

Israel Celi Toledo*

Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja

E-mail: israel.celi@utpl.edu.ec

* Autor para correspondencia

Paulina Moncayo Cuenca

Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja

APORTES A LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Contributions to the Ecuadorian Constitutional Dogmatic

► RESUMEN

Desarrollaremos en este artículo una propuesta interpretativa de la Constitución de 2008. Nuestro objetivo es proponer una visión general de la Constitución que enfatice en los aspectos principales que hacen de dicho texto normativo una innovación en la tradición ecuatoriana de derecho constitucional, no obstante, ciertas continuidades en el régimen presidencialista.

Palabras claves: Derechos, garantías, régimen político, política de los derechos, neoconstitucionalismo, garantismo.

► ABSTRACT

This article relates an interpretative proposal of the Constitution of 2008. Our goal is to provide an overview of the Constitution that emphasizes the main aspects that make this regulatory text an innovation in Ecuador's tradition of constitutional law, however, certain continuities in the presidential regime.

Keywords: Rights Guarantees, Politician, Political Regime and Rights, neoconstitutionalism.

Israel Celi Toledo: Magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente titular auxiliar de la Universidad Técnica Particular de Loja en las asignaturas Derecho Constitucional, Filosofía del Derecho y Derechos Humanos. Autor de varias publicaciones sobre constitucionalismo, teoría política, investigación jurídica y derechos humanos.

Paulina Moncayo Cuenca: Doctora en Derecho y Ciencias Políticas. Por la UNP. Magíster en Ciencias Penales por la Universidad Nacional de Loja. Coordinadora Académica Administrativa de la Carrera de Derecho de la UNL. Docente ocasional a tiempo completo de Legislación Penal Ecuatoriana. Proponente del proyecto de Investigación científica "La Política Integral de prevención delictiva dirigida a menores en conflicto con la ley penal".

RECIBIDO: Sept 09, 2015 | APROBADO: Sept 15, 2015

INTRODUCCIÓN

Dividiremos esta exposición en dos partes. Iniciaremos abordando los componentes dogmáticos de la Constitución que intentan orientar una nueva forma de convivencia basada en la realización de todos los derechos constitucionales, dentro de un modo de desarrollo que apunta hacia relaciones poscapitalistas.

Luego, examinaremos el régimen político-jurídico. Enfatizaremos en los problemas relativos a los mecanismos democráticos creados para el ejercicio del poder.

Apelamos a una interpretación de las normas constitucionales desde las corrientes intelectuales que les dieron origen (Ayala, 2014; Grijalva, 2012; Andrade, 2012; Ávila, 2011). En otras palabras, planteamos una interpretación originalista que resulta pertinente si consideramos la cercanía histórica del texto constitucional (López, 2006).

DERECHOS Y GARANTÍAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

El marco axiológico de la Constitución está dado por lo que se ha llamado política de los derechos. Se trata de una teoría de la justicia extendida a escala global, que ha reemplazado toda opción política radical, por opciones progresivas de cambio social, respetuosas de los derechos humanos (Santos, 2002; Bobbio, 1991; Dworkin, 1984; Sunstein, 1990). Desde esta perspectiva, los derechos son concebidos como noción de legitimidad política (todo poder local o global se justifica siempre que respete los derechos humanos) y representación de valores plurales que deben coexistir en una sociedad democrática (Lefort, 1990).

Es este marco axiológico el que permite entender el neoconstitucionalismo y el garantismo, paradigmas que ilustran la concepción de los derechos en la Constitución de 2008. Ambas corrientes teorías del Derecho, son resultado del consenso metajurídico y jurídico del movimiento internacional de derechos humanos y su política de los derechos ha influido en Ecuador desde los años noventa (Rodríguez, 2009).

Varios autores han sostenido que la Constitución de 2008 es garantista y/o neoconstitucionalista (Ávila, 2011, Grijalva, 2012). En efecto, el énfasis de los constituyentes recae en la primacía de los derechos constitucionales y en las garantías de esos derechos. El artículo 1 afirma que el Ecuador es un

Estado Constitucional de Derechos; el artículo 426 señala que los derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación; y, el artículo 424 privilegia los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos que sean más favorables a los derechos contenidos en la Constitución.

