

Andrade Ubidia Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini, eds., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 450 pp.

por Dunia Martínez Molina\*

Este libro condensa una preocupación académica sostenida por parte de los estudiosos del Derecho Constitucional del área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, la de fortalecer los estudios constitucionales en el país. En la búsqueda de cumplir con este objetivo se ha contado con el claro liderazgo del Dr. Julio César Trujillo.

Ortega y Gasset decía que se debe tener siempre piedad con el mundo y no escribir libros superfluos. De esta sugerente idea de Ortega se deduce que, por contraste, cuando un

libro es realmente bueno estamos siempre frente a un aporte trascendente; pero, ¿cuándo un libro es trascendente? nos preguntamos. Las primeras respuestas resultan obvias: cuando nos instruye, cuando es creativo y crítico de la realidad, cuando está bien escrito, cuando es oportuno y suscita nuevas ideas y preguntas, cuando nos hace pensar y nos entusiasma con sus propuestas. Todo esto se suscita a través de los 19 artículos de la publicación que reseñamos. Sus autores exponen con cuidado y profundidad temas de su especialidad sobre los que se evidencia que han investigado, en algunos casos incluso por varios años. No estamos, por tanto, frente a artículos improvisados.

Al tratarse de una obra con diversidad de autores, su estilo es variado pero con una nota común: es didáctico, pues sus autores son en su mayor parte profesores universitarios y nos presentan las ideas de forma clara y sistemática.

La oportunidad del libro es innegable. Temas tales como el Estado, la justicia y garantías, la Constitución económica, instituciones y derechos, son reflexiones importantes para el prolongado proceso constituyente del Ecuador que tiene, en este contexto, su prueba de fuego, pues luego de dictada la nueva Carta Magna es cuando precisamente comienza a vivir o a morir.

Por la brevedad de esta presentación mencionaremos solamente algunos de sus aportes, no sin antes realizar una breve mirada al conjunto de los ensayos.

Comenzaremos señalando que no son artículos maniqueístas pues, con seriedad académica, sus autores toman posición pero sin caer en la apología o en la diatriba.

\* Asistente académica del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Coordinadora editorial de *Foro: revista de derecho*. [dunnia.martinez@gmail.com](mailto:dunnia.martinez@gmail.com)

De esta forma, los autores más críticos de la nueva Constitución no dejan de reconocerle al menos útiles avances y, a su vez, los autores más entusiastas con la nueva Constitución no dejan de exponer sus deficiencias, especialmente las de carácter técnico-jurídico.

En relación con lo metodológico, los ensayos despliegan una valiosa comparación entre la Constitución codificada de 1998 y la de 2008. Algunos ensayos incluso prolongan este horizonte comparativo hasta 1978 o incluso antes, en tanto que otros realizan un análisis comparativo con cartas políticas de otros estados.

Otra de las características que vale la pena relevar es que ninguno de los artículos se reduce a la mera descripción y exégesis de la norma, tan frecuente en la doctrina ecuatoriana. En esta obra los ensayos realizan un esfuerzo comparativo y varios de ellos introducen variables o consideraciones de orden socioeconómico, político, cultural o filosófico.

Como toda obra humana, el libro tiene falencias. Exceptuando los artículos de Ramiro Ávila y Luis Fernando Torres, en los que se da una interesante contraposición de ideas, no hay referencias de los autores a los artículos de otros, lo cual hubiera provisto a la obra de una mayor unidad y cohesión. Por otra parte, se excluyen del análisis temas trascendentes como los relativos a la ecología, al tratamiento de otros derechos específicos y a la función electoral. A pesar de estas limitaciones, el libro atiende a la mayoría de ejes centrales de la Carta Política.

## **El Estado**

La primera sección del libro, el Estado en la Constitución, contiene un debate implícito en torno a la siguiente pregunta: ¿Cómo se relacionan, en la Constitución de Montecristi, la representación política y la participación política? Este, como sabemos, es un problema central en la teoría democrática contemporánea y es un problema práctico en el Ecuador de hoy.

