gobierno central.

Fuente: Elaboración propia

Ecuador se caracterizó por poseer una extensa legislación en materia de descentralización, hasta la codificación del COOTAD, destacando los siguientes cuerpos legales:

Tabla No. 3. La regulación normativa de la descentralización en Ecuador.

Principal normativa en materia de descentralización, derogada desde la vigencia del COOTAD		
Normativa que regula:	Registro Oficial	Fecha
Ley Orgánica de Régimen Municipal Codificación 2005-016	N.º 159	5 diciembre de 2005
Ley Orgánica de Régimen Provincial	N.º 288	20 de marzo de 2001
Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales N.º 2000-29	N.º 193	27 de octubre de 2000
Ley de Descentralización del Estado y Participación Social	N.º 169	8 de octubre de 1997
Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales	N.º 27	20 de marzo de 1997
	N.º 113	27 de junio de 2003
Decreto Legislativo s/n Fondos Provenientes de la Explotación Petrolera para el desarrollo de los organismos seccionales	N.º 113	24 de enero de 1980

Fuente: Elaboración propia.

En dos décadas, el Ecuador pasó por momentos contradictorios que han ido desde el aumento de competencias hacia los gobiernos locales y que terminaron de plasmarse en la Constitución de 1998, en la cual se produjo la reserva exclusiva de competencias a favor del gobierno central en cinco ejes.

**Tabla No. 4. La evolución por períodos
de la descentralización ecuatoriana.**

Los momentos de la descentralización en Ecuador		
Momento	Período	Contenido/ Acciones
1. Desarrollo regional desde el gobierno central	1960-1970	Ley de Régimen Municipal. Junta Nacional de Planificación. Presencia del gobierno central en todo el territorio nacional.
2. Descentralización neoliberal	1980 (finales) – 1990 (inicios)	Apoyo de los grandes organismos internacionales (BM, BID). Reforma del Estado: achicamiento, desburocratización, aperturismo, liberalización del mercado. Ley de Modernización 1993. Creación CONAM
3. Fortalecimiento de los gobiernos seccionales	1996-1998	Ley especial de distribución del 15% (obligatoriedad del Estado central de transferir el 15% ingresos corrientes del presupuesto a municipios (70%) y consejos provinciales (30%). Ley de Descentralización 1997. Constitución neoliberal de 1998.
4. Regionalismo y autonomías	1999	Crisis financiera ⁹⁷ . Propuestas de autonomía por parte de las provincias de la Costa y Oriente. (sin valor institucional) Comisión de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales (Gobierno de Mahuad y Noboa).

97 “La crisis financiera ecuatoriana se constituyó en una coyuntura de reavivamiento del conflicto regional. La procedencia de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999 marcaron también la dinámica de la descentralización”. (Barrera, 2005, p. 15).

5. Procesos descentralizadores	2001-2004	Inicia la descentralización con resultados limitados éstas en materias: turismo, ambiente, agricultura, salud y tránsito. CONCOPE define las competencias.
6. Ley de autonomías y proceso Constituyente	2006-2007	Los alcaldes de Quito (Francisco Moncayo Gallegos) y de Guayaquil (Jaime Nebot Saadi) proponen la reforma de la estructura político-administrativa del Estado a través de un proyecto de Ley Orgánica, que no llega a prosperar. En 2007 asume el poder Rafael Correa y en su segundo decreto ejecutivo convoca a Consulta Popular para una Asamblea Constituyente
7. "Revolución Ciudadana"	2008 - hasta el presente	Se promulga la Constitución de Montecristi en 2008. Administración Descentralizada. Se contemplan las diversas categorías de regiones. Devolución de competencias al Estado Central, y asignación de competencias exclusivas a los gobiernos subnacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barrera, 2007, p. 177-184.

Durante el gobierno de Correa Delgado, es cuestionable la reforma institucional del Estado, la cual estuvo "...orientada a recuperar las capacidades de rectoría, regulación y control del gobierno central,⁹⁸ sobre el conjunto de la agenda pública, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios" (Ramírez Gallegos, 2012, p. 359).

98 "Los expertos dicen hablar en nombre de toda la nación, y no de intereses particulares ni de grupos sociales calificados como corporativistas... El líder actúa como si encarnara la voluntad popular. Los tecnócratas consideran que están más allá de los particularismos de la sociedad y que pueden diseñar políticas que benefician a toda la nación". (De la Torre, 2013, p. 129).

Lo cual, si bien es cierto no se trató de un proceso centralizador, terminó por convertirse en una superposición de competencias y funciones entre el gobierno central y los demás niveles de gobierno.

Críticos como Carlos de la Torre (2013) señalan, que: “El gobierno de Correa... no promueve la participación en el nivel local ni ha creado instituciones de democracia participativa. En su régimen convive el discurso populista con el dominio de los tecnócratas. Una élite de expertos está a cargo de la elaboración de políticas públicas que van desde el plan nacional de desarrollo, hasta políticas de educación y comunicación del régimen”. (De la Torre, 2013a, p. 128-129).

Situación que dista de lo que debe perseguir todo proceso de descentralización moderno, el cual debe exigir al Estado: el “... aumento de su capacidad de planificación estratégica y gestión en los diferentes niveles territoriales y sectoriales...” (Aghón & Cortés, 1998, p. 77).

7. Conclusiones

La descentralización fue vista durante los años ochenta y noventa como la panacea de las oportunidades para el desarrollo en América Latina. Durante la evolución de la descentralización en el país, destaca el modelo bicéfalo ecuatoriano, entre Quito y Guayaquil, donde se generaron bastiones de poder y de presión al gobierno central.

Por otro lado, el cambio de modelo, sumado a la aplicación de una política clientelar extrema, generó la atomización de la estructura político-administrativa. De tal suerte, las parroquias de mediano tamaño vieron la oportunidad de adquirir la categoría de cantón, pasando de 114 en la década de los setenta, a casi el doble, 221. Todo ello, a la par de un poderoso movimiento por las autonomías, sin comprender que la autonomía se trata de un poder limitado, y que ésta no debe ser confundida con soberanía, ni alterar la estructura del Estado Unitario.

De tal suerte, los cambios que introdujo la Constitución (2008) y el COOTAD (2010), respectivamente, no han evitado la paranoia del gobierno central de turno, por estar presente en todas las obras y los servicios, cuyo objetivo no es más que consolidar la noción de Estado Unitario, y sobre todo un celo infundado por evitar que un gobierno local preste mejores servicios, lo cual se liga al carácter electoral, con el fin de generar un sentimiento de fidelidad respecto de los ciudadanos-electores.

La capacidad para asumir las competencias si bien es cierto viene dada de la ley, ésta debe acompañarse con la correspondiente transferencia de recursos para que sea efectiva, pero sobre todo que esos fondos lleguen con antelación a fin de que permitan realizar un proceso previo para alcanzar la capacidad en los campos determinados de las competencias por las que se pide su transferencia.

CAPÍTULO XI

**LA PLURINACIONALIDAD EN LA PRÁCTICA:
EL CASO DE LA MASACRE A LOS TAROMENANE**

Mario Melo Cevallos

1. Introducción

Entre los importantes aportes al constitucionalismo ecuatoriano que hizo la Constitución de 2008 destaca la definición del Ecuador como un estado plurinacional (Art. 1 CDE).

Esta definición, propuesta por el movimiento indígena nacional liderado por la CONAIE, desde la década de los noventa, tiene, desde el punto de vista conceptual, una importancia capital. Implica la voluntad de superar de una vez y para siempre el atavismo que nos condena a seguir siendo un estado colonial.

El Proyecto Político de la CONAIE de 1994, aspiraba a, *Que los rezagos económicos, políticos, sociales, psicológicos y culturales de la colonia; así como el Eurocentrismo y Etnocentrismo fomentado por los sectores dominantes que impide el desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas y de la sociedad en general. deben desaparecer para dar paso al establecimiento de un Nuevo Orden Económico y al Nuevo Estado Plurinacional.* (CONAIE, 1994)

Cuando el Artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como un estado plurinacional, nos reta a debatir y definir los alcances de esa plurinacionalidad, para que, más allá de la proclama enunciativa, dicha definición sea un reconocimiento efectivo de la unidad en la diversidad. Este enunciado nos plantea como país el imperativo político de buscar un modelo de estado que, desde una estructura, unas prácticas en el ejercicio del poder y una orientación renovada de sus políticas permita superar los rezagos coloniales del estado-nación.

La plurinacionalidad, habiendo partido como consigna política desde el movimiento indígena, le muestra a la sociedad ecuatoriana que los pueblos indígenas, a pesar de haber vivido sometidos, excluidos, repudiados por siglos por el mero hecho de ser diferentes, buscan la unidad de los ecuatorianos, demandan reconocernos como hermanos a pesar de las diferencias, para construir un futuro mejor (Maldonado, 2008).

Estado Plurinacional implica, siguiendo a Maldonado ob. Cit., tres elementos fundamentales:

- a. La definición del Ecuador como un país diverso, en el que coexisten pueblos y culturas diferentes, muchas de las cuales, de origen ancestral, preexistentes a la creación del Estado y reconocidos constitucionalmente como nacionalidades y pueblos, asentados en ámbitos territoriales, que, al ser incorporadas al Estado Plurinacional, lo enriquecen con distintas visiones del desarrollo, de la organización social y política, de las instituciones.
- b. La plena incorporación de las nacionalidades y pueblos al nuevo Estado Plurinacional implica la abolición de toda forma de opresión, explotación y exclusión. “Sin la transformación del sistema político, económicos e institucional colonial y neoliberal no es posible la participación plena y el ejercicio de los derechos ciudadanos y colectivos” (Maldonado, 2008: p. 3).
- c. La interculturalidad es el nuevo tipo de relacionamiento igualitario y respetuoso entre nacionalidades, pueblos y el Estado. A este respecto, nosotros anotamos que la interculturalidad incorpora, además a los afroecuatorianos, campesinos, montubios y mestizos.

Consecuentemente, las nacionalidades indígenas, colectividades dotadas de identidad histórica y cultural, no son solo sujetas colectivas de derechos sino elementos constitutivos del Estado plurinacional del Ecuador, en la misma medida y condiciones que los otros sectores nacionales.

Por lo tanto, las reglas de juego de la democracia y del estado de “derechos y de justicia social” deben expresar, de manera armónica y coherente, las visiones, valores y construcciones jurídicas de la diversidad de nacionalidades ecuatorianas, respetando y valorando cada una de ellas. Sin subordinaciones.