Ello significa que el Estado, entendido como la organización política de la sociedad ecuatoriana (a nivel central y descentralizado), debe orientar todas sus actividades hacia la realización y garantía de los derechos. Todos los órganos políticos, administrativos y judiciales deben actuar, tomando como límites y vínculos, los derechos constitucionales (Ferrajoli, 2011). Límites que establecen lo que no se puede decidir y vínculos que condicionan lo que se debe hacer. No se trata ya, del respeto a la legalidad propia del Estado de Derecho, sino del cumplimiento de los derechos y las demás normas constitucionales.

En su artículo 3, la Constitución establece que al Estado le corresponde: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”. Este enunciado devela que los y las constituyentes reconocieron de forma generosa los derechos humanos cuyo contenido ha sido desarrollado por la Constitución (no solo en las secciones de derechos, sino también en los principios de políticas públicas del Régimen del Buen Vivir) y por los instrumentos internacionales.

Recordemos que estos últimos comprenden los tratados internacionales de derechos humanos (v.gr. la Convención Americana de Derechos Humanos) y las declaraciones, resoluciones, informes y demás pronunciamientos oficiales del sistema universal y regional de derechos humanos, que no requieren una ratificación estatal.

En el artículo 3 encontramos una particularidad que diferencia a la Constitución ecuatoriana de otras constituciones de raigambre más liberal. Si bien se reconocen todos los derechos, se muestra especial preocupación por los derechos a la salud, a la alimentación, a la seguridad social y al agua. Tales derechos podrían encasillarse dentro de los derechos sociales y culturales, pero el constituyente prefirió incluirlos dentro de los derechos del buen vivir, intentando demostrar que no solo se trata de reconocer derechos sociales. Sino de vincularlos a una forma de convivencia social que priorice, por sobre todas

las cosas, los bienes necesarios para asegurar los derechos. En la lectura de los constituyentes, ello requiere tratar el agua como un “patrimonio nacional estratégico de uso público” (art. 12), fomentar la soberanía alimentaria (art. 13), y garantizar un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (art. 14), que, a tenor de la Constitución, implicaría rechazar los contaminantes agroquímicos (art. 15) y los cultivos transgénicos (art. 401), que son producidos por las grandes empresas transnacionales acusadas de ecocidio (v.gr. Monsato).

Los derechos del buen vivir, reconocidos por la Constitución de 2008, suponen un rechazo al capitalismo, entendido como un modo de producción excluyente, colonial e insostenible, que está controlado por los grandes capitales transnacionales y recibe el apoyo militar y geopolítico de los Estados más poderosos del mundo (Acosta y Martínez, 2009). Ello resulta evidente cuando se interpreta con detenimiento las normas del Régimen del Buen Vivir y del Régimen de Desarrollo, que vienen a conformar principios de las políticas públicas que desarrollan también el contenido de los derechos.

En principio, los derechos del buen vivir son compatibles con los derechos civiles y políticos, que incluyen la garantía de la propiedad privada, aunque el dominio sobre la propiedad pueda limitarse o expropiarse en función de intereses colectivos.

Sin embargo, el pacto constituyente ecuatoriano previó en la Constitución la redistribución de la tierra (art. 282), el agua (Disposición transitoria Vigésimo Séptima), y de todos los medios de producción (art. 276) en función de la garantía de los derechos cons-

titucionales. Ello implica que en el constitucionalismo ecuatoriano demanda transformaciones en las relaciones capitalistas.

Si el Estado pusiera en marcha los mandatos constitucionales en no pocos casos encontrarían resistencias sustentadas en los derechos civiles y políticos. Así, la banca, los grandes exportadores y en general las personas que tienen un dominio monopólico u oligopólico del mercado, bien podrían oponer su derecho a la propiedad y su derecho a la seguridad jurídica a los cambios redistributivos ordenados por la Constitución. En estos casos, el intérprete de la Constitución debe reconocer que el derecho a la propiedad (piedra angular de las relaciones capitalistas) encuentra límites significativos en las normas constitucionales.

