

LAS IZQUIERDAS Y LA CONSTITUYENTE

# Programa Constitucional







LAS IZQUIERDAS Y LA CONSTITUYENTE

# Programa

# Constitucional





Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

*la Tendencia*  
— revista ideológico política —

Revista La Tendencia

2007 Primera edición: ILDIS

Impreso en el Ecuador

Cordinación: ILDIS - Revista La Tendencia  
Diseño: Treboldiseño 2295901

Diseño portada: Antonio Mena  
Impresión: Graficas Araujo  
Tiraje: 1000 ejemplares

---

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

---

Derechos de Autor

ISBN: 978-9978-94-122-5

Quito - Ecuador

# ÍNDICE

## DONACION DEL ILDIS

PRESENTACIÓN .....	v
AGRADECIMIENTOS .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	ix
LA ASAMBLEA DE OCTUBRE DEL 2007: ENFOQUE METODOLÓGICO .....	1
LOS EJES FUNDAMENTALES DE LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL .....	7
EJE 1: El modelo económico .....	8
1.1 La soberanía económica y el reconocimiento legal de lógicas productivas distintas y diferenciadas .....	9
1.2 El pacto fiscal redistributivo .....	11
1.3 La nueva arquitectura financiera .....	12
1.4 La inclusión productiva de la economía popular .....	13
1.5 Economía y ambiente .....	14
EJE 2: El modelo político .....	25
2.1 Constitución y proceso decisional .....	25
2.2 Las relaciones ejecutivo-legislativo: hacia un régimen semi-presidencial .....	27
EJE 3: El sistema de planificación .....	32
EJE 4: Derechos y políticas públicas .....	37
4.1 Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria .....	37
4.2 Derecho a la educación .....	41
4.3 Derecho al trabajo .....	49



4.4	Seguridad social .....	58
4.5	Derechos de las mujeres .....	62
4.6	Derecho a la comunicación .....	69
4.7	Derechos de los migrantes .....	74
4.8	Seguridad y fuerza pública .....	80
<b>Eje 5: El modelo territorial .....</b>		<b>86</b>
5.1	La propuesta .....	86
5.2	Organización y características en cada nivel .....	87
<b>Eje 6: El sistema de participación ciudadana y de control constitucional .....</b>		<b>95</b>
6.1	La participación ciudadana .....	96
6.2	Importancia política y social de la Justicia Constitucional .....	100

---

# PRESENTACIÓN

El presente programa ha sido formulado para aportar a la deliberación de las izquierdas. Contiene propuestas fundamentales sobre la nueva constitución a ser comentadas, discutidas y observadas por los candidatos a la Asamblea Constituyente de la tendencia y de las organizaciones de izquierda.

El proyecto “Las Izquierdas y la Constituyente” se inició en el mes de febrero del año en curso en colaboración con la Revista La Tendencia. Tuvo los siguientes objetivos:

1. Coadyuvar a la participación y deliberación de los movimientos sociales, y políticos de la corriente de centro izquierda.
2. Aportar a la discusión teórico-ideológica de los principales ejes de la nueva Constitución.
3. Abrir espacios de debate público para elevar la calidad de la opinión pública en el proceso constituyente.

El proyecto ha realizado encuentros de participación amplia en las ciudades de Cuenca, Quito y Guayaquil. Organizó un encuentro internacional de las experiencias constituyentes de Bolivia, Colombia y Venezuela, así como se realizaron mesas de discusión constitucional con representantes, ciudadanos y ciudadanas de nuestra corriente, en la que se discutieron importantes ponencias elaboradas por intelectuales e investigadores del campo progresista. Finalmente, se convocó a un diálogo nacional para deliberar sobre la versión borrador del presente programa, con algunos de los candidatos a asambleístas constituyentes de todas y cada una de las agrupaciones de la corriente de las izquierdas ecuatorianas.

Creemos haber logrado el resultado esperado, el mismo que se concreta en el documento que presentamos para su conocimiento, discusión y observaciones y para que se convierta en un instrumento de acercamiento de las distintas posiciones de la corriente de las izquierdas y pueda, de esta manera, ayudar a generar los consensos neces-



---

rios en pos del acuerdo nacional a que aspiramos para el Ecuador del siglo XXI.