Definir al Estado como plurinacional convoca a superar la visión del eurocentrismo colonial que supone que solo las construcciones jurídicas de la civilización occidental blanco-mestizas constituyen Derecho y son capaces de garantizar justicia. Dicha visión lleva, a menudo, a cerrar los ojos frente a las monstruosas deficiencias del sistema jurídico ordinario mientras se magnifican las de los sistemas jurídicos indígenas.

Como sostiene Agustín Grijalva: *el constitucionalismo plurinacional es o debe ser un nuevo tipo de constitucionalismo basado en relaciones culturales igualitarias que redefinen o reinterpretan los derechos constitucionales y reestructuren la institucionalidad proveniente del estado nacional* (Grijalva, 2009, p. 391).

En esa línea de pensamiento, el Estado es consecuente con su plurinacionalidad cuando asume que las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas han desarrollado sus propias normas y su propia institucionalidad para la resolución de los conflictos que surgen bajo sus jurisdicciones. Por ello, no es posible plurinacionalidad sin pluralismo jurídico.

2. Sistema jurídico ordinario y sistemas jurídicos propios

Desde 1998 en nuestro país ha habido un reconocimiento jurídico constitucional de la coexistencia de varios sistemas jurídicos que se aplican simultáneamente dentro de la misma jurisdicción territorial en donde el Estado ecuatoriano ejerce soberanía. Por un lado, existe un sistema jurídico de uso general, promovido por el Estado y al cual él mismo se somete para validar sus atribuciones y sus límites. A este sistema nosotros le llamamos “sistema jurídico ordinario”. Por otro lado, desde tiempos inmemoriales anteriores incluso a la conformación del Estado ecuatoriano, han venido funcionando y lo hacen hasta la actualidad, otros sistemas jurídicos que son propios de los pueblos indígenas.

Las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008 y el Convenio 169 de la OIT vigente en Ecuador desde 1999,⁹⁹ han reconocido que los pueblos indígenas tienen sus propias formas de reprimir los delitos cometidos por sus miembros,¹⁰⁰ normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario¹⁰¹ e incluso que sus autoridades ejercen funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial.¹⁰²

Una descripción muy simple y directa respecto a en qué consisten los sistemas jurídicos diría que se tratan de conjuntos de normas que pretenden regir las actuaciones de personas e instituciones, y en base a las cuales, las autoridades declaran derechos y atribuyen responsabilidades.

99 15 de mayo de 1999, al año de haber sido ratificado

100 *Artículo 9*

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. (Convenio 169 de la OIT)

101 Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional. (Artículo 191 de la Constitución Política de la República aprobada en 1998)

102 Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria (Art. 171 de la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008).

Esta definición calza tanto al sistema jurídico ordinario como a los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas. Cada sistema supone la existencia de una jurisdicción propia, encargada de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en virtud de las normas que lo conforman.

El sistema jurídico ordinario y los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas tienen entre sí diferencias evidentes y radicales. Así, *mientras el primero está compuesto mayoritariamente por normas escritas, los segundos por normas consuetudinarias mayoritariamente no escritas. En el sistema ordinario el proceso de creación de normas está claramente reglado, habiéndose establecido mediante disposiciones expresas en la Constitución y la ley, los roles y atribuciones que ejercen en dicho proceso diferentes autoridades y sectores de la ciudadanía, mientras que en los sistemas propios de los pueblos indígenas las normas se han venido creando, desde tiempos ancestrales hasta la actualidad, mediante procedimientos diversos, muchas veces no previstos pero no por ello menos legítimos.* (Melo, 2013)

Reconociendo que hay varios sistemas jurídicos muy diferentes entre sí, que vienen siendo aplicados dentro del territorio nacional ecuatoriano por autoridades distintas, la Constitución actual ha querido que dichos sistemas se compatibilicen y que las jurisdicciones, ordinaria e indígenas, coordinen y cooperen mediante mecanismos establecidos por la ley. (Art. 171 Constitución de la República del Ecuador)

Para lograr la compatibilización de sistemas, el Artículo 171 de la Constitución ha establecido tres parámetros:

1. Las normas y procedimientos propios que aplican las autoridades de los pueblos indígenas no deben ser contrarios a la Constitución y a los Derechos Humanos reconocidos en los instrumentos internacionales
2. Las decisiones de las autoridades de los pueblos indígenas están sujetas a control de constitucionalidad.

3. El Estado tiene el deber de garantizar que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades.

Es decir que, reconociendo la existencia de una pluralidad de sistemas jurídicos en el Ecuador, el legislador constituyente vio la necesidad de compatibilizarlos, tanto en el nivel de las normas que los conforman como en el de las decisiones jurisdiccionales que las aplican a casos concretos. Sin embargo, compatibilizar sistemas disímiles no es tarea fácil.

3. Pluralismo o monismo

Cuando la Constitución establece que las decisiones de las justicias indígenas puedan ser sometidas al control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, la situación del pluralismo jurídico se complica. El Art. 171 de la Constitución consagra el pluralismo jurídico cuando reconoce la existencia de sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas que coexisten con el sistema jurídico ordinario. Reconoce que esos sistemas son diferentes e independientes uno de otro, al punto que hay necesidad de coordinar y cooperar entre las jurisdicciones indígenas y la ordinaria.

Sin embargo, cuando se someten las decisiones de las justicias indígenas a control por parte de jueces constitucionales propios del sistema jurídico ordinario, respecto de su conformidad con la Constitución, criterio supremo de validez de dicho sistema, parece volver al monismo, es decir a considerar que en el fondo hay solo un sistema jurídico, el ordinario, del que forma parte un conjunto de subsistemas subordinados que usan, casi como una anomalía, normas y procedimientos distintos a los de uso común en el resto del sistema que, por cierto, tampoco pueden separarse de lo previsto en la Constitución, norma fundamental del sistema jurídico ordinario.

En la realidad los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas funcionan desde antes de la existencia del Estado, de las Constituciones

y del sistema jurídico ordinario. Su existencia y validez ni se originan ni dependen de su reconocimiento constitucional. Su funcionamiento es y ha sido independiente del sistema jurídico ordinario, aun cuando autoridades de ese sistema se hayan pronunciado sobre la validez o no, para su sistema, de algunas de las decisiones de la justicia indígena.¹⁰³

La tarea de control impuesta a la Corte Constitucional sobre las justicias indígenas no puede ser, sino contradictoria. Implica admitir o no la validez para el sistema jurídico ordinario de decisiones adoptadas por jueces de otro sistema jurídico, en base a la aplicación de normas de ese otro sistema.

Un ejercicio poco inteligente del control de constitucionalidad de las decisiones de la justicia indígena podría llevar a que la Corte Constitucional derogue sistemáticamente todas y cada una de las resoluciones de la justicia indígena que lleguen a su conocimiento, por inconstitucionalidades de fondo o de forma. Solo por mencionar algunos temas difíciles, el principio de legalidad, siendo propio del Derecho Penal ordinario no está incorporado en el derecho propio de los pueblos indígenas; las garantías del debido proceso en uno y otro sistema jurisdiccional podrían ser diferentes y hasta contradictorias.

Eso llevaría a un paulatino decline de las jurisdicciones propias a favor de la jurisdicción ordinaria o, por lo contrario, a su enclaustramiento en el seno de las comunidades, manteniéndose ocultas, casi clandestinas, como en los tiempos de la colonia. En ambos escenarios la pérdida es evidente en relación con los afanes de construcción del Estado Plurinacional proclamados por el Ecuador en la Constitución de Montecristi.

Solo un desarrollo adecuado del principio constitucional de plurinacionalidad, derivado de la definición del Estado Ecuatoriano como

103 Véase Beltrán, Bolívar, *Desde la continuidad histórica, reconstruyendo la Jurisprudencia Indígena*, Quito, Fundación Lianas, noviembre de 2010.

plurinacional y multicultural que hace el Artículo 1 de la Constitución puede llevar a los jueces constitucionales a autocontenerse frente a la pretensión de cualquier interesado en echar abajo decisiones de la justicia indígena.

Dicho principio reconoce que el Ecuador incorpora en su seno diversas nacionalidades y pueblos, con sus propias culturas, sus propios derechos y sus propias jurisdicciones. Pero lo más importante de este principio es que reconoce que esa incorporación es en pie de igualdad, sin subordinaciones ni imposiciones. Sin descalificaciones al diferente. Sin colonialismo.

Los derechos humanos, entonces no serían un límite impuesto a la justicia indígena, sino su continente.

4. Muerte y venganza en el Yasuni

4.1. Introducción al estudio de caso

El 31 de octubre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales del Cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, dictó sentencia en el proceso penal¹⁰⁴ seguido en contra de miembros de la nacionalidad Waorani por el delito de homicidio en contra de un grupo familiar Tagaeri/Taromenani de la Amazonía ecuatoriana, cometido mediante un ataque armado a su casa, el 30 de marzo de 2013.

Dicha sentencia pone fin a la primera instancia, dentro de uno de los casos penales más complejos que se han tramitado en el Ecuador en los últimos años. Un caso en el que los conceptos de plurinacionalidad y pluralismo jurídico han resultado puestos a prueba hasta el extremo.

La justicia penal del Ecuador, que, como hemos dicho, es definido por su propia constitución como un estado de derechos y de justicia, pluricultural y plurinacional; que ha reconocido un pluralismo jurídico con las limitaciones ya anotadas y que reconoce un corpus de derechos

104 No 2225120130223

colectivos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que incluye el de ejercer su jurisdicción indígena en base a sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, tuvo que hacerse cargo del juzgamiento de un grupo de personas indígenas de un pueblo de reciente contacto, que mataron alrededor de veinte y cinco personas indígenas de un pueblo en aislamiento dentro de su territorio y se apoderaron de dos niñas sobrevivientes de la masacre, teniendo como móvil la venganza, exigida culturalmente, por la muerte de dos ancianos de su pueblo, lanceados, presumiblemente, por personas pertenecientes al pueblo en aislamiento contra el que se realizó el ataque .

Al hacerlo develó sus propios límites, por no haber abordado la construcción de un entendimiento común de lo que significan la pluri-nacionalidad y la pluriculturalidad, cuando estos conceptos abandonan la comodidad del texto constitucional para ser aplicados en la candente realidad de los conflictos interétnicos. También, aireó las costuras del pluralismo jurídico, de las justicias indígenas y evidenció la falta del necesario deslinde de su jurisdicción y competencia frente a la justicia penal ordinaria.

