

## EL NUEVO ANDAMIAJE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

César ASTUDILLO\*

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Algunas reflexiones sobre la inestabilidad político-constitucional del Ecuador*. III. *Reflexiones en torno al nuevo andamiaje constitucional*. IV. *Consideraciones finales*.

### I. PRELIMINAR

Me corresponde realizar algunas consideraciones, breves y de carácter introductorio, a los ponencias presentadas por nuestros distinguidos visitantes, los profesores Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Ávila.<sup>1</sup> La mesa de análisis a la que gentilmente nos han convocado, tiene como propósito principal reflexionar sobre el Ecuador, desde una triple perspectiva; la primera mira hacia el pasado, con el objeto de hacer un balance de la historia constitucional reciente, dentro de un periodo que abarca tres décadas (1978-2008); la segunda mira hacia el presente, para sacar las primeras conclusiones del proceso de renovación constitucional que finalizó en su primera etapa con el referéndum constitucional que aprobó la nueva Constitución y que se encuentra en plena fase de asentamiento, y la última, que mira al futuro, en la intención de avanzar pronósticos en torno a los resultados que se esperan del nuevo andamiaje constitucional en el corto y mediano plazo.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>1</sup> Respectivamente, Salgado Pesantes, Hernán, “Sistema de gobierno: relaciones Ejecutivo-Legislativo”; Ávila, Ramiro, “El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución del 2008”, incluidos ambos en esta obra. Los trabajos se citan de conformidad con las páginas del original al que se tuvo acceso.

Es por todos conocido que durante 2007 el Ecuador se vio inmerso en un proceso político de amplias dimensiones. El ascenso al poder del presidente Correa detonó la convocatoria a un proceso constituyente que concluyó su fase inicial en abril de ese año, cuando 81.72% de los votantes apoyaron la iniciativa, y que quedó definitivamente asentada el 28 de septiembre de 2008, fecha en que fue finalmente aprobada en referéndum por 63.93% de los votantes que acudieron a la cita. El lunes 20 de octubre del 2008 el pueblo ecuatoriano inició la semana bajo la vigencia de una nueva Constitución política.<sup>2</sup>

Dentro del conjunto de actos previstos para poner en marcha el nuevo orden constitucional destacan, por su importancia, los comicios para elegir al nuevo presidente de la República. Dichos comicios se realizaron el 26 de abril, y como todos los sondeos lo anticipaban, resultó nuevamente triunfador, pero esta vez en primera vuelta electoral, el presidente Rafael Correa.

## II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INESTABILIDAD POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

A lo largo de su historia, y tomando en cuenta la de 2008, el Ecuador ha estado regido por veinte constituciones; diecinueve si no se considera, como lo hace por ejemplo Ramiro Ávila en su ponencia, a la de Cádiz de 1812.

En el periodo de tres décadas que va desde la reimplantación de la democracia en 1979, hasta el 2009, se ha sustituido a la norma fundamental en tres ocasiones. El proceso de adopción de nuevos ropajes constitucionales inició con la Constitución de 1979, pasó por la de 1998 (formalmente, reformas a la Constitución anterior), hasta llegar a la de 2008.

La frecuencia con la que se realizan los cambios a la arquitectura constitucional del Estado se debe a circunstancias de naturaleza diversa. El espacio del que disponemos es completamente insuficiente para abordar a cabalidad una problemática tan compleja y de tan variadas aristas. Sin embargo, significativo es observar que analistas y académicos coinciden en afirmar que si existe un elemento cuyo contenido es capaz de

<sup>2</sup> La *Constitución del Ecuador* se publicó bajo el Registro Oficial núm. 449.

concentrar la historia reciente del Ecuador ese elemento se denomina inestabilidad político-institucional.<sup>3</sup>

Si analizamos la etapa inmediata anterior a la reintroducción de la democracia, la ausencia de continuidad constitucional se explica principalmente por la asunción al poder de gobiernos no democráticos. Atendiendo solamente a lo acontecido en la década de los setenta, se advierte que entre 1970 y 1972 gobernó una dictadura, y entre 1972 y 1979 la conducción del Estado estuvo a cargo de dos gobiernos militares.

No obstante, el periodo de retorno a la democracia demuestra que la trayectoria de la inestabilidad político constitucional se debe a distintos factores.