No se puede decir lo mismo de otros derechos. La Constitución prioriza todos los derechos humanos y vincula la garantía de los derechos a una transformación del modo de producción capitalista (Ávila, 2011). No se trata de una transformación socialista o comunista. Es más bien, una apuesta para transformar la economía dentro de una sociedad republicana que mantenga la democracia, fomente el pluralismo y fortalezca el poder ciudadano (Celi, 2015).

Lo anterior nos ayuda a entender por qué la Constitución clasifica los derechos humanos y constitucionales, dentro de varias categorías novedosas, e inicia la exposición de los derechos, por los derechos del buen vivir que hemos comentado a grandes rasgos. En la tabla 1, se presentan los derechos constitucionales junto con sus principales características.

Categorías de derechos	Características
Derechos del buen vivir	Se trata de derechos que tiene dimensiones individuales, pero sobre todo dimensiones colectivas. Son derechos otorgados a grupos humanos de diferente escala. Derechos de toda la población (v.gr. el derecho a la soberanía alimentaria, el derecho al agua, a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la seguridad social, etc.), derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, los derechos de los grupos de atención prioritaria (mujeres embarazadas, personas con VIH, personas privadas de la libertad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, etc.). En otras palabras, son los derechos de los más débiles (Ferrajoli, 2001). El Estado tiene el deber de velar porque todos los seres humanos, independientemente de su poder de adquisición, tengan una vida digna, satisfagan sus necesidades y pueden ejercer plenamente sus libertades (Sen, 2010). Por tanto, los derechos del buen vivir exigen un Estado que intervenga activamente en la sociedad, a través de políticas públicas y servicios públicos.
Derechos de participación	Son derechos que permiten la participación política de los y las ecuatorianos, sin discriminación y en igualdad de condiciones, en todos los niveles de toma de decisiones.
Derechos de libertad	Los derechos de libertad son los clásicos de derechos de no intervención. Exigen que el Estado y los particulares se abstengan de intervenir de forma ilegítima en la vida de las personas. Las personas tienen derecho a desarrollar su personalidad, a expresarse, asociarse, manifestarse, a movilizarse, a desarrollar actividades económicas, etc. Tales derechos pueden ser limitados, pero solo a partir de las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales.

Derechos de la naturaleza	La Constitución reza: "La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos". Hay que reconocer que no estamos frente a derechos centrados en el hombre (antropocéntricos), sino frente a derechos de un "ser" que en el mundo andino (en su mitología y en su metafísica) no es un mero instrumento de explotación, como ha sucedido en el mundo judeo-cristiano, en el que la naturaleza debe ser dominada y explotada, como un medio, para satisfacer los fines humanos. Los derechos de la naturaleza deben leerse conjuntamente con las ideas poscapitalistas y poscoloniales que comentamos antes. Tal lectura apunta hacia una forma de vida que la Constitución denomina "buen vivir".
Derechos de protección	Los derechos de protección representan el conjunto de garantías del debido proceso en sentido amplio. Ello incluye el acceso a la justicia y la tutela judicial expedita y efectiva. Se trata de derechos que se ejercen cuando es necesario recurrir a procesos administrativos o judiciales.

Fuente: Constitución de 2008

Elaboración de los autores

Por otra parte, los derechos constitucionales suponen deberes y responsabilidades ciudadanas, y exigen hacer eficaces las garantías constitucionales.

Los y las ciudadanas deben comprometerse con la realización de los derechos. Ello significa un compromiso con la no dominación y la libertad en el ámbito privado y público que se refleja en los deberes de los y las ecuatorianas establecidos en la Constitución (art. 83).

En cuanto a las garantías, la Constitución, en su título III, prevé varios tipos de garantías: las garantías normativas, las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, y las garantías jurisdiccionales. Todas las garantías deben realizarse a la luz de los principios de aplicación de los derechos (art. 11).

GARANTÍAS NORMATIVAS

Las garantías normativas tienen tal denominación porque exigen que las normas creadas por las autoridades con potestad normativa, sirvan para garantizar derechos. Así, la Constitución establece que toda autoridad "...tendrá la obligación de

adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades". En otras palabras, las garantías normativas ordenan que el ordenamiento jurídico se sujete formal y materialmente a las normas constitucionales.