Es una propuesta de los lineamientos constitucionales en los principales ejes o subsistemas correspondientes a la parte orgánica para la formulación de la nueva Carta Política. Sin que pretendamos presentar una propuesta completa en todos los aspectos constitucionales, damos cuenta de los siguientes ejes de importancia fundamental: el modelo de regulación económica, el modelo político, el sistema de planificación, los derechos y las políticas públicas, el modelo de organización territorial y los sistemas de participación ciudadana y control constitucional.

Este documento del programa constitucional no hubiera sido posible sin la participación de decenas de ciudadanos y ciudadanas que se dieron cita en nuestros actos nacionales, en el evento internacional y en las mesas de discusión constitucional, a quienes agradecemos por su confianza y su disposición a deliberar temas trascendentales para el futuro del Ecuador. Así mismo, me permito agradecer por los aportes de los expositores de cada uno de los temas o ejes tratados: Julio Echeverría, Agustín Grijalva, Esperanza Martínez, Santiago Ortiz, Pedro Páez, Franklin Ramírez; así como también a todas y todos los candidatos de nuestra corriente, que fueron invitados el día jueves 12 de julio por su disposición a participar en la deliberación del borrador del documento constitucional y contribuir a mantener viva la misión de la unidad de las izquierdas. A Julio Echeverría quien ha actuado en el equipo del proyecto para integrar sistémicamente los distintos aportes de la propuesta constitucional. A Agustín Grijalva quien ha procesado los textos constitucionales.

Para el ILDIS/FES-Ecuador, fundación política sin fines de lucro, constituye una satisfacción el haber impulsado esta importante iniciativa en colaboración con la Revista *La Tendencia* y su director Francisco Muñoz Jaramillo, quien coordinó el proyecto lo cual se enmarca en nuestra misión institucional de apoyar al desarrollo de un Ecuador democrático, equitativo e incluyente.

Tomando en cuenta que las propuestas presentadas en primer plano deben reflejar el resultado del proceso de discusión y no necesariamente una posición propia de nuestra institución, nos gustaría manifestar una vez más nuestra disposición de ofrecer un espacio de diálogo democrático, tolerante y pacífico como el que concluye con esta propuesta constitucional, la misma que contribuirá para el mejor desarrollo de la Asamblea Constituyente como parte de una sociedad revitalizada en su identidad nacional y cultura democrática.

**Michael Langer**

Director del ILDIS

Representante de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador

---

## AGRADECIMIENTOS

Queremos destacar la decisiva participación de decenas de ciudadanos y ciudadanas de la tendencia que participaron en los encuentros del **Proyecto Las Izquierdas y la Constituyente**, realizados en las ciudades de Cuenca, Guayaquil y Quito, en las mesas de discusión constitucional y en el encuentro internacional sobre las experiencias constituyentes de la región; quienes deliberaron sobre los cambios constitucionales e hicieron importantes aportes a la elaboración final de este documento.

Así mismo, nos permitimos agradecer los aportes de los y la expositora de cada uno de los temas o ejes tratados: Julio Echeverría, Agustín Grijalva, Esperanza Martínez, Santiago Ortiz, Pedro Páez, Franklin Ramírez; así como también a aquellas instituciones y personas que hicieron propuestas específicas: la Coalición Interinstitucional para la Migración y el Refugio, a ALER, APC, Coraje, FACSO, FENAPE, organizadores del encuentro de comunicación, a Julio César Trujillo, María Arboleda, Fernando Rosero, Milton Luna, Joaquín Viteri y Lautaro Ojeda.

Reconocemos también, de manera especial, la disposición y la participación de los candidatos y dirigentes de los diversos partidos, movimientos y grupos de la izquierda y centro izquierda que concurrieron a nuestra convocatoria del 12 de julio para deliberar sobre la versión borrador del programa constitucional e hicieron posible con sus observaciones y posiciones reformular nuestra propuesta, y a los candidatos y candidatas que encabezaron las listas nacionales de las izquierdas y participaron en el “Encuentro Nacional de las Izquierdas” el 8 de agosto del 2007.