Hernán Salgado Pesantes<sup>4</sup> apunta como uno de estos elementos, la frágil institucionalidad de la República; factor que se expresa en la carencia de un efectivo respeto a la Constitución en virtud del exiguo desarrollo de una cultura cívica. Enseguida, señala la falta de consolidación de una democracia sustancial; la democracia, en su opinión, ha sido únicamente formal, sin poder anclar sus estructuras en postulados de justicia social que logren orientar eficazmente la actividad de los poderes públicos para que canalicen su actividad hacia el abatimiento de la desigualdad en la distribución de la riqueza, lo que permitiría sentar las bases para cerrar la brecha entre pobres y ricos. Finalmente, subraya la ausencia de gobernabilidad; para el autor, ha sido particularmente difícil encontrar vías adecuadas para el diálogo, la búsqueda

<sup>3</sup> Es sintomático que el documento ejecutivo sobre El Ecuador realizado por el *International Crisis Group*, inicie con el siguiente epígrafe: “Una historia de inestabilidad”, *Informe sobre América Latina*, núm. 22, del 7 de agosto de 2007. Igual de significativas resultan las palabras claves de un reciente trabajo publicado por el profesor Hernán Salgado Pesantes, “Pugna de poderes, inestabilidad institucional, derrocamiento, ruptura constitucional, Asamblea Constituyente”. De hecho, estas categorías parecen estar ordenadas para seguir la ruta de cambio constitucional experimentado en el Ecuador en las últimas tres décadas. Al respecto, acúdase a “Treinta años de democracia formal en el Ecuador (1978-2008)”, *La evolución político-constitucional de América del Sur, 1976-2005*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Librotecnia, 2009, p. 400. El deslizamiento de crisis que en puridad son de gobierno hacia crisis auténticamente constitucionales puede verse en Astudillo, César, “Algunas reflexiones sobre el proceso constituyente del Ecuador”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa), pp. 2 y ss., del documento original.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 401.

de coincidencias y el consenso entre las fuerzas políticas, y paralelamente, mecanismos para propiciar el mejoramiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y estar en posibilidad de hacer frente a una agenda que por su relevancia debe ubicarse por fuera de la coyuntura política y que por ese mismo hecho, no puede ser otra que una auténtica agenda de Estado.

Simón Pachano añade otros factores de la mayor envergadura; anota la existencia de un juego político diseñado para exigir resultados inmediatos, concretos y tangibles que, en el extremo, termina por someter a los políticos y a sus partidos a una evaluación incesante y permanente de parte del electorado;<sup>5</sup> adicionalmente, y como consecuencia de la frustración generada por la ausencia de resultados en el corto plazo, se encuentra la tendencia a la reforma del régimen político- constitucional, apoyado en un importante número de consultas populares que han impedido la existencia de referencias institucionales estables que permitan un desarrollo razonable de la actividad pública.<sup>6</sup>

Los factores anteriores representan una constante en el devenir del Estado. Son, sin duda, componentes de una realidad que se encuentra imbricada en lo más profundo de la organización institucional y cuya transformación efectiva necesitará de un proceso de cambio impulsado con convicción y constancia.

La inestabilidad política, no obstante, no deriva de apreciaciones generales sino de datos concretos. Por ende, necesario es apuntar algunos antecedentes que demuestran con contundencia el estado de cosas que estamos señalando:

De 1979 a 2009 el Ecuador ha estado gobernado por catorce presidentes, de los cuales nueve han sido electos para ese cargo de manera directa y a través de sufragio popular, cuatro han accedido al poder a través de los mecanismos de sustitución presidencial establecidos por la Constitu-

<sup>5</sup> Pachano, Simón, “Renovación, agonía y muerte del sistema de partidos de Ecuador”, en Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima (eds.), *Elecciones y política en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 168.

<sup>6</sup> Pachano, Simón, “Reforma electoral en Ecuador”, *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 495 y 496.

ción y uno más ejerció el cargo como presidente interino, aunque dicha figura no estaba contemplada en la Constitución de 1978.<sup>7</sup>

La estabilidad institucional del jefe del Ejecutivo muestra importantes claroscuros, ya que mientras los presidentes León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén lograron terminar sus respectivos periodos de gobierno, los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez fueron destituidos por el Congreso nacional. En promedio, cada uno de los presidentes del régimen democrático ha durado 2.3 años en el poder.