Julio Echeverría postula que la Constitución de Montecristi ataca la representación política al debilitar al legislativo, exacerbar el presidencialismo y judicializar la política, al tiempo que impide una auténtica participación de la sociedad. Juan Pablo Aguilar, en cambio, reconoce en el nuevo Consejo de Participación Ciudadana una mala reedición de la vieja democracia representativa, pues su origen, integración y funciones no implican una auténtica participación de los ciudadanos.

Estas perspectivas encuentran un contradictor en el artículo del Dr. Julio César Trujillo quien reconoce el fortalecimiento del presidencialismo pero destaca también en la nueva Constitución la amplia participación ciudadana en todos los nive-

les de gobierno, en la función de transparencia y control social, en la de planificación y crédito público, conjuntamente, pero más allá, del Consejo de Participación Ciudadana.

El artículo de Rafael Oyarte se concentra en la composición y funciones de los poderes ejecutivo y legislativo. Mientras que el ejecutivo se fortalece, el legislativo se debilita, y se asignan facultades nominadoras al Consejo de Participación Ciudadana. Destaca, sin embargo, que el Congreso recupera potestades de fiscalización a los ministros de Estado.

Estas apreciaciones sobre el Estado se completan con la visión de la administración pública provista por Genaro Eguiguren en la que se estudian múltiples principios de la administración pública, precisando continuidades e innovaciones respecto de la Constitución de 1998. En balance, la visión de la administración pública de la nueva Carta es más coherente y orgánica que la que le precedió.

Los artículos de Roberto Viciano y José Suing nos aproximan a otra temática: la organización territorial del Estado. Los artículos conducen a dos conclusiones: 1. la nueva Constitución abre mayores posibilidades que la de 1998 a la integración de gobiernos autónomos, al reemplazar el sistema abierto de competencias por uno de competencias obligatorias; y 2. pese a esta apertura, la Constitución de 2008 define mal las competencias exclusivas y concurrentes, especialmente al repetir las primeras en distintos niveles de gobierno. En esta línea se hace necesario precisar el alcance de las funciones legislativas de estos gobiernos.

## Los derechos

Una temática central del libro tiene que ver con los derechos constitucionales y su relación con los principios de igualdad y no discriminación. Estos ensayos inician un camino que la doctrina constitucional debe continuar en el país y que consiste en definir el contenido de estos derechos a la luz de la jurisprudencia obligatoria que deberá dictar la Corte Constitucional.

Todos los artículos sobre derechos concluyen que la nueva Constitución los fortalece, sea agregando nuevos derechos o desarrollando los ya existentes en la Constitución de 1998. El artículo de Judith Salgado, claro y con excelente nivel crítico, plantea que la Constitución de Montecristi desarrolla en mayor grado que la de 1998 los derechos de lo que la Constitución denomina grupos de atención prioritaria: personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad.

En cuanto a los derechos laborales, Angélica Porras demuestra que también se han expandido, especialmente en relación con la tercerización e intermediación

laboral, los derechos de los trabajadores autónomos y el derecho a la seguridad social. No deja de advertir los graves riesgos que el *Mandato 8* plantea a los derechos de sindicación y al derecho de negociación colectiva.

Pablo Egas sostiene que la protección del derecho de propiedad en ciertos aspectos se amplía, mientras que en otros se lo restringe y regula. Plantea que si por un lado la nueva Constitución hace referencia a nuevos y variados tipos de propiedad, tales como la propiedad comunitaria, la asociativa y la cooperativa, por otro acentúa su función social y ambiental, y en algunos casos –como la propiedad intelectual– establece nuevas limitaciones, especialmente en función de protección de derechos de los pueblos indígenas.

Respecto de este último tema el libro incluye dos artículos sobre derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, enriquecidos por la experiencia vital de sus autores, dos abogados indígenas: Rosa Baltazar y Raúl Llasag.

Rosa Baltazar realiza una visión panorámica de los derechos de los pueblos indígenas sin dejar de anotar las limitaciones y retrocesos que también contiene la Constitución, como por ejemplo en lo relacionado a la consulta previa. El artículo de Raúl Llasag, en cambio, se refiere a la justicia indígena y su compleja relación con la justicia estatal. Este ensayo deja en claro el contrasentido que tiene el hablar de un Estado intercultural y plurinacional si no hay diálogo intercultural e interpretación, también intercultural, de los Derechos Humanos al juzgar conflictos en que intervienen indígenas.