A Juan Cuvi, de *Alfaro Vive Carajo*; a Alberto Acosta, Fernando Cordero, María Paula Romo, Norman Wray, Gustavo Darquea, Virgilio Hernández, César Rodríguez, Gina Godoy, Fernando Vega, Olga Méndez, Andrés Sánchez, de *Acuerdo País*; a César Montúfar, Cecilia Calderón, Fernando Martínez, de *Concertación Nacional Democrática*; a Diego Monsalve, Eva García y Oswaldo Molestina del



---

Partido *Izquierda Democrática*; a Jorge Escala, Edgar Isch del *Movimiento Popular Democrático*; a Jaime Arciniegas, Alejandro Carrión del *Movimiento Nacional por la Concertación Social*; a Silvia Vega, Rafael Quintero del *Partido Socialista Frente Amplio de Izquierda*; a Cristina Cucuri, Ricardo Carrillo, del *Movimiento Pachacutik*; a Eduardo Delgado, Napoleón Saltos, Geomar Bastidas de la agrupación *Polo Democrático*; a León Roldós, Martha Roldós, Rocío Rosero, Luis Hernández de la *Red Ética y Democrática*; a Pedro Morales de la *Unidad de la Izquierda de Chimborazo*; y a los participantes Julio César Trujillo, Miryam Garcés, Ramón Torres, Jorge León, Mercy López, Fernando Rosero, Pabel Muñoz, Carlos Castro, Rodrigo Collaguazo y Patricio Crespo Coello.

Quito, Octubre de 2007

---

siglo XXI, asistimos a un nuevo momento de conflicto entre las posiciones progresistas y democráticas y la derecha tradicional.

## II

La ANC es, entonces, el escenario privilegiado para impulsar un efectivo cambio histórico-político, en el contexto del acceso de gobiernos progresistas al poder en Sudamérica. Ello contribuye decisivamente al curso del proceso ecuatoriano encaminado a superar el modelo neoliberal que ha fracasado en nuestro país y en la región.

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

No es posible, consecuentemente, la acción política sin un programa capaz de dirigirla en la perspectiva del cambio. Es por esto que, en las condiciones actuales, las izquierdas ecuatorianas deben avanzar a concretar acuerdos en torno a las propuestas constitucionales, para que su orientación, sus concepciones, valores y principios sean la brújula de la definición de la nueva Carta Magna. Ello permitirá producir el acuerdo nacional que el Ecuador aspira en esta fase histórica, tal y como ocurrió con el movimiento liberal alfarista, en los albores del siglo XX, cuando desde esta posición se concretó un proyecto político común en la definición de la Carta Constitucional de 1906.

Desde este punto de vista, será la ANC el escenario en el que se dirima, desde los distintos intereses económicos, sociales y políticos en juego, las características y la orientación jurídica del régimen democrático. Esto se expresará en la definición del nuevo modelo de organización estatal, de las reglas del juego institucionales para regular la economía (recuperando el equilibrio entre el Estado y el mercado), así como de la representación política y de los mecanismos de participación de los movimientos políticos y sociales.

La ANC y el proceso constituyente representan, entonces, un momento superador del desarrollo histórico respecto al que se dio en 1998, en que la derecha y la centro derecha terminaron imponiendo a la Carta Magna una orientación fundamentalmente neoliberal. Si bien la Constitución del 98 logró concretar una serie de derechos individuales y colectivos (resultado de la acción de los movimientos sociales, ciuda-





---

# INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que se instalará el próximo mes de octubre, es el resultado de la acción colectiva y de la irrupción ciudadana, que se han enfrentado a la tradicional forma de hacer política y a las elites que han gobernado el país en los últimos decenios. Esta situación se expresó, en un primer momento, en la acción del movimiento indígena en la década del 90 y, en los años subsiguientes, por medio de la intervención activa de movimientos ciudadanos que contribuyeron al recambio del poder y reivindicaron nuevos derechos humanos, ciudadanos y colectivos.

Estas acciones colectivas y ciudadanas se han expresado en coyunturas específicas en las que se destituyó a los presidentes Abdalá Bucaram (1997) Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), como resultado de la irrupción de una pluralidad de movimientos y organizaciones ciudadanas.