En palabras de Luigi Ferrajoli:

En efecto, el sistema de las normas sobre producción de normas... no se compone sólo de normas formales sobre la competencia o sobre los procedimientos de formación de las leyes. Incluye también normas sustanciales, como el principio de igualdad y los derechos fundamentales, que de modo diverso limitan y vinculan al poder legislativo excluyendo o imponiéndole determinados contenidos. Así, una norma –por ejemplos, una ley que viola el principio constitucional de igualdad– por más que tenga existencia formal o vigencia, puede muy bien ser inválida y como tal susceptible de anulación por contraste con una norma sustancial sobre su producción (2001, pp. 20-21).

La adecuación formal comporta que el procedimiento de creación o formación de las leyes y demás normas jurídicas (v.gr. ordenanzas, actos administrativos con efectos generales, etc.) garantice los derechos de participación y las reglas de procedimiento. Ello exige que las decisiones sean tomadas por las autoridades competentes (esto es el quién toma las decisiones) que la ciudadanía y sus representantes sean escuchados por los tomadores de decisiones legislativas, y que la secuencia, los plazos y las formas de creación de normas dispuestas en los procedimientos legislativos, sean respetados.

Una vez que la ley ha satisfecho las exigencias sobre quién debe crear disposiciones normativas y sobre cómo debe hacerlo, las garantías normativas exigen además que el contenido de las leyes y actos normativos se adecue a la Constitución. Ya no se trata de algo procedimental sobre quién debe decidir y cómo debe crear la decisión, sino sobre qué se debe decidir. Importa entonces que lo que la ley manda, prohíbe y permite respete los derechos y normas

constitucionales. Dentro de tales normas, Grijalva (2012) destaca la rigidez constitucional (que se respete la jerarquía de las normas Constitucionales), la reserva de ley (que los derechos y las normas que regulan el poder se cree en sede legislativa) y la noción de contenido esencial de los derechos.

GARANTÍAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SERVICIOS PÚBLICOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Las garantías normativas ya analizadas pueden confundirse con las garantías de política públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Después de todo, las políticas y los servicios públicos son la forma como la actividad del Estado, regulada por la legislación, interviene en la realidad social.

En todo caso, los y las constituyentes establecieron normas explícitas sobre cómo la validez formal y material debe cumplirse en el proceso de las políticas públicas. La transcripción del artículo 85 es necesaria para explicar esta idea:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de

las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El artículo 85 dispone que en el proceso de políticas públicas y servicios públicos y en las actividades que este conlleva, se cree un escenario en el que las prioridades están marcadas por los derechos constitucionales y por el buen vivir (*vid. supra*), en el que las personas, pueblos y nacionalidades participan activamente, y en el que existe una planificación razonable y legítima para que las políticas y servicios cumplan sus fines. Ello requiere contar con el presupuesto necesario y evaluar si los efectos de las políticas, requieren conciliar derechos en conflicto o reformular la política.

GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Las garantías jurisdiccionales deben activarse cuando las garantías normativas y cuando las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana no funcionan. Por ello, las garantías jurisdiccionales son garantías secundarias, en tanto que las garantías dependientes de los órganos representativos y de la ciudadanía, operan como garantías primarias. Es decir, las garantías normativas son el recurso que queda cuando la política, el gobierno y las relaciones entre particulares, no ofrecen los rendimientos debidos a la hora de garantizar derechos.

La Constitución define disposiciones generales para todas las garantías con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia y la tutela judicial expedita y eficaz (art. 86). Dentro de lo más relevante, se amplía la legitimación activa para interponer las acciones (cualquiera puede accionar, en favor de los derechos propios, o de los derechos de terceros); el procedimiento es sencillo, rápido y poco dado a formalismos; se permite interponer medidas cautelares para evitar o hacer cesar la violación de un derecho; y, los jueces cuentan con recursos coactivos para asegurar la eficacia de los fallos.

En el cuadro 2 se analizan las garantías jurisdiccionales en función de su ámbito de aplicación.