## **Justicia y Garantías**

La tercera sección del libro contiene tres artículos cuyos autores son Santiago Andrade Ubidia, Agustín Grijalva y Claudia Storini, quienes se refieren al importante tema de la justicia y de las garantías. De la lectura de los textos no se puede sino concluir que la nueva Constitución amplía y fortalece decididamente las garantías, puesto que se hace notar el salto cualitativo de una noción mínima de garantías jurisdiccionales hacia un sistema de garantías múltiples, en el cual la responsabilidad no está concentrada únicamente en el juez constitucional, sino que se amplía hacia el legislador y al funcionario público, entre otros.

En este empeño, sin embargo, la nueva Constitución no deja de incurrir en graves falencias técnico-jurídicas, tales como imprecisiones terminológicas, vacíos y reiteraciones innecesarias que la legislación y la jurisprudencia deberán aclarar.

Empero, en lo sustancial, este desarrollo de las garantías muestra que, al menos en el diseño de la Constitución, los derechos van en serio, pues más que nunca en

nuestra historia republicana están protegidos por un amplio y complejo sistema de garantías e instituciones.

Al respecto, Santiago Andrade Ubidia plantea que asistimos a la transición de un sistema jurídico cuyo eje era el principio de legalidad a un nuevo sistema cuya base está en el principio de constitucionalidad. Dentro de este nuevo paradigma, el rol del juez se transforma profundamente pues este se erige en garante de la Constitución y especialmente de los derechos. En el artículo, el autor presenta una visión global de la administración de justicia en la nueva Constitución, examina los principios constitucionales de la administración de justicia y de la función judicial y analiza y precisa el nuevo y más amplio alcance del principio de independencia judicial, que en la nueva Constitución incluye a la Fiscalía y la Defensoría Pública. No obstante, no deja de señalar cierto debilitamiento de la antigua Corte Suprema, hoy Corte Nacional de Justicia.

La profesora Claudia Storini estudia primero la función y diversidad de las garantías y luego examina con detenimiento las garantías jurisdiccionales. Destaca también el nuevo rol garantista de los jueces ecuatorianos. El artículo incluye también críticas técnicas a la normativa transitoria dictada por la Corte Constitucional, así como precisiones sobre la acción extraordinaria de protección.

Agustín Grijalva examina el estatus jurídico de la interpretación de la Corte Constitucional, especialmente en relación al legislativo y la justicia ordinaria, y cuestiona el carácter consultivo de la Corte Constitucional que debilita su naturaleza jurisdiccional.

En suma, todos estos artículos conducen a la conclusión de que la Constitución de Montecristi aumenta el poder de los jueces, especialmente como garantes de la Constitución; sin embargo, de acuerdo con la Carta, son todas las instituciones públicas las que desempeñan también esta función de garantía.

## **Constitución y economía**

La cuarta sección nos ofrece elementos para pensar el sistema económico diseñado por la Constitución de Montecristi. Al respecto, hay quienes han planteado que la nueva Constitución ha eliminado la economía de mercado sustituyéndola por una indefinida economía solidaria. Estos artículos nos inducen a otra apreciación sobre este tema. La nueva Constitución desarrolla una fuerte regulación estatal sobre el mercado pero no lo elimina. La nueva Constitución garantiza la competencia y la propiedad privada, pero en función de un Estado Social en el cual la planificación tiene un rol protagónico.

En esta lógica, el ensayo de José Vicente Troya demuestra la continuidad existente entre el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el presente gobierno en el 2007, y el modelo económico de la actual Constitución en que se privilegia la inversión, producción y mercado internos, y vincula planificación y presupuesto.

José Suing también destaca la vinculación estructural entre planificación y modelo de desarrollo. El autor se refiere además a la vinculación entre planificación y participación en los diversos niveles de gobierno.