En el año 2007 asistimos a un momento especial de la historia del Ecuador. Se convocó a la Asamblea Constituyente como efecto de la decisión política del actual Gobierno y de las fuerzas democráticas que reivindicaron tan importante evento y enfrentaron las maniobras de la derecha y el populismo que pretendieron evitar la consulta popular de abril de 2007. En este proceso electoral, el pueblo ecuatoriano se expresó clara y terminantemente en contra de las viejas elites políticas y de la obsoleta forma de conquistar y ejercer el poder en el Ecuador.

En consecuencia, el proceso y la ANC a instalarse en octubre expresa la diferencia y oposición entre aquellas fuerzas que defienden lo establecido y las que se orientan a la transformación de los mecanismos y las formas de dominio económico, social y político que han caracterizado a este último período de la historia ecuatoriana. Cabe entonces entender que en esta polarizada situación –similar a la que se dio en 1900 entre la derecha reaccionaria conservadora y el liberalismo revolucionario, o a la que aconteció entre las fuerzas democráticas radicales contra la opresión y tiranía oligárquica en 1944– hoy, en los albores del



danos y la izquierda y centro izquierda que llegaron a la Asamblea), las posiciones progresistas carecieron de la fuerza y la sagacidad para orientar en este mismo sentido la parte orgánica de la Carta Política, lo que produjo un vacío y una incongruencia jurídica que afectaron el desarrollo del país en esta década. Esto contribuyó al limitado crecimiento económico, pérdida de soberanía y débil desarrollo democrático, lo que ha creado condiciones para el permanente conflicto social, la inestabilidad gubernamental y la desinstitucionalización del Estado.

Las preguntas que hoy nos hacemos las fuerzas progresistas estuvieron presentes en 1997-98: ¿La Constitución colocará las premisas para replantear y fortalecer la soberanía? ¿Constituye un hito a partir del cual es posible “refundar el país”? ¿Es el punto de partida para superar la crisis política del Ecuador contemporáneo?

Diez años después estas preguntas se reiteran bajo nuevas condiciones. Las viejas formas y modo de hacer política se encuentran en decadencia: los partidos tradicionales han colapsado y se abre un nuevo rumbo partidario desde la renovación o configuración de nuevos liderazgos y entidades políticas. La reestructuración del poder del Estado, que tuvo como antecedente más importante la crisis financiera de 1999, ha generado nuevas condiciones económicas, sociales y políticas. La realidad latinoamericana ha cambiado y, en estos últimos años, se ha dado un giro a la izquierda en las agendas gubernamentales de la región; el proyecto neoliberal está deslegitimado y la región y el país se aprestan a definir otros presupuestos para la conducción económica y política. La expansión de la globalización hace surgir una nueva conciencia de los límites ecológicos, económicos y sociales del crecimiento capitalista y en su seno se abren nuevas perspectivas que hacen posible, desde la región, reivindicar una inserción soberana en la escena internacional.

En suma, en el ciclo político actual persiste la necesidad de superar los inveterados problemas del Ecuador, que ya se manifestaron en el horizonte de los años 97-98: uno, la superación de la crisis de identidad e integración nacional, dos, la superación de la pobreza y la desigualdad social generados por la acumulación oligárquico rentista y su crisis económica y tres, la decadencia y descomposición del sistema político.

### III

La nueva carta política que los y las ecuatorianas nos disponemos a aprobar en los próximos meses deberá colocar, entonces, las premisas jurídicas y políticas para reorientar el desarrollo del Ecuador.

**En primer lugar**, a través de una renovada política soberana que exprese lo nacional y subnacional, pero también lo regional, a través de la

---

integración sudamericana y latinoamericana, con el objetivo de acrecentar la fortaleza y autonomía de nuestra América para negociar con ventaja frente a nuestro vecino del norte y el mundo globalizado. Se requiere que nuestro país, en el concierto de una región cada vez más integrada, sea capaz de incidir y propiciar la modificación de una globalización que ha estado al servicio del más salvaje y despiadado capitalismo y que amenaza, de hecho, con destruir la especie y sus formas de vida. Es posible hoy, en el siglo XXI, concretar a nivel regional y mundial una nueva gobernanza que enfrente estas amenazas planetarias y genere otra forma de dirigir los destinos de la humanidad. Soberanía, entonces, nacional y regional para incidir en esta nueva dinámica planetaria.