Garantía Jurisdiccional	Ámbito de aplicación
Acción de protección	Proceden, cuando es necesario un amparo que sea directo y eficaz, es decir que no requiera de otras vías jurisdiccionales o administrativas y que permita una resolución oportuna. Dicho amparo puede presentarse cuando los derechos constitucionales se ven conculcados por la acción u omisión de las autoridades públicas no judiciales (v. gr. cuando se niega la matrícula escolar a un niño refugiado), cuando los derechos sufren afectaciones graves de parte de particulares (v.gr. cuando los padres de una persona, la privan de su libertad debido a su orientación sexual), cuando la violación proviene de concesionarios o delegatarios (v.gr. cuando la empresa privada que presta servicios de agua potable, no arregla las averías que privan de agua potable a un sector de la ciudad), cuando se presta servicios públicos impropios (v.gr. cuando una empresa minera privada desplaza a una comunidad de sus tierras) o si la persona afectada, se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación (v. gr. cuando una mujer soporta acoso laboral por miedo a perder su empleo, cuando un niño es castigado con encierros prolongados en su habitación, etc.).
Acción de habeas corpus	Procede cuando alguien es privado de la libertad de forma ilegal, arbitraria o ilegítima. Asimismo, se recurre a esta acción para proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad. Cabe aclarar que la privación puede provenir de un particular (v.gr. en caso de encierro en clínicas para tratamientos de "rehabilitación") o del Estado, y realizarse, fuera o dentro de un proceso judicial (procede el habeas corpus dentro de procesos penales). Por otra parte, lo ilegal (contra Ley) y lo arbitrario (contra las competencias y procedimientos legales) no ofrecen mayores problemas de interpretación en caso de privación de la libertad. Lo ilegítimo, en cambio, es un concepto que se relaciona con el discurso ético. Nos parece que el constituyente usó este concepto, pensando en aquellos casos en los que la privación es legal, pero ilegítima. Por ejemplo, detener a una persona por paralizar servicios públicos dentro de una protesta puede ser legal, pero también ilegítimo si el acto de protesta es una expresión justificada del derecho a la resistencia.
Acción de acceso a la información pública	Esta acción procede cuando la información pública (esto es, la información que debe difundirse abiertamente por motivos de democratización y ejercicio de los derechos) es denegada expresa o tácitamente (v. gr. cuando no se obtiene respuesta de la Administración), o cuando la información proporcionada no es completa o fidedigna (v.gr. cuando no se informa detalladamente sobre la ejecución presupuestaria). La acción no procede siempre que la información requerida tenga carácter secreto, reservado o confidencial conforme a la Ley y a la Constitución.
Acción de habeas data	Esta acción permite conocer la información personal de la que disponen las entidades públicas y privadas. Ello implica conocer el uso de esa información. La acción permite acceder gratuitamente al archivo de la información y solicitar la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. Recordemos que el uso de la información no puede conculcar derechos constitucionales.
Acción por incumplimiento	Se interpone ante la Corte Constitucional a diferencia de las acciones anteriores. Procede siempre que la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. Tal norma, debe ser entendida como una disposición exigible o autorizada por el derecho, que manda, prohíbe o permite (v.gr. una ley, una sentencia de la Corte IDH, un acto administrativo con efectos generales, etc.). Por supuesto, mal podría exigirse el cumplimiento de normas inválidas desde una perspectiva formal o material.
Acción extraordinaria de protección	Se interpone "contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado" (art. 94). Para muchos, esta acción representa otra instancia, pues procede también, contra las sentencias de la Corte Nacional de Justicia. No obstante, debe recordarse que también los jueces (incluso los de alto rango) pueden conculcar derechos (v. gr. la tutela judicial efectiva), y que la Corte Constitucional es el órgano de máximo control constitucional (aunque de ello no se siga que la Corte Constitucional sea más garantista que la Corte Nacional). Claro está, la acción solo procede si se vulneran derechos, y no, cuando se basa en argucias insustanciales que pretenden retardar un trámite o probar suerte en otra esfera judicial.

Fuente: Constitución de 2008
Elaboración de los autores

Como podrá colegirse las seis garantías jurisdiccionales están inspiradas en los avances doctrinarios y jurisprudenciales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ello explica que su ámbito de

aplicación incluya toda situación que resulte inconstitucional, esto es, que afecte derechos constitucionales.