A la final, la experiencia, aún no agotada, de ejercicio del ius puniendi frente a hechos tan atroces como extraordinarios, deja una serie de aprendizajes y una cascada de dudas.

Al final, esta historia, con ribetes míticos, de muerte y venganza en la selva amazónica, nos brinda material para reflexionar, cuestionar y quizá proponer algunas ideas para que la concreción de la plurinacionalidad, querida por la constitución de Montecristi para nuestro país, resulte lo menos traumática posible.

4.2. Los hechos

El caso tiene como antecedente la muerte con lanza de dos ancianos waorani, Ompore y su esposa Bugamey, el cinco de marzo de 2013, en la cercanía de la comunidad de Yarentaro, dentro del

denominado Bloque petrolero No 16, zona selvática de la región del Yasuní, Amazonía ecuatoriana.

Los perpetradores habrían sido miembros de pueblos indígenas en aislamiento, que comparten territorio con los Waorani. Según uno de los testigos que declaró en la audiencia de juzgamiento, Ompore habría tenido diálogos en la selva con personas taromenane. Ellos le habrían pedido hachas, ollas y otras herramientas e incluso habrían tenido pequeños problemas originados en el ruido que generan las actividades petroleras que se realizan en la zona y por actividades agrícolas. . . . *si Ompore no cumplía con el pedido entonces posiblemente era la muerte del Ompore, por ahí se generó el enfrentamiento, puntualizó el testigo* (Sentencia, 2019, p. 135)

Frente a la muerte de los dos ancianos, sus familiares habrían estado culturalmente llamados para tomar venganza. Muchos de quienes se encuentran vinculados por motivos académicos, de trabajo o afectivos con la realidad de los pueblos amazónicos, habrán supuesto que la organización de una partida de guerreros para tomar venganza contra quienes mataron a Ompore y Bugamey era inminente.

El 8 de marzo de 2013, Monseñor José Esteban Sávada escribía en el blog del Vicariato Apostólico del Aguarico una crónica sobre su visita a la comunidad de Yarentaro a pocas horas de la muerte de los ancianos y decía:

... Hay una actitud de venganza, buscarlos para matar, o quizá destruir su casa.

Han salido inmediatamente 10 personas hacia la casa de los Tagaeri, mayores y jóvenes, con lanzas y escopetas, entre ellos Inhihua y Araba.

*Hay temor en Yarentaro. Otro grupo vigila los caminos de ingreso al poblado. Se tiene impresión de que son vigilados desde la selva.*¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ver <https://www.vicariatoaguarico.org/joomla3/index.php/noticias/vicariato/8-visita-a-yarentaro-con-ocasion-de-la-muerte-de-ompore-y-bugamey>

La gravedad de la situación también habrá estado bajo análisis de los funcionarios del estado que tienen como trabajo, precisamente, monitorear la situación de los pueblos en aislamiento. Pero nadie hizo nada. Milagros Aguirre, coautora del libro “Una Tragedia Ocultada” (Di Marchi, 2013) afirma que la Fundación Labaka se comunicó con autoridades del estado, días antes de la matanza para comunicarles el riesgo inminente que significaba la venganza. (Di Marchi, 2013, p. 140)

A la final, según la misma fuente, tras reuniones y reuniones con diversos funcionarios de gobierno que no atinaron a tomar ninguna acción preventiva, el 1 de abril de 2013 se supo que la víspera se había consumado la venganza (Di Marchi, 2013, p. 156).

De acuerdo con la versión de un testigo protegido, recogida en el informe del peritaje de antropología jurídica realizado por Roberto Narváez para la Fiscalía de Pastaza dentro de la indagación previa por los delitos de genocidio y etnocidio que se abre en abril de 2013 luego de la matanza de los taromenane (Narváez, 2013), las víctimas que perdieron la vida en el ataque serían entre veinticinco y treinta, la mayoría mujeres y niños. (Narváez, 2013, p. 81.)

4.3. La respuesta judicial

Relata el informe del perito Narváez que tras la muerte de los ancianos Ompure y Bugamey, el mismo 5 de marzo de 2013, llegan hasta el lugar funcionarios de la fiscalía para realizar las diligencias de levantamiento del cadáver y las investigaciones de rigor (Narváez, 2013, p. 44).

El que esto haya sucedido resulta normal. Dos personas, es decir dos sujetos de derechos, habían sido privados de la vida por un ataque con lanza perpetrado por otras personas. Correspondía, en consecuencia, que la fiscalía realice las diligencias necesarias para iniciar una indagación orientada a identificar a los responsables y someterlos a un proceso penal. Lo que problematiza la situación es que todos sabían

que los autores de esas muertes eran miembros de pueblos indígenas en aislamiento.

Aguirre relata que una de las lanzas que fueron usadas en el ataque a los ancianos fue sometida al estudio de la antropóloga Laura Rival, quien, aunque reside en Oxford, se encontraba en la zona y fue nombrada perito por la fiscalía para determinar a qué pueblo se puede atribuir su confección. La respuesta fue que su construcción seguía la misma factura de otras lanzas usadas por pueblos en aislamiento de Yasuní en ataques anteriores. (Di Marchi, 2013, p. 160)

Entonces, la particularidad de la situación hace que el sistema de justicia penal ecuatoriana se vea interpelado. ¿Tiene sentido llevar adelante una indagación penal para recoger elementos de convicción sobre la responsabilidad de los indígenas aislados en un ataque con lanza a otros indígenas? Evidentemente la respuesta fue no, porque ningún proceso penal se llevó adelante por estos hechos. No cuestiono la decisión; probablemente era la más sensata. Sin embargo, llama la atención la poca formalidad y rigor procesal. ¿Había necesidad de un debate judicial al respecto? Hubiera sido saludable. En 2013, el Código Penal vigente no contemplaba ninguna exclusión de responsabilidad o causa de justificación aplicable a un indígena aislado por su condición de tal.

Sin embargo, estaba ya vigente la Constitución de 2008 que rige en el Ecuador hasta el momento. Dicho cuerpo normativo, en su artículo 1, incluye, como hemos dicho, en la definición del Estado Ecuatoriano las características de ser pluricultural y plurinacional. Incluye también un conjunto de derechos cuya titularidad corresponde, colectivamente, a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre el que se cuenta *Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social* (Art. 57, núm. 1) y, para el caso de pueblos en aislamiento el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución establece que: *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.

Además, el artículo 171 de la Constitución prescribe que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejerzan funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Dichas autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

Consecuentemente, el deceso de Ompure y Bugamey ofrecían material para una compleja discusión jurídica: tratándose de dos muertes provocadas por otras personas, a través de un ataque con lanza, en una emboscada para impedir que los atacados se defiendan, en despoblado, estaban, presumiblemente, incurso en el tipo penal del asesinato contemplado en el artículo 450 del Código Penal vigente a la fecha. (Código Penal, 1971) Por tanto, en un estado uninacional con un régimen de monismo jurídico, vale decir, de un solo sistema jurídico con un solo sistema de justicia dentro de su territorio, si hay indicios conducentes a concluir que se ha cometido un delito perseguible de oficio, como es el asesinato, la fiscalía habría estado obligada, sin dudar, a iniciar una investigación.

Sin embargo, habiendo sucedido en el Ecuador, un estado plurinacional con un régimen de pluralismo jurídico, resulta pertinente discutir si el presunto asesinato de dos personas indígenas a manos de otras personas indígenas, en territorio indígena debía ser investigado por la fiscalía para el procesamiento penal de los presuntos responsables o si la jurisdicción competente para conocer y juzgar a los responsables era la justicia indígena.

El artículo 171 de la Constitución ecuatoriana haría pensar que la competente es la justicia indígena y que las autoridades de la comunidad donde se produjeron los hechos y/o las de la nacionalidad waorani, ejerciendo funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, debían juzgar a los responsables. Más aún, el último inciso del artículo 171 también señala que: *El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades.*

Sin embargo, la nacionalidad Waorani, de reciente contacto, no tendría ni estaría obligada a tener un sistema de resolución de conflictos basado en que autoridades tradicionales asuman el rol de juzgar primero y luego castigar. Tener autoridades con la potestad de juzgar a quienes infringen las tradiciones o las normas propias de la colectividad, no es ni ha sido, la manera universal de hacer justicia. Hay naciones, pueblos y comunidades que han desarrollado otras respuestas civilizatorias para restaurar el equilibrio social roto por una falta y castigar a quien la comete.

El mecanismo tradicional en muchas culturas de la selva, y en concreto en la cultura Wao, ha sido reprimir a quien provoca la muerte de una persona, mediante la venganza; provocando su muerte o la de los suyos.

En definitiva, la justicia penal estatal no actuó en contra de los indígenas aislados que presuntamente mataron a Ompure y Bugamey. Quienes actuaron fueron los deudos, los familiares y amigos de los fallecidos. Y lo hicieron, no como hubiera querido el legislador constituyente, administrando justicia indígena, sino como se lo impuso su tradición ancestral: armando una partida de guerreros para tomar venganza.

Luego de que la venganza se concreta en una masacre, conocida y difundida por los medios de comunicación, la fiscalía tuvo que activarse para cumplir su papel de investigar. Un Fiscal de la Provincia de Orellana inicia Indagación Previa por presunto “Delito de Genocidio y Etnocidio.”¹⁰⁶

106 N.º 220201813040001

¿Con qué argumento la fiscalía decidió intervenir en el caso de la muerte de los 25 o 30 indígenas aislados, y no intervenir en el caso de la muerte de los dos ancianos waorani? Desde el punto de vista jurídico, ambos casos presentan una analogía perfecta: muertes violentas de personas indígenas, cometidas por otras personas indígenas dentro de territorios indígenas. Si en el un caso la competencia corresponde a la justicia indígena de conformidad con el artículo 170 de la Constitución, en el otro caso también.