El artículo de Pablo Egas consolida la idea de que en la nueva Constitución la propiedad privada, un elemento central de la economía social de mercado, se mantiene, pero condicionada a su función social y ambiental.

Esta sección del libro se cierra con el ensayo de César Montaña Galarza que recuerda la incidencia de la Constitución en las relaciones internacionales, sus relaciones con los procesos de integración, así como la correlación entre tratados internacionales y Constitución. Este artículo, al relacionarlo con los anteriores, nos lleva a pensar que el modelo económico de la Constitución, tal como allí se concibe, tiene una proyección regional.

En las 450 páginas encontramos, sin duda, muchos elementos de análisis de orden histórico, jurídico y conceptual trazados desde la diversidad ideológica y la seriedad académica. Todo esto nos permite concluir que, en el sentido de Ortega, se ha construido un buen libro, se ha generado un aporte trascendente, imposible de conseguirlo sin el compromiso intelectual y ético de quienes desean un país donde verdaderamente primen los derechos.

José Suing Nagua,  
*Gobiernos autónomos descentralizados*, Loja, Editorial  
UTPL, 2010, 212 pp.

por Edison Toro  
Calderón\*

Ciertamente que en el Ecuador la temática de la descentralización no ha sido lo suficientemente abordada desde lo jurídico. Desde que vimos con entusiasmo que este proceso podía servir como herramienta idónea para una modernización del Estado central, la sociología y la ciencia política se encargaron de darnos las pautas para entender tan complejo mecanismo. Valdría decir incluso que el propio derecho municipal ha carecido de suficiente análisis doctrinario por parte de autores ecuatorianos.

Contadísimos han sido los esfuerzos intelectuales para abordar la temática seccional desde la perspectiva jurídica, aún cuando han sido recurrentes las discusiones sobre el alcance que en nuestra realidad política debe dársele a estos temas.

Y, en este contexto, no puede ser más oportuna y pertinente la aparición de la obra *Gobiernos autónomos descentralizados*, del doctor José Suing Nagua, más aún cuando la Asamblea Legislativa del Ecuador se encuentra debatiendo el proyecto de una nueva ley que define la nueva organización del territorio ecuatoriano.

El autor, como estudioso y especialista en la materia jurídica pública, se ha dedicado a la temática municipal y seccional desde la academia y desde el ámbito profesional, lo que le autoriza plenamente a presentarnos esta propuesta sobre un acercamiento directo y práctico a esta temática. Como conocedor de primera mano de los problemas jurídicos que se generan en la realidad política de los niveles de gobierno subnacional, es capaz de describirnos claramente, desde la teoría, los elementos caracterizantes de la descentralización y las autonomías, no siempre entendidas en su real dimensión cuando estos temas son tratados en nuestro país.

El doctor Suing se vale para esto de una estructuración didáctica de su obra, dividiéndola metodológicamente en seis capítulos, que van desde la descripción de la nueva organización territorial del Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución de la República; pasan por la explicación clara sobre los niveles de gobierno que el constituyente adoptara para nuestro país; la disquisición del alcance que tiene el término descentralización, sus antecedentes, principios, características, el marco normativo que la reguló antes de la nueva Carta Magna; el estudio siempre apreciable del municipio, entendido como sociedad política más cercana a la ciudadanía; la reseña del sistema tributario municipal, piedra angular si se quiere

---

\* Especialista jurídico de la Dirección Nacional Jurídica del Servicio de Rentas Internas.

construir un concepto válido tanto de descentralización como de autonomía; terminando en una definición de la rama jurídica municipal.

Y quizás valdría por empezar subrayando este último punto: el autor nos remarca la importancia del Derecho municipal, que “existe y se desarrolla día a día con las acciones de los órganos de legislación, con las acciones de los ejecutivos municipales, con las actuaciones de la administración, de funcionarios, de procuradores, de directores, que tienen en sus manos todos los días una gama importante de temas que deben resolverse con razones y argumentos jurídicos y que con sus acciones aportan con contenidos específicos para esta materia, derivada del derecho público, pero con sus especificidades que justifican su abordaje especializado”. (Introducción, p. 10)

Toda la obra girará alrededor de este concepto, alrededor de lo municipal, más allá que Suing se encarga de implantarnos en la definición tan novel de los gobiernos regionales, cuyo establecimiento todavía se debatirá por algún tiempo en nuestro país, pero que constituye, quizás, la respuesta al centralismo que todavía se desdén y que, al mismo tiempo, mantiene tanta vigencia en el manejo del Estado.