La Constitución establece reglas para el ejercicio de los derechos y para su interpretación, que deben orientar la realización de todas las garantías constitucionales.

Nos referimos al artículo 11, que en lo principal se caracteriza por destacar a) la dimensión individual y colectiva de los derechos; b) la prohibición de discriminación; c) la discriminación positiva en función de la igualdad real o material; d) la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos, que permitiría su aplicación directa ante cualquier autoridad competente; y, e) la visión de los derechos constitucionales, bajo la lectura más avanzada del sistema universal y regional de derechos humanos. Así, los derechos son todos inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

Además, la interpretación de los derechos debe realizarse de tal manera, que el Estado cumpla sus deberes de respeto, garantía y no discriminación, en atención a optimización de los derechos (e inclusive del reconocimiento de nuevos derechos derivados de la dignidad de las personas), que dependería de los avances en las garantías normativas, de políticas públicas y participación social y jurisdiccionales. Se prohíbe la regresividad en materia de garantías.

EL RÉGIMEN POLÍTICO-JURÍDICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Puesto que ya hemos analizado someramente la dogmática de los derechos y sus garantías en la Constitución de 2008, nos centraremos ahora en las

reglas y principios básicos que se ocupan de normas la distribución del poder político. Lo haremos sin entrar en las profundas discusiones que merece el análisis del régimen jurídico-político.

Habría que preguntarnos entonces de dónde nace la autoridad política y cómo debe ejercerse dicha autoridad. Pues bien, la Constitución señala que la “(...) soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (art. 1).

En este sentido, la autoridad o poder de mando, se basa en la “voluntad” del pueblo. Puesto que el pueblo es numeroso, plural y disperso, mal podría esperarse que exprese su voluntad, a través de decisiones unánimes (Ferrajoli, 2011). Por ello, la Constitución prevé que la voluntad del pueblo que fundamenta la autoridad, se ejerza a través de órganos de poder público y formas de participación directa de la ciudadanía.

Si consideramos que en la realidad es imposible que los órganos públicos y la participación ciudadana reflejen la voluntad del pueblo, que mediante mandatos electos ha fracasado no pocas veces en un país regionalizado, diverso y políticamente fragmentado (León, 2011), entonces entenderemos por qué los y las constituyentes buscaron formas novedosas y conflictivas de distribuir el poder en la Constitución.

Para entender mejor esta creación constituyente, en la siguiente tabla explicaremos el sentido de los mecanismos democráticos, mediante las que se debería ejercer la soberanía o gobierno del pueblo en Ecuador.

Ideal democrático	Mecanismos democráticos	Principales facultades/competencias/ atribuciones	Anclaje normativo
Democracia participativa	Participación ciudadana mediante los mecanismos de la democracia participativa (audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, etc.)	Intervenir, desde el activismo ciudadano, en los procesos de políticas públicas y en la legislación.	Arts.- 100, 101.
Democracia directa	Revocatoria del mandato, Iniciativa popular normativa, consulta popular, referéndum	Dependiendo del ámbito de sus competencias, de las atribuciones o facultades, los mecanismos de democracia directa pueden ser activados por la ciudadanía o por los representantes del gobierno nacional (el Presidente) y los gobiernos autónomos descentralizados	Arts.- 103, 104, 105, 106, 420, 441, 442, 147, 444.
Democracia representativa	Elección popular de representantes	Conforme al régimen de competencias, los y las representantes, según se trate de órganos legislativos o ejecutivos, tienen a cargo crear normas o aplicarlas mediante la administración, ya sea a nivel del Estado Central o de los gobiernos descentralizados.	118, 143, 148, 251-256, 261, 263.