Dentro de este periodo se han presentado etapas en donde la agudización de la crisis política ha sido evidente, detonando cambios de mayor intensidad en la integración, conducción y funcionamiento de las principales instituciones estatales. En la década comprendida entre 1996 y 2006, por ejemplo, el Ecuador se condujo bajo el mando de ocho gobiernos distintos, producto de la caída de los presidentes apenas mencionados; la Corte Suprema se reestructuró cuatro veces como consecuencia de una injerencia de múltiples intensidades de parte del Ejecutivo y del Legislativo, y el propio Tribunal constitucional, nada ajeno a los conflictos políticos por la tarea que le corresponde realizar, tampoco pudo escapar a esta realidad, sufriendo importantes cambios en su integración hasta en tres ocasiones y por idénticas razones. En general, como bien lo apunta Ávila, estamos en un entorno en donde no hubo poder u órgano del Estado “que haya concluido normalmente su periodo de designación”.<sup>8</sup>

Las irregularidades institucionales que se observan a partir de los datos anteriores sólo son entendibles si se les vincula a la histórica preponderancia del Ejecutivo frente a un Legislativo debilitado estructuralmente. La carencia de mayorías legislativas que acompañen la política legislativa del gobierno o que ejerzan un liderazgo opositor eficaz, ha promovido un enfrentamiento constante entre ambos poderes, que al encontrar formas de solución institucionales, ha sido aprovechada de distintas maneras por los partidos políticos, permitiéndoles conformar “coa-

<sup>7</sup> En enero de 2002, el Ecuador se gobernó mediante una exigua Junta Gubernamental de Salvación Nacional y un Consejo de Estado, que rápidamente fueron sustituidos con la llegada al poder del vicepresidente Gustavo Noboa. Cfr. Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina, Pablo Andrade (ed.), Quito, 2005, pp. 86 y ss.

<sup>8</sup> Ávila, *op. cit.*, nota 1, p. 6.

liciones fantasmas”, como las denominan Mejía y Machado, que no han tenido empacho en ofrecer su apoyo político y legislativo al presidente a cambio de compensaciones de la más diversa índole.<sup>9</sup>

Para tener una idea de esta insuficiencia de apoyos, baste observar que durante el retorno a la vida democrática, ningún partido político ha sido capaz de obtener la mayoría de escaños en el Congreso y sólo tres de diez presidentes de la República han contado, en 1979, 1988 y 1998, con la primera bancada legislativa.<sup>10</sup> Los ejemplos más significativos se encuentran en las elecciones de 1984 y 1992, donde el partido del presidente tuvo un porcentaje de escaños en el Congreso de 12.7%, y 15.6% respectivamente. En contraste, en 1988 el respaldo legislativo del primer mandatario ascendió al 42.3%, pero por paradójico que parezca, la elección intermedia realizada en escasos dos años, hizo que los apoyos al partido en el gobierno se desplomaran hasta un 19.4%.<sup>11</sup>

Es por demás evidente que nos encontramos frente a un arreglo institucional que no ha sido capaz de forjar los incentivos institucionales y políticos para generar mayorías estables que garanticen cierto margen de gobernabilidad democrática que, a su vez, contribuyan o faciliten la concretización de la política legislativa del gobierno en turno.<sup>12</sup>

Lo que no deja de sorprender es que sea la propia legislación electoral auspiciada por partidos y movimientos, e incluso por el propio gobierno, la que aliente la carencia de dichos incentivos, y que contrariamente, se den a la tarea de experimentar con normas e instituciones que muchas veces terminan por propiciar una realidad política altamente contradictoria.

No es casual, por ejemplo, que mientras el número de candidaturas de los partidos y movimientos políticos ha ido tendencialmente en aumento en las últimas tres décadas, la influencia del factor “partido” ha ido tendencialmente en decremento, en una nota fuertemente característica que, como puntualmente señalan Alcántara y García, “acompaña a los proce-

<sup>9</sup> Mejía Acosta, Andrés y Machado Puertas, Juan Carlos, “Las democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú”, Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima (eds.), *Elecciones y política en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 189 y 190.

<sup>10</sup> Pachano, “Renovación, agonía y muerte...”, *op. cit.*, p. 158.