Evidentemente la diferencia viene dada por razones étnicas y pragmáticas. Los perpetradores de las muertes violentas; en el caso de los ancianos waorani, sería una partida de guerreros tagaeri y/o taromenani, es decir indígenas en situación de aislamiento. ¿Sería prudente pensar ellos conocen de la existencia de una ley penal que prohíbe y sanciona provocar la muerte a otra persona?; ¿que existen personajes como fiscales y jueces, con la potestad de acusarles y sancionarles por sus actuaciones? Las respuestas son, evidentemente, negativas. Se podría invocar el manido principio de que la “la ignorancia de la ley no exime a persona alguna”, pero una sana lógica llevaría a pensar que las personas pertenecientes a un pueblo en situación de aislamiento no deberían estar sometidos a la jurisdicción penal de un estado cuya existencia ignoran.

En cambio, los compromisos que soberanamente ha asumido el Estado ecuatoriano, internamente a través de su constitución y con la comunidad internacional al ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, le obligan a proteger a los pueblos indígenas en aislamiento, aunque ellos no lo sepan.

Por esa razón, una masacre que tiene por víctimas a personas de un pueblo indígena en aislamiento reclamaba la intervención estatal y ésta vino a través de la justicia penal. La indagación previa se convirtió en el (Proceso penal 223, 2013) tramitado por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana. De conformidad con la formulación de

cargos hecha por la fiscalía en audiencia realizada el 27 de noviembre de 2013 (Consulta de constitucionalidad, 2014) el delito por el que se realizaba la instrucción era el de genocidio tipificado en el numeral 1 del artículo innumerado inserto antes del artículo 441 del Código Penal vigente a la fecha¹⁰⁷ (Código Penal, 1971).

Por otro lado, ¿podemos afirmar que las personas waorani que participaron en el ataque estaban lo suficientemente integrados a la sociedad nacional como para conocer las repercusiones penales de sus actuaciones? ¿cuántos de ellos hablan español? ¿cuántos saben leer y leen habitualmente? ¿cuántos han recibido formación o instrucción respecto al contenido del Código Penal? Más allá de eso ¿cuán actual y actuante en sus vidas es el llamado a la venganza ritual por la muerte de los suyos?

Demasiadas interrogantes como para poder afirmar paladinamente que ellos, los Waorani, están en mejores condiciones para comprender las consecuencias jurídicas de sus actos y responder por ellos de acuerdo con las normas penales del estado, que sus vecinos los Tagaeris y Taromenane.

4.4. Consulta de constitucionalidad

El 14 de abril de 2014, el juez de garantías penales que conocía la causa, a pedido del fiscal, remite a la Corte Constitucional una consulta de constitucionalidad (Consulta de constitucionalidad, 2014) respecto al referido numeral 1 del artículo innumerado inserto antes del artículo 441 del Código Penal vigente a la fecha. La duda surge específicamente en torno a la pena prevista para ese delito, reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años (Código Penal, 1971).

107 Art. ...- Quien, con propósito de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, perpetre alguno de los siguientes actos, será sancionado: 1. Quien ocasionare la muerte de sus miembros, será sancionado con pena de reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años.

Al hacer la consulta, el juez considera que dicha disposición vulnera el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, vigente en el Ecuador desde 1989, en el artículos 8, numerales 1,2 y 3; artículo 9, numeral 2 y 3, artículo 10, numeral 1.¹⁰⁸ En definitiva, el juez de garantías penales se cuestiona respecto a la severidad e inadecuación de la pena, no respecto a la aplicabilidad del tipo de genocidio a un acto que aparece como una venganza punitiva propia de la cultura wao.

Argumenta el juez consultante que la pena privativa de la libertad aplicada apersonas criadas en otro contexto cultural, diferente al “occidental”, puede carecer de sentido e incluso constituir un trato cruel, inhumano y degradante... *implicaría separación de su grupo hacia un contexto totalmente extraño para ellos con las personas que no comparten su lengua, tradiciones y costumbres, sometidas a prácticas ajenas a las que están acostumbrados y se han desarrollados. Además, también afectarían sus posibilidades de rehabilitación y reinserción a una comunidad que no va a reconocer como válida la pena impuesta ni resarcido el daño.* (Consulta de constitucionalidad, 2014, p. 3).

108 Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

Sin duda son argumentos válidos y fundamentados. La pena, en nuestro sistema penal, siendo un acto de justicia, consecuencia del cometimiento de una acción ilícita previamente tipificada en la ley penal, no es ni puede ser únicamente medio de punición y venganza. No puede buscar, solamente, causar dolor al condenado como castigo por sus actos. Debe cumplir una función social vinculada con la rehabilitación y la reinserción social.

Si la pena que se impone a una persona indígena impide el cumplimiento de su función de rehabilitación y reinserción social y le significa una carga desproporcionada de dolor físico, psicológico o moral, deja de ser una consecuencia jurídicamente válida de la responsabilidad penal y se convierte en una violación de los derechos humanos del condenado.

La Corte Constitucional acoge la consulta y la afronta, puntualizando que no se trata de una simple interpretación del tipo penal que consta en el innumerado incorporado antes del artículo 441 del Código Penal, sobre el cual, sostiene que, de su simple lectura no presenta vicios de constitucionalidad, sino de cómo su aplicación al caso concreto generaría una afectación a los derechos colectivos de pueblos ancestrales que desconocen el contexto de la norma por ser ajena a su cosmovisión ancestral. La Corte contextualiza, concretamente su análisis en el conflicto entre un pueblo en aislamiento un pueblo de reciente contacto (Sentencia de Consulta de Constitucionalidad, 2014, p.19)

Para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma, la Corte parte del reconocimiento que hace la Constitución ecuatoriana, en su artículo 1, del Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional, lo cual le permite identificar que *en nuestro país existen diferentes culturas y grupos étnicos que han permitido la configuración de nuestro modelo estatal: en ese orden de ideas se colige en nuestro medio la existencia de una diversidad cultural, abandonando prácticas de exclusión que han existido y existen en nuestro continente* (Sentencia de Consulta de Constitucionalidad, 2014, p. 13).

La Corte busca desarrollar una visión del derecho en el que se respete e incorpore dentro de la vida jurídica del país la cosmovisión de los pueblos ancestrales que tiende a diferir de la cultura hegemónica y en el que el Estado asume obligaciones de protección y garantía de la diversidad cultural (Ob. Cit. Pág. 14).

A partir de ese marco interpretativo e inspirada en la legislación penal peruana,¹⁰⁹ la Corte se lanza a insinuar una salida para el proceso penal en el que se enmarca la consulta. Sostiene que

para la solución de conflictos en los que están inmersos pueblos ancestrales, la doctrina penal desarrolló el denominado error de comprensión culturalmente condicionado, siempre y cuando se demuestre que uno o varios de los miembros de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena que supuestamente perpetró un ilícito se encontraban en una situación que les impedía conocer la norma penal por la cual se les imputa la comisión de un delito, ya que quien comete un ilícito condicionado por su cultura no se encuentra en la capacidad de interiorizar la norma penal, elemento que sin lugar a duda deberá ser considerado cuando se presenten conflictos relacionados a la aplicación normativa penal a pueblos no contactados o de reciente contacto. Ob. Cit. Pág. 21.

Es una salida audaz, primero porque proponerla excede la competencia de la Corte Constitucional; la decisión sobre el fondo del proceso penal corresponde a los jueces ordinarios penales y en ese momento todavía no lo habían resuelto. Consecuentemente, la Corte Constitucional no podía ni atraer para sí la competencia para resolver sobre la culpabilidad

109 Artículo 15.- Error de comprensión culturalmente condicionado. El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo con esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena. (Código Penal peruano)

o inocencia de los imputados, ni decirles a los jueces competentes con qué criterio resolver, más allá de la respuesta a la consulta que puntualmente se le hizo.

Luego, cuestiona la actuación del juez consultante al haber impuesto prisión preventiva a los imputados del caso que son parte de un pueblo ancestral como es el Waorani, sin observancia de los principios interculturales que rigen nuestro modelo de Estado.

Sostiene la Corte que la adopción de este tipo de medidas cautelares de carácter personal devendría en una práctica que atenta sus derechos colectivos, generando un desarraigo de su entorno cultura, lo cual implicaría un atentado a los artículos 8.1, 9.2, artículo 10 numerales I y 2 del Convenio 169 de la OIT. (ob. Cit. p. 27). A los waorani contra quienes se seguía el proceso penal, en la audiencia de formulación de cargos, se les ordenó la medida cautelar personal de prisión preventiva y el 4 de febrero de 2014, el juez negó la revocatoria solicitada por la defensa. Esta medida fue cumplida en el Centro de Detención Provisional de la ciudad de Coca por siete de los implicados. Incluso, tres de ellos se dieron a la fuga el 14 de junio de 2014, habiendo sido recapturado uno de ellos.

Las circunstancias de la fuga y de la recaptura fueron dignas de una tragicomedia. Así se desprende del relato firmado por Achakaspi en el blog del Vicariato Apostólico del Aguarico.¹¹⁰ Al fin, el 16 de septiembre de 2014 se les devuelve la libertad tras haber sido sustituida la medida cautelar.¹¹¹

110 Ver <https://www.vicariatoaguarico.org/index.php/documentos/achakaspi/1094-21-waorani-fuga-de-la-carcel-de-ninguna-seguridad>.

111 Boleta de excarcelación. 16/09/2014. Juzgado Segundo de Garantías Penales de Francisco de Orellana (Coca) Juicio Penal N° 2013-00223.

A continuación, la Corte Constitucional establece el estándar de inaplicabilidad de penas privativas de la libertad a personas de pueblos indígenas aislados y de reciente contacto:

Adicionalmente, se debe manifestar que la sanción de privación de la libertad es la última ratio dentro de la configuración del derecho penal hacia pueblos ancestrales, más aún considerando una visión intercultural, conforme lo determina el artículo 10 numeral 2. El alejar a los miembros de los pueblos no contactados o de reciente contacto a un entorno social como los centros de rehabilitación social genera una afectación a su relación comunitaria, al separarlos de su entorno social y colectivo (Sentencia de Consulta de Constitucionalidad, 2014, p. 28).

Con este párrafo, queda zanjada la duda del juez consultante: las penas privativas de la libertad no serían aplicables a los imputados waorani del presente caso, por cuanto la Corte considera que dicha pena es exorbitante, tanto en cuanto, los alejaría de su entorno social y colectivo afectando su relación comunitaria tan importante en su cultura.