Democracia comunitaria	Consulta ambiental, consulta previa a las comunidades indígenas, reconocimiento de las formas de ejercicio de la autoridad en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades	Las comunidades ancestrales tienen derecho a cierta autonomía en el ejercicio del gobierno comunal. Ello implica ser consultados de forma previa, libre e informada, sobre la posible intervención en sus comunidades y en caso de una posible intervención con efectos sobre el ambiente.	Arts. 57, 257,
Democracia neo-corporativa	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Este Consejo tiene potestad para intervenir en la elección de autoridades de control y judiciales. No obstante, su autoridad nace de un concurso de méritos aplicado a individuos vinculados a la sociedad civil organizada. Si tales individuos claudican ante otros poderes, el Consejo podría convertirse en el apéndice de tales poderes.	
Democracia judicialista	Todos los jueces y especialmente la Corte Constitucional	La amplitud y facilidad de acceso a las garantías jurisdiccionales permite que los jueces intervengan activamente en el control de constitucionalidad de las políticas y la normativa estatal. Especialmente la Corte Constitucional tiene el poder sobre decisiones de gran trascendencia que permiten su intervención en todos los mecanismos democráticos señalados.	104, 119, 130, 139, 245, 246, 148, 431, 436, 438.

Fuente: Constitución de 2008 y Celi (2016)
Elaboración de los autores

La Constitución de 2008, reconoce múltiples mecanismos para el ejercicio del poder. Además de crear cinco funciones estatales (que se diferencian según las facultades que asume cada función y se relacionan entre sí debido a los débiles, pero existentes, mecanismos de pesos y contrapesos), abre espacios para la participación de la ciudadanía organizada.

No podemos abordar aquí la complejidad de la trama constitucional sobre la distribución del poder. En otra parte hemos afirmado que la concentración de grandes poderes constitucionales en el Presidente y el traslado de funciones tradicionales del Legislativo a al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no logran sino reforzar el personalismo político y la des-institucionalización de la democracia.

En la realidad de la política ecuatoriana, hace falta comprender los patrones de comportamiento político y la coyuntura constituyente, para develar la forma como el régimen político-jurídico de la Constitución se relaciona con el ejercicio del poder en Ecuador.

CONCLUSIONES

Quizá el único consenso de la dogmática constitucional ecuatoriana guarda relación con la primacía de los derechos y las garantías constitucionales en el texto constitucional.

Ello no impide realizar una lectura esquemática de la Constitución. Las grandes líneas constitucionales muestran, por una parte, avances en materia de derechos y garantías que tendrían como contraparte una reforma de la estructura material y cultural de la sociedad.

Por otra parte, la dogmática constitucional deja entrever principios de organización del poder que pluralizan la democracia creando numerosos mecanismos de control y dirección de la política y las políticas públicas. La implementación de dichos mecanismos depende de los patrones de comportamiento político en Ecuador y de los recursos de poder en juego.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. y Martínez, E., comps. (2009), *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Abya Yala.
- Andrade, P. (2012). “El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”, en *Ecuador Debate*, No. 85, pp. 35-47.
- Ayala, E. (2014). *Historia Constitucional*. Quito: UASB.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- Celi, I. (2015). La comunidad republicana en la filosofía política contemporánea. *Revista Multidisciplinaria Academia*. Número especial: III Congreso Internacional de la Asociación Iberoamericana de Personalismo.
- Celi, I. (2016). *El neoconstitucionalismo ecuatoriano y la politización de la justicia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional (en prensa).
- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- Ferrajoli, L. (2001), *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid: Trotta.
- Gargarella, R. (2011). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el período de Transición.
- Grijalva, A. (2012) *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional.
- Lefort, C. (1990). “Derechos del hombre y política”, en, *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Lefort, C. (1990). *Derechos del hombre y política*. Buenos Aires: Nueva visión.
- León J. (2011). Política y movimientos sociales en Ecuador dentro de dos siglos. En FLACO (2011). *Estado del país. Informe cero*. Ecuador 1950-2010 (pp. 207-230). Quito: FLACSO.
- López, D. (2006). *Interpretación Constitucional*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Rodríguez, C. (2009). *La globalización del Estado de Derecho. El neoliberalismo, el neoconstitucionalismo y la transformación institucional en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Santos, B. (2002). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, en *El Otro Derecho*, No. 28, Bogotá, ILSA.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-
- Sen, A. (2010). *La idea de la Justicia*. Buenos Aires: Taurus.
- Sunstein, C. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge: Harvard University Press.