<sup>11</sup> Al respecto, Astudillo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>12</sup> Salgado Pesantes, “Sistema de gobierno...”, *op. cit.*, pp. 7 y ss.

sos de desinstitucionalización” que vive no sólo el Ecuador, sino en conjunto de países andinos.<sup>13</sup>

La falta de correspondencia entre el dato cuantitativo y el cualitativo se refleja, por ejemplo, en el número de candidatos postulados en elecciones para la primera magistratura; mientras que en 1978 compitieron seis fórmulas; en 1984 se presentaron nueve, y ocho años más tarde, en 1992, se alcanzó un total de doce candidaturas, cantidad solamente superada por las trece de los comicios de 2006. Las elecciones del 26 de abril del año en curso registraron un leve descenso, al presentarse un total diez candidaturas, pero la flexibilidad con la que se puede conformar un movimiento político conduce a pensar que en las elecciones venideras el alto número de candidaturas seguirá siendo elevado.<sup>14</sup>

Lo paradójico del caso se encuentra en que Correa se presentó a los comicios de 2006 amparado en normas que impiden a los partidos el monopolio en la presentación de candidaturas, hecho que le permitió competir bajo un movimiento político cuya estrategia se basó en impulsar una campaña bajo un claro discurso antipartidos que incluyó, entre otras cosas, la no presentación de candidaturas al Congreso. A pesar de ser una estrategia riesgosa le resultó favorable, ya que tuvo la fuerza política necesaria para impulsar la convocatoria a un proceso Constituyente, para hacerse de una mayoría suficiente dentro de dicha Asamblea y lograr la aprobación de la nueva norma fundamental, y sobre todo para ganar, en el contexto de la nueva norma, una segunda elección constitucional bajo las siglas del mismo movimiento.

Bajo lo apenas señalado, nada de particular tiene que desde varios años atrás se venga observando la paulatina descomposición del sistema político, producto, entre muchos factores, de la crisis de legitimidad que envuelve a los partidos políticos por su incapacidad para aglutinar y representar efectivamente los distintos intereses que conviven al interior de una sociedad heterogénea y pluricultural como la del país andino. Ni que decir tiene que este fenómeno, anómalo para la salud política de cual-

<sup>13</sup> Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima, “Introducción: El carrusel electoral latinoamericano o la normalidad de la incertidumbre política en países fuertemente heterogéneos”, Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima (eds.), *Elecciones y política en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 4.

<sup>14</sup> En esta última elección, a lado del actual y reelegido presidente Correa, compitieron Álvaro Novoa, con quien contendió en 2006 y Lucio Gutiérrez, presidente destituido en el 2005.

quier país, ha generado un notable impacto en la gobernabilidad democrática del Estado ecuatoriano.<sup>15</sup>

Los someros datos que se han expuesto evidencian que no han existido mecanismos idóneos para procesar el creciente pluralismo político y social que se vive en Ecuador, y lo que es todavía más preocupante, que las condiciones para propiciar la gobernabilidad dentro de un gobierno dividido o compartido no han madurado, lo cual, más que una cuestión de diseños institucionales, parece una cuestión de actitud política de los actores directamente involucrados, y de cultura democrática de parte de sus actores secundarios<sup>16</sup>

Sin embargo, parece conveniente anotar que más allá de los ingredientes electorales o institucionales, la inestabilidad política depende sustantivamente de factores de otra naturaleza. En este sentido, tienen razón Mejía y Machado cuando afirman que nos encontramos frente a una deficiencia estructural resultado de la combinación de una intensa fragmentación étnica y regional del tejido social, y de la insuficiencia de un modelo económico que ha facilitado la exclusión, la casi nula legitimidad y sobre todo la pobreza, todo lo cual se ha convertido en el mejor caldo de cultivo para la desequilibrio del régimen político.<sup>17</sup> Por ello, a pesar de que el diseño institucional y la ingeniería electoral coadyuven a resolver algunos problemas, si no se establece una estrategia política a favor de la inclusión y el reparto de la riqueza bajo premisas más equitativas, como lo sugiere el propio Salgado Pesantes,<sup>18</sup> difícilmente podrá resolverse una crisis que no sólo depende del mejoramiento de las relaciones entre los órganos del Estado, o entre las fuerzas políticas y el Estado, sino que implica fundamentalmente una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

<sup>15</sup> En este sentido, Pérez Loose, Hernán, “Ecuador y la metamorfosis constituyente”, Serna de la Garza, José María (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa), p. 17 de la ponencia original.