A la final, se entiende que el tipo penal es aplicable, en la medida en que sea “interpretado con perspectiva intercultural”. Así lo expresa en la parte resolutive de su sentencia:

2. Declarar que en el caso concreto la aplicación del artículo innumerado inserto antes del artículo 441 del Código Penal merece una interpretación desde una perspectiva intercultural, con el fin de evitar vulneraciones a derechos constitucionales. (Sentencia de Consulta de Constitucionalidad, 2014)

4.5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Penal, que debió juzgar y sentenciar el caso de los waorani procesados por la muerte de los taromenane, sin duda debió

afrontar demasiadas dudas y dificultades para llevar a cabo el juzgamiento, incorporando la perspectiva de interculturalidad que le exigía la Corte Constitucional. ¿Cómo traducir esa perspectiva intercultural en la práctica? más allá de incorporar traducción al *wao tededo* para garantizar que los procesados comprendan plenamente lo que sucede en el desarrollo de la audiencia, ¡como que eso fuera posible! ¿Qué rol debía jugar los *pikenani*, ancianos líderes tradicionales waorani? ¿Dónde debía desarrollarse la audiencia? ¿En el territorio waorani o en la sala de audiencia de la ciudad de Coca?

Sin embargo, las cuestiones más complicadas en torno a la resolución del caso tienen que ver con el estándar fijado por la Corte Constitucional respecto de la inaplicabilidad de las penas de cárcel para personas pertenecientes a pueblos indígenas de reciente contacto. Al respecto, varias preguntas se hacen necesarias. Si se condena a los procesados waorani por un delito cuya pena es privativa de la libertad, de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional no sería procedente aplicar en ellos esa pena. ¿Cuál sería una pena alternativa proporcional a la gravedad del delito y adecuada a la cultura de los condenados?

Primero, se debe aclarar que los cargos por genocidio fueron reformulados a pedido de la fiscalía, en audiencia realizada el 29 de septiembre de 20¹¹² y se les terminó acusando por el delito de homicidio. Este cambio implicó un reto adicional al momento de apreciar la existencia de la infracción, puesto que los artículos 99 y 100 del Código de Procedimiento Penal vigente a la fecha¹¹³, prescribía realizar las diligencias de identificación del cadáver, reconocimiento exterior y autopsia, en los delitos que

112 Acta de Audiencia. 29/09/2014. Juzgado Segundo de Garantías Penales de Francisco de Orellana (Coca) Juicio Penal N° 2013-00223.

113 Art. 99.- Identificación del cadáver.- Si se tratare de delitos que consistan en la muerte de un ser humano, el Fiscal o la Policía Judicial procurarán comprobar la identidad del cadáver, con las declaraciones de personas que hubiesen conocido en vida al individuo de cuya muerte se trata o por cualquier clase de medios científicos o técnicos.

consisten en la muerte de seres humanos, lo que no era posible en este caso, porque nunca se encontraron los cadáveres.

Este escollo es salvado por el tribunal bajo el razonamiento de que la supremacía constitucional hace que el principio de no contacto prevalezca sobre las disposiciones de los artículos 99 y 100 del CPP, tratándose de la muerte de miembros de pueblos indígenas en aislamiento. Por tanto, mediante prueba indiciaria, a partir de los testimonios recibidos en el proceso, las imágenes del lugar de los hechos y los peritajes antropológicos practicados, considera que la ausencia física de los cadáveres de las personas pertenecientes a pueblos indígenas en aislamiento voluntario que fueron victimadas no le limitan para declarar la existencia de la infracción acusada por la fiscalía. (Sentencia, 2019, p. 108)

Sobre el tema de la Interculturalidad, el Tribunal decide entrar a su abordaje a partir de analizar la imposibilidad de aplicar el error de comprensión culturalmente condicionado al caso en concreto, como le fue recomendado por la Corte Constitucional, puntualizando esta institución jurídica *consiste básicamente en determinar si los presuntos infractores, desconocían el contexto de la norma que contiene el delito cuya responsabilidad se les imputa, que en este caso es el de Homicidio o si aun conociéndola no se han encontrado en la capacidad de interiorizarla* (Sentencia, 2019, p. 114).

Para hacerlo, parte de que, en el caso concreto, los procesados pertenecientes a la nacionalidad waorani que desde hace 60 años han

Art. 100.- Reconocimiento exterior y autopsia.- Practicada la identificación a la que se refiere el artículo anterior, el Fiscal ordenará que los peritos médicos de la Policía Judicial, procedan al reconocimiento exterior del cadáver y a su autopsia.

La autopsia será practicada por dichos peritos de manera prolija y abriendo las tres cavidades del cadáver. En su informe los peritos deberán expresar el estado de cada una de ellas y las causas evidentes o probables de la muerte, el día y la hora presumibles en que ocurrió la muerte, así como el instrumento que pudo haber sido utilizado.

venido interactuando con los mestizos y en base a ello han ido desarrollando el respeto por las normas que rigen el Estado de derecho, en donde haciendo uso de esa interacción social han proclamado y ejercido varios derechos constitucionales (Sentencia, 2019, p.114).

Señala que la fiscalía probó que tienen cédula de identidad y por tanto queda demostrado que se han relacionado con el Registro Civil; algunos tienen aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; otros tienen licencia de conducir; otros han acudido a los jueces a pedir tutela de sus derechos, entre otros. En definitiva, el Tribunal concluye que Toda esta prueba documental, nos permite deducir que en efecto, durante estos 60 años y un poco más de contacto con el pueblo indígena waorani, aquellos, incluido los hoy procesados, han desarrollado un respeto por el marco jurídico imperante en la República del Ecuador, pues se han beneficiado de cierta gama de derechos y también han presentado respeto por las obligaciones que les exige el marco jurídico, en el cual conviven con el mestizo (Sentencia, 2019, p. 115).

Claramente, los waorani contemporáneo conocen y utilizan, en mayor o menor medida el sistema jurídico estatal. En aquello el Tribunal acierta. No queda claro, sin embargo, que, al afrontar el impacto emocional provocado por la muerte violenta de Ompuro y Bugamey, sus familiares y amigos hay interiorizado suficientemente la prohibición jurídica de causar la muerte de otra persona, como para dejar atrás el imperativo cultural de tomar venganza.

En todo caso, en base a los estudios antropológicos realizados a lo largo del proceso, los jueces consideraron que la actuación de los atacantes, al ejercer la venganza, no fue desarrollada bajo los patrones culturales propios de la cosmovisión de la nacionalidad indígena waorani, toda vez que no procedieron con la ritualidad que el acto demanda, *es decir que no seleccionaron ningún árbol de chonta o peor aún confeccionaron las lanzas para dar muerte a personas pertenecientes a pueblos o familias indígenas*

en aislamiento voluntario, sino que el actuar utilizando armas de fuego, instrumentos propios de la cultura occidental, esto les otorgo significativa ventaja tecnológica frente a sus víctimas (Sentencia, 2019, p. 116).

De esa manera el Tribunal descalifica la matanza de los taromenane como una manifestación de la ritualidad ancestral waorani. Peor aun cuando *los atacantes jamás tuvieron certeza de que las personas pertenecientes a pueblos o familias indígenas en aislamiento voluntario que atacaron y dieron muerte, fueron las mismas personas que acabaron con la vida de los ancianos waorani Ompore y Buganey* (Ob. Cit, p. 116).

Con estos razonamientos, los procesados son declarados culpables del delito de homicidio y condenados a ocho años de privación de la libertad, de los cuales, cuatro años deberán ser cumplidos debido a la concurrencia de atenuantes. Sin embargo, en consideración de la condición de miembros de una nacionalidad indígena de recién te contacto y la aplicación del principio de interculturalidad, el tribunal penal sustituye la pena impuesta por otras, *habiendo recibido aquel conjunto de conocimientos y sapiencia ancestral de los ancianos waorani (PIKENANIS) para la aplicación de una sanción con perspectiva intercultural en este caso en concreto.*

Estas sanciones moduladas por los jueces son, en definitiva, la imposición de 200 horas de trabajo comunitario anuales, por cuatro años, en favor de las comunidades waoranis circunscritas dentro del denominado Bloque 16; con la particularidad de que *cumplido que fuere el primer año de servicio comunitario conforme las condiciones que se han referido anteriormente, tomando en cuenta la cosmovisión de la nacionalidad indígena waorani de “reciente contacto”, se desarrollara en una de las comunidades a la que se pertenecen los infractores la FIESTA CULTURAL WAORANI conforme las costumbres y tradiciones propias de la nacionalidad como ambiente para propiciar la PAZ Y ARMONIA de los pueblos enfrentados; en dicha fiesta los sentenciados deberán ofrecer publicas disculpas a favor de*

los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, por los hechos acontecidos el 30 de marzo del año 2013, que motivaron el presente enjuiciamiento penal, lo cual como se halla ordenado será parte de aquella documentación (registro) que posteriormente será socializada por la Organización Waorani del Ecuador NAWÉ, y que obviamente será remitida la constancia respectiva de lo actuado a este Tribunal (Sentencia, 2019).

5. Más preguntas que respuestas

El discurso constitucional sobre la plurinacionalidad y el pluralismo jurídico entra en crisis al momento de ser aplicado en la práctica, cuando se tiene que reaccionar frente a complejos conflictos interétnicos. El caso de la masacre a los taromenane sucedida en 2013 obligó a los operadores de la justicia ordinaria a emplearse al máximo tratando de dilucidar algunas cuestiones críticas.

La primera es respecto a los límites de las jurisdicciones indígenas y de la jurisdicción ordinaria para el juzgamiento de hechos que involucran a personas de diversas pertenencias étnicas. Luego sobre la pertinencia de que la justicia penal ordinaria juzgue hechos cometidos por miembros de pueblos en aislamiento y pueblos de reciente contacto.

También, sobre la aplicación de los tipos penales previstos en la ley penal ordinaria, cometidos por miembros de pueblos indígenas en aislamiento y de reciente contacto, que viven, inmersos en los patrones morales propios de sus culturas, de acuerdo con los cuales, matar a alguien en venganza por la muerte de uno de los propios, es no solamente moralmente aceptable, sino obligatorio.

Yendo más allá, en el caso se cuestiona la privación de la libertad como medida cautelar y como pena, cuando se aplica a personas pertenecientes a pueblos indígenas aislados y de reciente contacto y, escuchando a expertos antropólogos y sabios indígenas, se cambia la pena por otras más culturalmente adecuadas.

Por último, los estándares probatorios exigidos en un proceso penal ordinario por el delito de homicidio son revisados al tratarse de víctimas de pueblos en aislamiento.