Este constituye uno de los mayores aportes de la obra que se comenta. Y es que al describir las particularidades constitucionales introducidas en Montecristi respecto a la organización política ecuatoriana, el autor nos va señalando los potenciales conflictos y problemas que se evidenciarían al momento de plasmar en el nuevo ordenamiento territorial del Ecuador las regiones autónomas. En la Constitución quedan cabos sueltos respecto al procedimiento para constituir una región autónoma; el peso jurídico que la normativa de creación ostentaría en el ordenamiento ecuatoriano, por ejemplo; o la solución jurídica que debería darse ante una desaprobación por parte de la población de una provincia frente a la aprobación de otra, que persiguen ambas la regionalización. Cuestiones que sin lugar a dudas deben esclarecerse en el texto legal que se viene discutiendo. Así lo plantea el doctor Suing, evidenciando un conocimiento y un análisis crítico exhaustivo que realizó al afrontar este polémico tema. El primer capítulo, por tanto, se centra en la descripción de las normas constitucionales respecto a la organización territorial del Estado ecuatoriano, concentrándose particularmente en las regiones autónomas y su problemática jurídica.

Pero su tratamiento no termina en este primer apartado. Las regiones autónomas siguen ocupando la atención del autor en el capítulo II, quien de manera didáctica, hace una comparación crítica respecto a las regiones autónomas españolas, que con evidente interés debemos acercarnos, ya que el sistema adoptado por los asambleístas que redactaron la Constitución recoge en gran parte las particularidades y elementos del país ibérico.

Hemos señalado que respecto a la regionalización de nuestro país el autor identifica varios problemas. Académicamente, no estaría completo el análisis sin el correspondiente indicio de soluciones a aquellos. Esto es lo que nos da el segundo gran aporte de la obra. Cuando describe las competencias de cada nivel de gobierno, Suing también va aportando, desde su experiencia práctica, a los posibles escenarios que podrían darse para evitar la superposición de facultades y atribuciones entre regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales.

La didáctica y la pedagogía en la exposición de las ideas viene dada por la faceta de docente del autor. Con estos recursos clarifica términos para mejorar el manejo de los procesos de descentralización. No será lo mismo hablar de competencias que de atribuciones y facultades. Tampoco se debe confundir descentralización con desconcentración y menos aún con autonomías, así en plural, porque no se puede ser tan sesgado en creer que existe un solo sentido de este término; válido también la conceptualización diferenciadora entre organización territorial y forma de gobierno. Suing nos “entrega” esta terminología que ha sido tan poco comprendida por los actores involucrados en estos procesos.

Y es que la descentralización no terminará de ser un tema distante para la comprensión completa de los procesos de modernización institucional. Una gran mayoría de la población desconoce el alcance del concepto; e, incluso, los que se han encargado en el país del manejo de los procesos de descentralización han desconocido en forma integral lo que implica. Esta obra tiene esta prerrogativa —otra más—, el acercarnos a las definiciones de delegación, desconcentración, autonomías, descentralización... El capítulo III denota varias particularidades. Por una parte, evidencia la perspectiva del autor respecto a este fenómeno, nos dice que es un ferviente defensor del municipalismo y de la descentralización. Por otra parte, nos demuestra que el país no está estrenando, con la nueva Constitución, los principios y los esfuerzos por implantar este modelo de Estado en nuestro país. El análisis que el autor nos presenta es una apreciable sinopsis de la historia reciente respecto a los procesos llevados a cabo por algunos organismos para alcanzar la descentralización en el Ecuador. Acompaña esta reseña de antecedentes la descripción de las normas jurídicas que enmarcaron las actuaciones de los gobiernos seccionales y enumera las razones para explicar el fracaso en el cumplimiento de objetivos. En este punto, somos capaces de evaluar el proceso anterior y realizar la comparación necesaria con el sistema actual.