<sup>16</sup> Cfr. Mejía Acosta, Andrés, *Partidos políticos. El eslabón perdido de la representación*, Quito, CORDES, 1998, pp. 20 y ss.

<sup>17</sup> Mejía-Machado, “Las democracias...”, pp. 186 y ss.

<sup>18</sup> “Sistema de gobierno...”, *op. cit.*, p. 3.

### III. REFLEXIONES EN TORNO AL NUEVO ANDAMIAJE CONSTITUCIONAL

La nueva Constitución del Ecuador ha venido a dar nuevos ropajes a la nación andina. Es un documento emanado de un acto puntual en el tiempo, que a partir de ahora comienza su andadura como proceso histórico. Está en el centro del debate, por lo que será recurrentemente objeto de sopesadas reflexiones jurídicas, como la que hoy nos convoca, bajo el propósito de desvelar los alcances de su contenido normativo; no obstante, la carga política de las relaciones que regula, hará inevitable que se convierta en el epicentro de la disquisición política sobre todo para discutir su base consensual, su legitimidad y sobre todo su viabilidad como documento rector de la convivencia política y social.

Apunto nada más, algunos elementos que se encuentran plenamente documentados, pero que un análisis serio y riguroso no puede dejar de tener en cuenta.

El primero de ellos es el proceso de gestación de la Constitución. A nadie escapa el amplio dominio político que sobre la Asamblea constituyente ejerció el presidente Correa (73 escaños de un total de 130, representando 56.1% de la Asamblea),<sup>19</sup> lo que permitió que el órgano representativo de la soberanía mantuviera su “cordón umbilical” —como lo denomina Salgado Pesantes— unido al presidente, demorando los trabajos constituyentes con la intención de priorizar las acciones de desmantelamiento del antiguo edificio constitucional y de sus principales operadores.<sup>20</sup>

La Asamblea aprobó una Constitución que más que una norma de organización estatal representa un autentico programa político y social empuñado en la transformación de raíz del Estado ecuatoriano. Es un documento de una pesada carga ideológica y de un profundo espíritu igualitario que inicia, como no podría ser de otra manera, con un amplísimo despliegue de derechos fundamentales, y se hace acompañar de un entramado institucional con mayores instrumentos de participación democrática y control político, en la que se advierte el denodado empeño de condicionar las acciones de los poderes públicos en la realización de los fines y las metas constitucionalmente trazadas. El acomodo de estas

<sup>19</sup> Pachano, “Renovación, agonía y muerte ...”, *op. cit.*, p. 180.

<sup>20</sup> Astudillo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 27. Algunos de estos elementos los apunta también el profesor Ávila en su ponencia. *Cfr.* “El constitucionalismo ecuatoriano...”, *op. cit.*, p. 7.

piezas, consideradas necesarias para la gestación de un nuevo Estado asentado en un documento rector de carácter fundacional, generó un alto porcentaje de adhesión ciudadana.

No obstante, no hay que dejar de advertir que ni todos los ciudadanos, ni todos los grupos políticos y sociales se sienten representados en esa Constitución; la ven más como la imposición unilateral de una nueva élite de poder, y menos como un amplio compromiso político de vocación democrática, y por ello alzan la voz señalando que no encuentran diferencia sustancial alguna entre este proceso constituyente y los anteriores.<sup>21</sup>

El asunto no es banal, porque sabemos que gran parte de la legitimidad y la fuerza vinculante de la Constitución reside en la capacidad con que se integran los intereses y se armonizan las diferencias en el compromiso constitucional. Si ese compromiso logra el consenso, las condiciones que permiten una vigencia más prolongada del texto se fortalecen, en virtud de que las premisas fundamentales del acuerdo constituyente se mantienen al margen de la disputa política del día a día. Si, en cambio, ese consenso no se presenta, la legitimidad de la Constitución puede ponerse en entredicho con mayor facilidad, hecho que impacta negativamente en la estabilidad y la vigencia de la Constitución porque quienes no se sienten reconocidos en ella emplearán sus mejores estrategias para deslegitimarla, y apenas tengan el poder suficiente, ante la alternativa de reformarla o sustituirla, es posible que opten por cambiarla de principio a fin. Es este, uno de los efectos que genera la expedición de una Constitución como la del Ecuador, concebida como proyecto político y social a alcanzar en el corto y mediano plazo, y no como marco constitucional permanente y estable desde el cual sea posible la convivencia y concretización de proyectos políticos y sociales de diverso cuño.