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

**En tercer lugar** se deben promover disposiciones constitucionales para recuperar el Estado de derecho y su institucionalidad de tal manera que éste recobre su autoridad y legitimidad en la sociedad y tenga la fortaleza y la capacidad para regular la economía, redistribuir la riqueza y generar servicios sociales universales de calidad (seguridad social, educación y salud). Ello es necesario puesto que, en las décadas pasadas, se desmanteló al Estado, a sus servicios sociales y a sus instituciones en nombre de privilegiar el mercado y las privatizaciones acrecentando la pobreza y la desesperanza social. Es decir, procuramos un Estado que promueva el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas pero que también sea capaz de instrumentar los medios para avanzar a una nueva forma de división política administrativa descentralizada que fortalezca la integración nacional, que ponga el acento en la solidaridad, la complementariedad y la subsidiaridad en el desarrollo entre las zonas pobres y ricas del país, y que incentive la mancomunidad como la palanca más importante para concretar una nueva regionalización que una y no separe ni descomponga al Ecuador del siglo XXI.

Estos tres aspectos señalados, soberanía, desarrollo sustentable y Estado social democrático de derecho, constituyen la base para, **en cuarto lugar**, el desarrollo democrático del Ecuador en la perspectiva de crear normas y mecanismos para elevar la calidad de la representación política, garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos y generar la transformación de los actores políticos hacia conductas democráticas y participativas. Una democracia, en definitiva, en que la participación



sea el complemento decisivo de la representación en un renovado régimen político.

#### IV

El programa constitucional que aquí presentamos, ha sido elaborado en los últimos meses a través de un proceso deliberativo y participativo de los sectores sociales y políticos de izquierda y centro izquierda, con el objetivo de contribuir a fundamentar la acción del campo progresista a través de la generación de una comunidad de ideas que deberán plasmarse en la nueva carta política. En esta trayectoria de construcción de la propuesta —que se alimentó de importantes eventos en las ciudades de Cuenca, Quito y Guayaquil, y que contó con la participación de expertos constitucionalistas de la región y de intelectuales progresistas del país— hemos tenido como premisa la unidad de la tendencia y la necesidad de generar condiciones para el surgimiento de una nueva entidad política que trascienda la coyuntura y articule la diversidad de sujetos que buscan la transformación del país. Se trata de ir más allá de la actual manifestación dispersa y heterogénea de las fuerzas progresistas que requieren, como el “pistón al vapor del caldero”, para no dispersarse ni diluirse, de una estructuración orgánica política que responda a las formas y prácticas partidarias que han devenido obsoletas.

La presente propuesta, realizada en el marco del proyecto Las Izquierdas y la Constituyente —bajo el auspicio del ILDIS-FES y con la participación de la Revista La Tendencia— pone en consideración de las distintas posiciones de nuestra corriente, algunas de las directrices del cambio de régimen político, de los actores y mecanismos de participación, de la regulación de la economía y del ordenamiento territorial, en dirección a modificar aspectos sustantivos de la parte orgánica de la Constitución.

En este sentido, se propone, desde un enfoque sistémico, un cambio del Estado en su relación con la economía de tal manera de recuperar su autoridad y capacidad de regular este ámbito en base a dispositivos planificadores y reguladores que democratizen la actividad financiera y bancaria, el desarrollo rural y la garantía de la soberanía alimentaria. Este Estado deberá ser capaz además de establecer y regular la economía solidaria en pos de la redistribución de la riqueza y, en el marco del paradigma del desarrollo sustentable, garantizar la protección del medio ambiente y conservar recursos de especial importancia como son el agua, la biodiversidad y la energía.