6. Conclusiones

En nuestro estudio hemos reseñado las soluciones jurídicas que, la Fiscalía, los jueces penales y la Corte Constitucional construyeron en torno a este caso. Lo hemos hecho de manera crítica, pero reconociendo el esfuerzo realizado frente a un caso extraordinariamente complejo.

Estas soluciones son provisionales en la medida en que apenas se ha agotado la primera instancia. Probablemente la discusión se irá profundizando en las instancias posteriores.

Lo que le queda al país de este ejercicio de justicia intercultural son, algunos aprendizajes, pocas certezas nuevas y muchas preguntas por ser respondidas.

Como dijo el Tribunal Penal de Francisco de Orellana

Tenemos así que la plurinacionalidad implica el reconocimiento de los diversos pueblos y nacionalidades del país y todo aquello que les es propio; el pluralismo jurídico es la convivencia coetánea y espacial de dos o más sistemas jurídicos a los cuales se respeta la diversidad en la cosmovisión de los seres humanos; y, que la interculturalidad se produce cuando dos o más culturas interaccionan, sin que una se sobreponga a otra, es convivencia y respeto mutuo, sobre todo a la diversidad. Un valor de la relación intercultural es el respeto a la jurisdicción indígena, previsto en base a varios principios que se recogen en el Código Orgánico de la Función Judicial (Sentencia, 2019, p. 128).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles* (2th ed.). Madrid: Trotta.
- Aghón, G y Cortés, P. (1998). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. En J. Ricardo y D. Simioni (comp.). *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana* (pp. 69-105). Santiago: CEPAL, Ministerio degli Affari Esteri Cooperazione Italiana.
- Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2728>.
- Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales* (2nd ed.). (C. Bernal Pulido, Trad.) Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aljovín de Losada, C. (2009). «Ciudadano» y «vecino» en Iberoamérica, 1750-1850: Monarquía o república. En J. Fernández Sebastián (dir.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano La era de las revoluciones*, pp. 1750-1850. Recuperado de: <http://www.iberconceptos.net/wp-content/uploads/2012/10/DPSMI-I-bloqueCIUDADANO-VECINO.pdf>.
- Álvarez, O. (2008). *Estado social de derecho, Corte Constitucional y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Andrade, S. (2010). El reto de la interculturalidad: Interculturalidad, plurinacionalidad y ciencias sociales en el Ecuador. *Antropología. Cuadernos de Investigación*, 8.
- Anisi, D. (1992). *Jerarquía, Mercado, Valores. Una Reflexión Económica sobre el Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aravena Rojas, F. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. *Nueva Sociedad*, (249), pp. 129-143.
- Archila, M. y Pardo, M. (2001). Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. *Pensamiento y Cultura*, pp. 255-257.

- Arias Manzano, T. (2008). ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. En Ávila, R., Grijalva, A. y Martínez, R. (Ed.). *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (pp. 217-240). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Arízaga Vega, R. (1998). *Las constituyentes*. Quito, Ecuador: Fraga.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (28 de julio de 2010). Resolución 64/292 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento. Recuperado de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S
- Austin, J. (1832). *Province of Jurisprudence Determined*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Ávila Santamaría, R. (2016). *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: Huaponi Ediciones.
- Ávila, R. (2009). Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia. *Anuario de Derecho Constitucional*, pp. 775-793.
- Ayala Mora, E. (1996). El laicismo en la Historia del Ecuador. *Procesos, Revista ecuatoriana de Historia*, pp. 3-32.
- Ayala Mora, E. (2002). *Ecuador: Patria de todos* (1ra ed.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*, 3ra edición. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2018). *Evolución constitucional del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (Ed.). (2018). *Nueva historia del Ecuador*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Balibar, É. y Wallerstein, I. (1991). *Raza, Nación y Clase*. Madrid: IEPALA.
- Ballesteros, J. (1980). *Los principios básicos de la Constitución (I). El estado social y democrático de derecho*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Baqués, J. (2015). Estado y Sistema Político. En M. Caminal, *Manual de Ciencia Política* (pp. 39-70). Madrid: Tecnos.
- Barrera Guarderas, A. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En F. Carrión (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (pp. 175-206). Quito: FLACSO.
- Barreras, A. (2007). Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. *Nueva Sociedad*, 210, pp. 189-202.
- Bartolomé, M. A. (2004). Los pobladores del “desierto”. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (10), pp. 2-3.
- Batlle, M. C. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: Los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. (Tesis Doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Beorlegui, C. (2017). *Antropología filosófica. Dimensiones de la realidad humana*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Biersteker, T. y Weber, C. (1996). *State Sovereignty as Social Construc.* Melbourne: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (2002). *Democracia*. En N. Bobbio, *El Filósofo y la Política*, pp. 229-238. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2006). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, J. (1576). *Seis libros de la República*.
- Bodin, J. (1986). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Boucher, D. (1994). *The Social Contract from Hobbes to Rawls*. London.
- Bovero, M. (1986). Política y artificio. Sobre la lógica del modelo iusnaturalista. En M. Bovero y N. Bobbio. *Origen y fundamentos del poder político* (pp. 95-130). México, D.F.: Grijalbo.

- Camino, J. (2013). *Proyecto de Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca*. Recuperado de: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/camino_boletin_opinion56.pdf
- Camps, V. (2011). *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder.
- Carbonell, M. (2005). *Los derechos fundamentales en México*. México DF: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Carpizo, J. (1980). La clasificación de las constituciones. Una propuesta. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(38), pp. 351-380.
- Carrión, F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. En F. Carrión (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. (pp. 31-58) Quito: FLACSO.
- Carrión, F. (1998). Descentralización: Entre lo global y lo local. La constitución de un Estado descentralizado. *Revista Ecuador Debate*, (44), pp. 67-87.
- Carvajalino, J. (2013). Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz von Stein. *Revista de Estudios Sociales*, pp. 74-85.
- Castilo, J. C. y Trujillo, J. S. (2016). El Estado Social de Derecho: un paradigma aún por consolidar. *Revista Jurídica Derecho*, pp. 53-70.
- Castillo, L. C. y Cairo Carou, H. (2002). Reinención de la identidad étnica, nuevas territorialidades y redes globales: El Estado multiétnico y pluricultural en Colombia y Ecuador. *Revista Sociedad y Economía*, 3, pp. 55-76.
- Castro, J. L. (2014). *La Silla Vacía como Mecanismo de Participación Ciudadana*. (Trabajo de grado). PUCE: Quito.
- Celi, I. P. y Erazo, S. E. (2018). Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano. *Universitas*, (137).
- Comisión de Tránsito del Ecuador. (2019). *Comisión de Tránsito del Ecuador*. Recuperado de: <https://www.comisiontransito.gob.ec/ctg/>
- CONAIE. (1994). *Proyecto Político*. Quito: Consejo de Gobierno de la CONAIE. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/292576751/Proyecto-politico-de-la-CONAIE-1994>.

- Congreso Nacional del Ecuador. Código Penal. (22 de enero de 1971).
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>.
- Constitución Política del Ecuador. [Const.]. (1869). Diario de la Convención Nacional de 28 de julio de 1869.
- Cordero-Heredia, D. (2015). *La Letra Pequeña del Contrato Social. Legitimidad del poder, resistencia popular y criminalización de la defensa de los derechos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Cordero-Heredia, D. y Yépez Pulles, N. (2015). *Manual (crítico) de Garantías Jurisdiccionales Constitucionales*. Quito: INREDH.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (junio 5, 1992). T-406/92.
- Corte Constitucional del Ecuador. (18 de agosto de 2011). Sentencia N.º 007-11-SEP-CC, N.º 0372-09-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (22 de diciembre de 2010). Sentencia N.º 001-10-PJO-CC, N.º 0999-09-JP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (23 de octubre de 2013). Sentencia N.º 089-13-SEP-CC, N.º 1203-12-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (28 de noviembre de 2008). Sentencia interpretativa 001-08-SI-CC, Acumulados 0003-08-IC/0004-08-IC /0006-08-IC /0008-08-IC.
- Corte Constitucional. (6 de agosto de 2014). Sentencia de Consulta de Constitucionalidad, Sentencia 0014-SCN-CC.
- Crespo, D. (13 de septiembre de 2019). *El patronato a inicios de la República*. (J. F. Camino, Entrevistador)
- Cullinan, C. (2019). *El derecho salvaje un manifiesto por la justicia de la Tierra*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Editorial Huaponi.
- Dahl, R. (2012). *Democracia: una guía para ciudadanos*. Madrid, España: Ariel.

- Daughters, R. y Harper, L. (2007). Reformas de descentralización fiscal y política. En Lora, E. (Ed.) *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. (pp. 243-295). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Davis, R. P. (2010) *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830) Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- De Benoist, A. (1999). What is Sovereignty. *Telos*, pp. 99-118.
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Revista Nueva Sociedad*, (247), pp. 120-137.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador 1944-2013*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- De la Torre, P. (2004). *Stato Nostro: La cara oculta de la beneficencia en Ecuador*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- De la Torre, P. (2013). *Los constructores del Estado Nacional en el cerebro político del Ecuador 1830-2010*, 1ra edición. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- De Orsini, M. P. y Useche, J. (2006). Una nueva dimensión del Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho. *Provincia*, pp. 189-218.
- Di Marchi, A. C. (2013). *Una tragedia ocultada*. Quito: CICAME, Fundación Alejandro Labaka.
- Diario La Hora. (08 de Julio de 2008). Guayaquil apostaría por la autonomía. *Diario La Hora*. Recuperado de: <https://lahora.com.ec/noticia/744076/guayaquil-apostara-por-la-autonoma>.
- Díaz Polanco, H. (2009). *Diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Díaz, L. (1966). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Dialogo.

- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Battle, *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 221-230). Madrid: Ariel.
- El Universo. (10 de Octubre de 2006). Autonomía vuelve a la palestra. *El Universo*.
- El Universo. (23 de Enero de 2003). Hace tres años Guayas votó por la autonomía. *El Universo*, p. 1.
- Eleftheriadis, P. (2010). Law and sovereignty. *Law and Philosophy*, 29(5), pp. 535-569.
- Elster, J. (2002). *Ulises desatado: estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.
- Escalante, P. R. (2018, diciembre 29). El préstamo normativo o cláusula abierta constitucional Mecanismo de interpretación comparada en la sala constitucional del Ecuador. *HOLOPRAXIS Ciencia, Tecnología e Innovación*.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del mas débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2004). *Razones jurídicas del pacifismo*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2009). La democracia constitucional. En C. Courtis, *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fornet-Betancourt, R. (2011). La filosofía intercultural y la dinámica del reconocimiento. Editorial de la Universidad Temuco.
- Franca Filho, T. (2006). Historia y razón del paradigma westfaliano. *Revista de Estudios Políticos*, 131, pp. 87-112.
- Fuentes Contreras, É. H. (2020). Del Estado constitucional al Estado convencional de Derecho. Estudio Preliminar sobre el modelo del Estado Convencional de Derecho, en el contexto latinoamericano. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 3(2), pp. 13-42.
- García-Pelayo, M. (1949). La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein. *Revista de estudios políticos*, pp. 43-90.
- Gargarella, E. (2013). *Latin American Constitutionalism 1810-2010. The Engine Room of the Constitution*. Cambridge: Oxford University Press.

- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina, 1810-2010*. Madrid: Katz.
- Gargarella, R. (2011). *Fragmento del borrador del libro 200 años de constitucionalismo en América Latina* (caps. 5 y 6). Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política. Material de lectura. Facultad de Derechos, Universidad de Buenos Aires.
- Giner, S. (2006). La religión civil. En R. Díaz-Salazar, *Formas modernas de religión* (pp. 129-171). Madrid: Alianza Editorial.
- Gispert, C. (Ed.) (2000) *Enciclopedia del Ecuador*, Quito: Océano.
- Gómez Díaz de León, C. (2015). *Sistema político y formas de gobierno*. Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de: <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.
- Gordillo Pérez, L. I. (2017). ¿Por qué surge el Estado? Una metodología holística para entender el origen, la función y los retos del poder público. *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica*, pp. 563-591.
- GRALE, Research Network on Local Government in Europe (Coord.) (2009). *Decentralization and local democracy in the world. First Global*. Barcelona: United Cities and Local Government.
- Grijalva, A. (2008). El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008. *Ecuador Debate*, 75, pp. 49-62.
- Grijalva, A. (2009). El estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008. En c. Espinosa y Caicedo, *Derechos Ancestrales. Justicia en Contextos Plurinacionales*. (pp. 389-407). Quito: Ministerio de Justicia.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Guariglia, O. (2017). *Democracia, República, Oligarquía*. Buenos Aires: Edhasa.
- Guastini, R. (2013). A propósito del neoconstitucionalismo. *Doctrina Constitucional*, pp. 231-240.

- Guerra, S. (1997). *Etapas y procesos en la historia de América Latina*. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/iih-s-uv/20170608043740/pdf_473.pdf.
- Habermas, J. (2006). *Entre naturalismo y religión*. Madrid: Paidós.
- Habermas, J. (1995). Popular sovereignty as procedure. En J. Bonham, & W. Rehg, *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 35-65). Boston: MIT.
- Habermas, J. (1999). La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho. En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, (pp. 189-227). Paidós, Barcelona.
- Heilbroner, R. L. y Milberg, W. (1998). *La crisis de visión en el pesamiento económico moderno*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Heller, H. (1985). ¿Estado de Derecho o dictadura? . En H. Heller, *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza.
- Henderson, P. (2010). *Gacriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito: CODEU.
- Henderson, P. (2013). *The Course of Andean History*. Albuquerque: University of New México Press.
- Hernández Enríquez, V. (2011). COOTAD: un paso en la construcción de la equidad. En MCPGAD, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD* (pp. 6-17). Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Hernández, R. y Vega, E. (1993). *Historia Crítica de la Educación y Pedagogía en América*, 1ra edición. Quito: CENAISE, Centro de Investigaciones Sociales y Educativas.
- Hurtado Arroba, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En F. Carrión (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (pp. 263-292). Quito: FLACSO.

- INEC. (Agosto de 2012). *Primeras estadísticas oficiales sobre filiación religiosa en el Ecuador*. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/filiacion-religiosa/>.
- Jadán-Heredia, D. (2018). El populismo como experiencia religiosa: la doble cara del correísmo. *Coyuntura*, (23), pp. 147-155.
- Jadán-Heredia, D. (2012). Contribuciones del sumak kawsay para una concepción mestiza de los derechos humanos. *Aportes Andinos del Programa Andino de Derechos Humanos*, (30).
- Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana. (2013). Proceso penal 223, 22251-2013-0223.
- Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana. (2014). Consulta de constitucionalidad, 2013-0223.
- Kant, I. (2013). *¿Qué es la ilustración?* Madrid: Alianza Editorial.
- Keating, M. (2012). Rethinking Sovereignty: Independence-lite, devolution-max and national accommodation. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, pp. 9-29.
- Kelsen, H. (1941). The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence. *Harvard Law Review*, 55, pp. 54-66.
- Kelsen, H. (2011). *Teoría Pura del Derecho*. Madrid: Trotta.
- Krasner, S. D. (2011). *Soberanía: Hipocresía Organizada*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado: Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*. Buenos Aires: Depalma.
- LAPOP. (1 de Septiembre de 2017). *Ecuador Survey 2016-2017*. Nashville, Tennessee, Estados Unidos.
- Lario, A. (2007). *La Monarquía y sus clasificaciones. El concepto: No sólo cuestión de términos*, UNED-Biblioteca Nueva. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/311810018_La_Monarquia_y_sus_clasificaciones_El_concepto_No_solo_cuestion_de_terminos.

- Larrea Holguín, J. (2000). *Derecho constitucional*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Laski, H. (1920[1999]). *Studies in the problem of sovereignty*. Londres: Batoche Books.
- Le Gohuir, J y Rodas, J (1920) *Historia de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador: Grupo Aymesa, volumen I, pp. 477-478.
- León XIII. (1891, mayo 15). *Rerum Novarum*. Roma, Ciudad del Vaticano.
- León XIII. (1901, Enero 18). *Graves de communi*. (Enciclopedia Hispano-Católica Universal, Trans.) Roma. Recuperado de: https://mercaba.org/LEON%20XIII/graves_de_communi.htm
- Llasag Fernández, R. (2018). *Constitucionalismo plurinacional desde los sumak kawsa y sus saberes. Plurinacionalidad desde abajo y plurinacionalidad desde arriba*. Quito: Huaponi Ediciones.
- López, J. (2010). La Constitución de Weimar y los derechos sociales. La influencia en el contexto constitucional y legal colombiano a la luz de los derechos sociales asistenciales a la seguridad social en salud. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, pp. 167-180.
- Lomné, G. (2009). De la «república» y otras repúblicas: la regeneración de un concepto. En J. Fernández Sebastián (Dir.). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano La era de las revoluciones, 1750-1850*. Recuperado de: <http://www.iberconceptos.net/wp-content/uploads/2012/10/DPSMI-I-REPUBLICA-Transversal.pdf>.
- Maiguashca, J. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 1830-1895. En J. Maiguashca, *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 355-420). Quito: Corporación Editora Nacional. Proyecto FLACSO-CERLAC.
- Maldonado, L. (2008). El Estado Plurinacional desde la perspectiva de los Pueblos. *Boletín ICCI-Rimay*, 10 (110). Recuperado de: <http://icci.nativeweb.org/boletin/110/maldonado.html>
- Maquiavelo, N. (2016). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Akal.

- Maritain, J. (1992). *El hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Marx, K. (1852). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Nueva York: Die Revolution.
- Martí i Puig, S., & Vallés, J. (2015). Manual de Ciencia Política. En S. Martí i Puig, & J. Vallés, *Manual de Ciencia Política* (pp. 85-98). Barcelona: Ariel.
- Martín Mateo, R. y Díez Sánchez, J. J. (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. Vigésima octava edición. Navarra: Editorial Aranzadi SA.
- Melo, M. (2013). ¿Cómo reconocer el derecho indígena cuando lo vemos? Hart y Dworkin en Sarayaku. En E. Ramiro Ávila, *Estado, derecho y justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo* (pp. 199-208). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (13 de Septiembre de 2019). *Constitución de 1830*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (23 de Septiembre de 2019). *Constitución de 1897*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1897.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (23 de Septiembre de 2019). *Constitución de 1906*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1906.pdf
- Moncayo, P. (1908). *Ojeada sobre las Repúblicas Sud-Americanas*, 2da edición. Quito: Imprenta Nacional.
- Muñoz de Bustillo, R. (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Myerson, R. (2004). Political economics and the Weimar disaster. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, pp. 187-209.
- Narváez, R. (2013). *Informe de Antropología Jurídica. Investigación sobre los eventos que acontecieron en Yasuní relacionados con la muerte de una pareja de ancianos waorani y de un ataque realizado a una casa de una familia en aislamiento con filiación cultural Tagaeri o Ta*. Quito.

- Nietzsche, F. (2017). *Humano, demasiado humano: un libro para espíritus libres*. Madrid: EDAF.
- Odur, B. (2015). *State and Sovereignty*. Nairobi: University of Nairobi.
- Ortega P. y Gasset, J. (1960). Del Imperio romano. En J. Ortega y Gasset, *Las Atlántidas y Del Imperio romano* (pp. 83-163). Madrid: Revista de Occidente.
- Ortíz, S. (2007). Gobierno intermedio, debate clave. Organización territorial del Estado. *Revista Entre Voces*, pp. 30-36.
- Oyarte Martínez, R. (2005). *Curso de Derecho Constitucional*, 1ra ed. Quito: Andrade & Asociados Fondo Editorial.
- Oyarte, R. (2015). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Oyarte, R. (2019) *Derecho Constitucional*, 3ra edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 22da edición. Madrid: Marcial Pons.
- Pareja Diezcanseco, A. (1979). *Ecuador: la República de 1830 a nuestros días*. Quito: Editorial Universitaria.
- Pavani, G. y Estupiñán Achury, L. (2016). Mutaciones del estado unitario en América Latina: Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización. *Revista general de derecho público comparado*, (19).
- Paz, O. (2018). *El laberinto de la soledad*. Madrid: Cátedra.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo*, tomo I y II. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Polanco, H. (2009). *Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia*. Caracas: Edit. Monte Ávila Latinoamericana.
- Pólit Ortiz, F. (1981). *La fundación de la República del Ecuador: mayo-septiembre de 1830*. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil.