El segundo elemento tiene que ver con la fuerza normativa de la Constitución. La vocación vinculante de la Constitución como norma jurídica capaz de condicionar a todo el ordenamiento jurídico y al conjunto de sus operadores depende, en primer lugar, de la fortaleza de ese consenso constitucional, y en segundo, de la existencia de un órgano de garantía constitucional cuyas decisiones sean acatadas sin excusas por todos los poderes públicos y los ciudadanos. Que la nueva Constitución del Ecuador pase de ser un documento cuya intención principal es reflejar el

<sup>21</sup> Recordemos que Ávila sostiene, siguiendo a distintos autores, que la Constitución de 1998 fue aprobada por una Asamblea Nacional, “hegemonizada por los intereses y conceptos de las élites del poder”. “El constitucionalismo ecuatoriano...”, *op. cit.*, p. 5.

nuevo sistema de relaciones políticas existente, a una norma de vocación efectivamente vinculante depende, en buena medida, del tipo de acuerdo que soporta al edificio constitucional, —que si no se produjo en el momento de “generación” constitucional, necesita buscarse en el mismo proceso histórico de desarrollo constitucional, en los buenos oficios y en la disposición de la clase política y los grupos sociales—, y de la existencia de condiciones favorables para que el nuevo Tribunal Constitucional pueda alzarse como un legítimo pacificador de las disputas políticas y un efectivo guardián de los derechos de los ecuatorianos.<sup>22</sup>

En tercer elemento se vincula al modelo estatal adoptado. La potencialidad del nuevo texto no puede depender únicamente de los factores someramente anotados. La Constitución ecuatoriana se encarga de fundar un nuevo modelo de Estado que ha quedado puntualmente señalado en la cláusula de apertura del texto, en donde se define al Ecuador como un “Estado de derechos y justicia”, cuyo contenido, como señala Ramiro Ávila, sintetiza la esencia de todo el texto normativo. La apuesta es evidente y audaz: avanzar una organización avocada a remover desde lo más profundo el *status quo* vigente, y dirigir el ejercicio de la acción pública hacia el pleno goce y ejercicio de los derechos, en el contexto de una sociedad más justa y equilibrada.

A nadie escapa que la vocación transformadora que se reconoce a la nueva Constitución busca prefigurar un nuevo tipo de ordenación social. Sin embargo, no puede negarse que el tipo de ordenación social deseado viene condicionado por el tipo de ordenación estatal impulsado, y que, por lo mismo, la concretización de derechos como los de vocación social, la realización de valores como la dignidad humana, de metas como la solidaridad, y fines como la justicia social, reconocibles plenamente de manera expresa o tácita en la Carta dependen, en buena medida, de la arquitectura estatal y del perfil, la legitimidad y la orientación de sus instituciones, pues son elementos que valorados conjuntamente, desvelan la disposición del Estado para quedarse como mero espectador en la dinámica de las relaciones sociales o, por el contrario, reflejan su voluntad de instalarse como un verdadero promotor del cambio social a partir de remoción de aquellos obstáculos que impidan la igualdad en el goce y disfrute de los derechos.

<sup>22</sup> Ávila señala que estas condiciones no siempre han existido en etapas anteriores, lo que ha dificultado el papel del Tribunal constitucional. *Ibidem*, p. 5.

El modelo igualitarista de Estado en el Ecuador, como lo denomina Ávila,<sup>23</sup> parece abrigar esperanzas de que institucionalmente está preparado para dirigir a los poderes públicos hacia aquellas metas colectivamente establecidas en el gran proyecto político y social representado por la Constitución. Ha hecho suyos nuevos contenidos materiales y para hacerse cargo de ellos se ha reinstitucionalizado, tal y como lo menciona el mismo autor.<sup>24</sup> Empero, abrigo esperanzas de que la conducción política de ese proceso sea abierta, democrática, transparente y tolerante; que implique un acuerdo básico de suma de voluntades de todos los poderes públicos, preponderantemente del Ejecutivo y el Legislativo, que los constriña a que cada se haga cargo de la responsabilidad que les corresponde, anteponiendo siempre el más amplio respeto por las diferencias que puedan suscitarse. Lo apenas señalado implica, ante todo y sobre todo, sujeción plena a una norma que determine el modo de dirimir por la vía pacífica y por medios institucionales, las controversias políticas que se generen, bajo la premisa de mantener la continuidad del Estado y la estabilidad del marco constitucional.