El cambio de régimen sugerido establece, por otro lado, las líneas directrices para la organización del Estado, señalando los mecanismos y formas para recuperar la independencia de las funciones del Estado y, particularmente, para generar una relación de corresponsabilidad y comple-

---

mentariedad entre ejecutivo y legislativo. Las propuestas sobre un modelo semipresidencial, y la bicameralidad, constituyen fórmulas a discutirse para resolver este sustantivo problema de la democracia ecuatoriana. En la medida que el sistema electoral y los partidos constituyen instancias que regulan el proceso de acceso a la toma de decisiones y se encuentran sistémicamente relacionadas con las funciones ejecutiva y legislativa, se propone una Corte Electoral independiente de los partidos, cuya composición atenderá al mérito y a la participación ciudadana, así como una consistente y controlada renovación y democratización de los partidos políticos.

Nuestra propuesta define, a la vez, una posición en torno al proceso de reordenamiento territorial basado en definir las premisas de una propuesta descentralizadora en la línea autonómica. Se formula una reorganización territorial de carácter progresivo que genere la integración nacional, resguarde la rectoría del Estado central, genere el necesario complemento y solidaridad entre las regiones, y reconozca la diversidad y el autogobierno de los territorios indígenas y afroecuatorianos.

Hemos incluido, dos ejes fundamentales de la nueva forma de Estado: el sistema de planificación y de participación como aspectos que permitan generar el desarrollo sustentable o sostenible en base a la rectoría del Estado central, el diálogo con la sociedad civil, y la coparticipación de las regiones y los entes subnacionales. Se destaca, así mismo, como una institución fundamental del nuevo Estado aquella del control o justicia constitucional que procura que las disposiciones constitucionales y los derechos humanos y colectivos sean garantizados a fin de contribuir a la reinstitucionalización del Estado ecuatoriano.

Finalmente, repuestas específicas sobre soberanía alimentaria, educación, trabajo, seguridad social, género y diversidad sexual, comunicación, migración y seguridad ciudadana, integran de manera especial este programa y constituyen derechos que deberán ser incluidos o reformados en la parte dogmática de la nueva carta política.

Quiero en esta presentación, reconocer en el ILDIS-FES y su Director Michael Langer, como también en el personal de la institución, la disposición a estar con nosotros -la tendencia de las izquierdas- y auspiciar estas labores en esta situación histórica. No serían posibles estas iniciativas que venimos impulsando como revista La Tendencia sin el apoyo de este importante organismo y la confianza que los sectores de izquierda y centro izquierda han depositado en nosotros.

Quito, octubre de 2007

Francisco Muñoz Jaramillo  
Director Revista La Tendencia





---

# LA ASAMBLEA DE OCTUBRE DEL 2007: ENFOQUE METODOLÓGICO

## I

Desde hace más de una década, la institucionalidad política del país ha dado señales de crisis y agotamiento, con síntomas como la caída de tres gobiernos, el colapso del régimen de partidos y la ineficacia y corrupción de las instituciones públicas. El Estado desarrollista del período de sustitución de importaciones, consolidado con el *boom* petrolero y los gobiernos militares, se caracterizó por su centralismo y su ampliación burocrática, su organización piramidal, por su rol de intervención en la economía, por el desarrollo de la institucionalidad social y la afirmación de la rectoría estatal. Los partidos políticos se ubicaron como ejes institucionales del sistema político; monopolios de representación encargados de canalizar las preferencias populares y orientados a condicionar el sentido y el alcance de las políticas públicas. La autonomía económica, administrativa y política de los gobiernos locales se debilitó; éstos se subordinaron a la lógica interventora y concentradora del Estado central. El retorno a la democracia buscó legitimar este Estado con base en una promesa de inclusión social y participación política. Sin embargo, esta promesa no pudo hacerse realidad por la crisis fiscal y de endeudamiento público que apareció en 1982. Desde entonces se puso en marcha un proceso de dismantelamiento institucional de la estructura estatal, con el objetivo de constituir un Estado mínimo, “moderno y eficiente” según las orientaciones dominantes a nivel global y que en el contexto latinoamericano aparecían como expresión y proyección del llamado “Consenso de Washington”.