Luego de entender estos procesos, nos vemos abocados a la definición de descentralización y al estudio de los principios que la rigen, y solo ahí podemos comprender que el término comprende una variedad de acepciones y que en un sentido amplio se entiende como la transferencia de competencias, el reparto de poder o la distribución de responsabilidades desde la centralidad hacia la periferia. También se

entiende en este capítulo que existen varios grados de descentralización, de donde se derivan los conceptos de delegación, privatización, devolución o desconcentración. Aquí me surge una pregunta: actualmente, con la tendencia ideológica del gobierno, ¿es posible hablar de descentralización en el Ecuador? Parecería que con el objetivo que persigue el descentralizar, que es servir como herramienta de desarrollo local, la respuesta es bastante difícil de alcanzar.

Por otro lado, instructiva resulta la descripción de las categorías de descentralización brindada por el autor. Nos dice que hay una política, una administrativa, una fiscal, otra territorial y, finalmente una funcional. Sirve la descripción para acercarnos a los conceptos de competencias, facultades, atribuciones y responsabilidades, como materialidad de los procesos de descentralización.

Ya en este punto de la lectura, nos enfrentamos a la distinción entre este proceso y las autonomías. Nos dice el autor que

[...]hay diferencias entre descentralización y autonomías, la descentralización supone transferencia de competencias, acompañadas de recursos y de decisión política; autonomía implica un cambio en el modo de Estado que permita compartir el *monopolio legislativo*, característica del modelo de Estado unitario, en el espacio territorial en el que se reconozca su ejercicio, capacidad o potestad legislativa, que no se consigue con el reconocimiento de la llamada *facultad legislativa*, mal entendida, a todos los niveles subnacionales, pues ésta no pasa de simple capacidad normativa, es decir el ejercicio de atribuciones normativas, acotada al ámbito competencial que tenga cada nivel de gobierno, con respecto siempre de la ley, a la que no puede contradecir ni contraponer.[...] (p. 115)

Remarco especialmente, como meritorio de este capítulo, la clarificación conceptual de los términos y la comprensión sobre el fenómeno de la descentralización, que si bien “ha estado presente en la discusión pública nacional por cerca de veinte años, sus pocos avances dejan lecciones que deben aprovecharse para salvar los errores y proyectarse hacia una profundización y generalización del proceso”. (p. 120) Así de claro resulta el análisis que se hace en esta obra.

El siguiente apartado nos ilustra sobre ese *cuero social* que constituye el municipio. Interesante resulta la breve reseña histórica que nos hace respecto al origen y desarrollo de esta forma de organización, que se remonta a la antigua Roma y que debemos su existencia en el Ecuador a la colonización española. Resulta novedoso el conocimiento del origen del término *concejo* cuyo antecedente es la junta de vecinos dotada de poderes administrativos que se denominó *concilio*, latinismo que significa asamblea o junta con capacidad decisoria.

Esto nos sirve para comprender qué es el cantón, qué el municipio, en qué consiste su diferencia con la municipalidad y con el gobierno municipal. Además, nos

topamos con la naturaleza jurídica de la municipalidad y su autonomía frente a los otros niveles de gobierno, sus fines, sus funciones, los órganos de gobierno, el concejo municipal investido de facultades, las dignidades que se eligen para la representación orgánica de las organizaciones municipales...En fin, todo lo que sirve para acercarnos a esa forma de gobierno que tiene su importancia en relación directa con los objetivos que persigue en beneficio directo de los ciudadanos.

El quinto capítulo describe el sistema tributario municipal, que también adolece de descuido en su tratamiento y en dotarle un lugar importante en la ciencia de la hacienda pública en nuestro país.

Se inició esta breve reseña afirmando que era oportuna la obra en el contexto político actual; y, en realidad, el aparecimiento de esta obra y su importancia como aporte en la temática seccional trasciende el ámbito académico, pudiendo ser de utilidad para quien ejerce funciones públicas en relación con los gobiernos autónomos descentralizados.