- Pressacco, C. F. (2006). Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina. *Revista STUDIA POLITICAE*, (8), pp. 15-26.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO Ecuador Abya-Yala.
- Pumalpa Iza, M. y Cordero-Heredia, D. (2011). *¿Sumak Kawsay?: Los Derechos Humanos Al Agua y Al Trabajo En La Provincia De Orellana*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH).
- Ramírez Gallegos, F. (2012). Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011. En Thawaites Rey, M. (Ed.). *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. (pp. 341-374). Santiago de Chile: Editorial Arcis & CLACSO.
- Raz, J. (1985). *La autoridad del derecho*. México D.F.: UNAM.
- Reginald Enock, C. (1981). *Ecuador Geografía Humana*, Quito: Editorial Nacional traducido por Arturo Meneses Pallares- Universidad Central del Ecuador.
- Resico, M. F. (2011). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Ricard, J.-P. (28 de Septiembre de 2012). *Laïcité de l'Etat, laïcité de la société?* Recuperado de: <http://www.osservatoreromano.va/es/news/laicite-de-letat-laicite-de-la-societe>.
- Rocafuerte, V. (1823). *Ensayo político. El sistema colombiano, popular, electivo y representativo, es el que más conviene a la América independiente*. Nueva York, p. 35.
- Rodas, R. (2007). *Dolores Cacuango pionera en la lucha por los derechos indígenas*. Quito: Crear editores.
- Rodríguez Caguana, A. (2016). *Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador: ¿Interculturalidad o asimilación?(2007-2014)*.
- Rodríguez Caguana, A. (2017). *El largo camino del Taki Onkoy. Los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: Editorial Huaponi.
- Rodríguez Macía, M. (2003). *Pensar la Ciutat*. Alicante: Imprenta Segarra Sánchez, S.L.

- Rousseau, J.-J. (2007). *El contrato social o Principios de derecho político*. Madrid: Tecnos.
- Rubio, B. (2017). *El Dominio del Hambre: Crisis de Hegemonio y Alimentos*. Quito: Huaponi Ediciones.
- Rubio, L. (1992). Tres años de reforma del Estado en México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, pp. 195-217.
- Salazar, F. (2006). Teoría económica y Estado de Bienestar. Una aproximación. *Red de Revista Científicas de América. Cuaderno de Administración*, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225020344006.pdf>.
- Salmon, E. (2015). *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: PUCP.
- Salvador Lara, J. (1980). Los comienzos de la República (1830-1845). *En Historia del Ecuador*, volumen 6. Barcelona: Salvat Editores Ecuatoriana, S.A.
- Sánchez Morón, M. (2012). *Derecho Administrativo. Parte General*, 8va Edición. Madrid: Editorial TECNOS (Grupo Araya, S.A).
- Sánchez, J. A. (2003). *Teoría General del Estado*. México D.F.: Oxford University Press.
- Santos, B. D. (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del sur*. Quito: Abya-Yala.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Sikkink, K. (1996-1997). Reconceptualizing Sovereignty in the Americas: Historical Precursors and Current Practices. *Houston Journal of International Law*, 19(712), pp. 705-729.
- Simmel, G. (2012). *La religión*. Barcelona: Gedisa.
- Solano, V. (2016). El Neoconstitucionalismo. Una definición y una taxonomía latinoamericana. *Ius Humani. Revista de Derecho*, pp. 161-172.

- Solano, V. (2019). La constitución de Querétaro 1917, la rusa de 1918 y sus aportes al constitucionalismo social en el Ecuador. En C. S., *La refundación del constitucionalismo social* (pp. 45-58). Quito: CEN/UASB.
- Stammen, T., Riescher, G. y Hofmann, W. (1997). *Hauptwerke der politischen Theory*. Stuttgart: Kroener.
- Stavenhagen, R. (2010), *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taylor, C. (1992). *El Multiculturalismo y La política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tobar Donoso, J. y Larrea Holguín, J. (1995). *Derecho Constitucional ecuatoriano*, cuarta edición actualizada. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Tribunal de Garantías Penales del Cantón Francisco de Orellana. (31 de octubre de 2019). Sentencia, 2225120130223.
- Uhl, H. (1977). *Lorenz von Stein und Karl Marx, Zur Grundlegung von Gesellschaftsanalyse und politischer Theory 1842-1850*. Tübingen: Tübingen University press.
- UN Environment. (2019). *Global Environment Outlook Geo-6 Healthy Planet, Healthy People*. (P. Ekins, J. Gupta, & P. Boileau, Eds.) Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>.
- Valdez, E. G. (1989). Algo más acerca del coto vedado. *Doxa*, (6), pp. 209-213.
- Valladolid, V. (2007). *Introducción al Derecho Constitucional*. Lima: Grijley.
- Vallès, J. y Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia Política: Un manual*. Bogotá: Editorial Ariel.
- Vega, S. (1991). *Ecuador: Crisis Políticas y Estado en los inicios de la República*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.

- Viroli, M. (2014). *Republicanism*. Cantabria, España: Editorial de la Universidad de Cantabria.
- Wallerstein, I. (2004). *World Systems Analysis*. Duke University Press.
- Walzer, M. (1984). El liberalismo y el arte de la separación: la justicia en las instituciones. En *Guerra, Política y Moral*. Barcelona: Paidós.
- Walzer, M. (1997). The Politics of Difference: Statehood and Toleration in a Multicultural World. *Revista Radtío Juris*, 10, pp. 165-176.
- Weber, M. (2012). *Sociología del Poder*, 1ra edición. (J. A. García, Trad.) Madrid, España: Alianza Editorial.
- Wilensky, H. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. Londres: University of California Press.
- Womack, J. (2004). *Zapata y la Revolución Mexicana*. Siglo XXI.

SEMBLANZA DE LAS/LOS AUTORAS/ES

Juan Francisco Camino Apunte

Docente de la Universidad de los Hemisferios. Director de Vinculación con la Comunidad. Ex Analista de la Dirección de Análisis Político Internacional Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. Ex Asesor de la Dirección General de Inteligencia del Comando Conjunto de las FFAA del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Ph.D(c) por la Universidad de Salamanca. Maestría por el IAEN. Licenciado en Administración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Carlos Carrillo Jaramillo

Investigador Jurídico de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Candidato a Abogado por la Pontificia Universidad Católica el Ecuador. Miembro del Área de Investigación del Consultorio Jurídico Gratuito – PUCE.

David Cordero-Heredia

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Magíster en Derecho Mención Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar; Master of Laws (LL.M.) por Cornell Law School; Candidato a Doctor of the Science of Law (J.S.D.), Cornell Law School. Colaborador en el Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Maurie Franco Muñoz

Economista con especialidad en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) de Guayaquil, Ecuador. Amplia experiencia en Relaciones Públicas entre gobierno

y sector privado. Es además especialista en actividades de lobby y fundraising. Actualmente cursa una maestría en Political Management por la George Washington University.

Agustín Grijalva Jiménez

Profesor agregado del Área de Derecho de la UASB. Coordinador académico del Programa de Maestría en Derecho. Coordinador del Taller de Constitucionalismo y Democracia, y miembro del Comité de Investigaciones de la universidad. Profesor de la Universidad Central del Ecuador (1990-1994) y colaborador en labores de docencia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (1999). Docente de la PUCE (Facultad de Jurisprudencia). Consultor de Care-International y la OIM. Becario Fullbright (1996-1998) y becario Umberger (2005-2006). Es Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y ha realizado estudios en Ciencias Humanas en la Pontificia Universidad Miembro titular de la Corte Constitucional.

Efrén Guerrero Salgado

Ph.D en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Ciencias Jurídicas y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), máster en Protección de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Ortega y Gasset. Ex Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE. Sus líneas principales de investigación son la calidad de la democracia, la conflictividad social y las interacciones entre la política pública y los derechos humanos.

Diego Jadán-Heredia

Ph.D(c) en Filosofía por la Universidad de Sevilla, España; máster en Filosofía Moderna por la misma Universidad; magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar; Abogado y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca. Actualmente docente contratado de Filosofía del Derecho e Historia del Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.

Andrés Martínez Moscoso

Ph.D en Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante. Máster Oficial Universitario en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá. Es jurista de profesión, se desempeña en la academia y en la práctica profesional a nivel de consultoría en instituciones públicas, privadas y del tercer sector. Es profesor a tiempo completo del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Tiene decenas de publicaciones en revistas indexadas. Es miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental (CMDA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Sus principales líneas de investigación son: Derecho Público; Derecho Agua; Derecho Ambiental; y Gestión Pública.

Mario Melo Cevallos

Doctor en Jurisprudencia (PUCE). Magister en Ciencias Internacionales (Universidad Central del Ecuador). Diploma de Postítulo en Derechos Humanos y procesos de Democratización (Universidad de Chile). Profesor titular a tiempo completo de Derecho en la PUCE y docente en la Universidad Andina Simón Bolívar. Ex Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la PUCE. Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE.

Adriana Rodríguez Caguana

Abogada, magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Playa y Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es docente-investigadora y coordinadora del programa de postgrado de derecho penal de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y coordinadora de la UASB del proyecto OPTIN para la defensa de la naturaleza, la interculturalidad y la paz en América Latina.

Vicente Solano Paucay

Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca. Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Estudiante del Máster in Global Rule of Law and Constitutional Democracy por el Instituto Tarello de la Universidad de Génova–Italia. Doctorando en Responsabilidad Jurídica. Estudio Multidisciplinar por la Universidad de León–España. Docente de la Universidad de Cuenca.

Salim Zaidán Albuja

Docente a tiempo completo de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Master en Derecho Constitucional por la UASB. Profesor universitario de módulos y materias relacionadas con Teoría del Estado, Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección Ecuador. Se ha desempeñado como Agente del Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Subprocurador del Municipio de Quito y asesor en la Asamblea Nacional. Autor de varias publicaciones sobre Derecho Constitucional, técnica legislativa y derechos humanos.

Abraham Zaldívar Rodríguez

Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Profesor Titular (Facultad de Jurisprudencia). Ex Docente (Facultad de Derecho) de la UDLA. Ex Docente—Investigador (Escuela de Gobierno y Administración Pública) del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Quito, Pichincha. Ex Profesor Instructor de la Universidad de la Habana.

Este libro se comenzó a revisar en el mes de junio del 2020 y se terminó de aprobar en agosto del 2020, bajo el sistema de evaluación de pares académicos y mediante la modalidad de *dobles ciegos*, que garantizó la confidencialidad de autores y árbitros.