Finalmente, el presidencialismo. Si la Constitución, como reconocen los profesores Salgado Pesantes y Ávila en sus respectivos trabajos, refuerza significativamente el sistema presidencial de gobierno, lo hace por una cuestión histórica derivada de la historia ecuatoriana, y por qué no decirlo, de la historia de América Latina.<sup>25</sup> Empero, reconocer que el presidente puede legítimamente impulsar una política legislativa para realizar su programa de gobierno, no significa asumir que se convierta en el principal y único promotor de la transformación social. Es indispensable, en este ámbito, valorar el papel del Congreso en la concretización legislativa del programa constitucional, y sobre todo, generar todas aquellas condiciones para que las medidas de control político y jurisdiccional incorporadas a la Constitución sean eficaces y se pongan como garantías válidas frente a un poder que, al menos en el papel, aparece con un abultada lista de atribuciones.

No hay que olvidar, además, que el proceso de cambio político y social requerirá de un tiempo prudente y necesario para rendir sus primeros frutos y que, eventualmente, necesitará de ajustes sobre la marcha. La so-

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

<sup>25</sup> Salgado, Pesantes, "Sistema de gobierno...", *op. cit.*, p. 10. Ávila, *cfr.* "El constitucionalismo ecuatoriano...", *op. cit.*, pp. 10 y ss.

ciudad ecuatoriana, en este sentido, deberá ser más paciente que en el pasado reciente, en donde el deseo de cambio inmediato, producto de la misma realidad andina, ha generado grandes expectativas que después, al paso de unos años, se convierten en grandes desilusiones.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las ponencias de los profesores Salgado Pesantes y Ávila nos aproximan al nuevo texto aprobado por una amplia mayoría del pueblo ecuatoriano. Describen el nuevo modelo de Constitución impulsado, la nueva estructura del Estado que se erige para generar un renovado tipo de organización institucional anclada en el pleno reconocimiento y disfrute de una gran gama de derechos e, igualmente, se detienen en un punto neurálgico para la vida institucional del Estado, como son las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por este hecho, las valoraciones que ahora puedan hacerse tienen que ser confirmadas o negadas por la realidad efectiva en la medida en que, como hemos señalado líneas atrás, la Constitución se exterioriza a través de un acto puntual en el tiempo, fijado a la hora de la aprobación referendaria de su texto, pero sobre todo, representa un proceso histórico que se ve expuesto a múltiples factores que lo enriquecen o empobrecen, que lo fortalecen o que coadyuvan a debilitarlo.

Lo que no parece estar en duda es que el gran reto del Estado ecuatoriano es sentar las bases para hacer realidad, en el menor tiempo posible, el modelo igualitario que se encuentra en lo más hondo de la Constitución, pero hacerlo de una manera tal que el desmantelamiento de las viejas estructuras institucionales y la imposición de las nuevas no signifique el sacrificio de las libertades que la misma Constitución reconoce a todos, incluidos por supuesto, y de manera particular, los de todos aquellos que ideológicamente no comparten el modelo constitucional adoptado.

La fortaleza de una Constitución reside justamente en permitir que las distintas fuerzas políticas luchen por imprimir su ideología al edificio estatal, respetando los límites que impone el propio texto. Me parece que la legitimidad, la viabilidad y la permanencia de la Constitución ecuatoriana se encuentra en compartir como premisa de partida y de llegada, la remoción de parte de los poderes públicos de aquellos obstáculos que impidan el pleno goce y disfrute de los derechos para generar un Estado

más justo e igualitario, pero reconocer al mismo tiempo, que no existe una estrategia única para alcanzar esas metas y que es posible llegar a ellas a través de políticas legislativas impulsadas por fuerzas políticas asentadas en ideologías diferentes, e incluso opuestas.

Para conseguir lo anterior, inexorable resulta que la propia Constitución, sus instituciones y sus funcionarios se hagan cargo de proteger y promover las condiciones esenciales de la vida democrática, entre las que destaca, de modo preponderante, la tutela de los derechos de participación política.