Fruto de este proceso de modernización, el sistema político se debilitó en todas sus estructuras, generando un archipiélago institucional en el cual pocos organismos se modernizaron en medio de un océano de fragmentación y deterioro institucional. Además, los resultados fueron extremadamente pobres en materia de desarrollo. La economía se estancó, se acentuó la desigualdad social y el subempleo, con un régimen de exclusión social que expulsó a millones de familias fuera de la

---

comunidad política. El nexo básico de solidaridad, de vigencia ciudadana, de sentido de pertenencia identitaria se quebró. Las elites dominantes se preocuparon solamente de sus ganancias, perdiendo la noción de país. Se mostraron incapaces de construir un proyecto nacional que pueda proyectarse en las complejas condiciones de los mercados globales y que sea a su vez expresión legítima de las realidades locales y diversificadas que caracterizan al país.

En los 90, se intentó realizar una nueva generación de reformas para modernizar el Estado. Las instituciones de la democracia fueron rediseñadas bajo un enfoque de gobernabilidad, centralizando el poder en el ejecutivo. Así, se fortaleció el presidencialismo a niveles inusitados, transfiriendo decisiones sobre políticas fundamentales fuera del Ecuador o constituyendo organismos “independientes” por fuera del control democrático. Mientras tanto, se acentuaban los conflictos entre los grupos dominantes en disputa por la renta petrolera, reforzando viejas relaciones patrimonialistas. Se desdibujaban los proyectos políticos y los partidos, que en su gran mayoría se revelaban como maquinarias electorales y clientelares. Desde 1996 hasta el 2006, los partidos agotaron sus últimas oportunidades de reforma y el abismo con la ciudadanía se amplió. Expresión de ello fue el derrocamiento o destitución de Mahuad y el ascenso y caída de Lucio Gutiérrez, bajo la presión del “movimiento forajido”. Incluso las Fuerzas Armadas, que habían sido la columna vertebral del Estado y “garantes” de la democracia, entraron en una vorágine de politización y desconcierto. El proyecto de gobernabilidad y democracia sustentado sobre el monopolio de representación de los partidos demostró sus fisuras y se hundió.

La ANC deberá generar las condiciones de una nueva institucionalidad. Esto para revertir la decadencia política y para generar nuevas condiciones de realización de una democracia incluyente y participativa. Así, su objetivo central radicará en el rediseño del conjunto del sistema político ecuatoriano.

## II

El programa de las izquierdas apunta a articular el ideal de las libertades democráticas con el de la justicia social: sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y la desigualdad política no cabe pensar en una sociedad plenamente libre. Dicha actualización enfatiza en que el ejercicio de las libertades individuales es incompleto cuando existen profundas disparidades económicas o cuando el acceso y manejo autoritario de las instituciones políticas son fuentes de poder que permiten a unos individuos poner sus intereses particulares por encima del bien común. Para las izquierdas, la intervención política apunta en dirección a revertir las condiciones de explotación de las dos principales fuentes de riqueza social: los seres humanos y la naturaleza.



---

za. La lógica neoliberal, al potenciar los procesos de acumulación de capital, ha acentuado las condiciones de explotación de ambos factores. Bajo este régimen, la naturaleza ha sido depredada, experimentando la pérdida de biodiversidad, el deterioro de la calidad del agua y del aire, la sobreexplotación de los recursos naturales. Sobre los seres humanos, se han profundizado las brechas de inequidad, y se ha excluido a grandes porciones de la población de la toma de decisiones. Solo potenciando las instituciones que fomenten el empoderamiento social y su capacidad de control de los procesos políticos, solamente una sociedad que demuestre una clara interiorización de sus derechos, una activa participación en la definición de sus orientaciones políticas fundamentales, que demuestre capacidad de control sobre la construcción de la política pública, puede revertir las actuales condiciones de deterioro social y ambiental.

El programa de una sociedad justa remite, a la vez, a i) que todos los ciudadanos puedan acceder a los medios materiales y sociales necesarios para vivir dignamente y auto-realizarse según sus particulares proyectos de vida; ii) que todos los ciudadanos puedan contar con las mismas opciones políticas para incidir en las decisiones colectivas que afectan su destino común, lo que implica la defensa de la igualdad política, la participación ciudadana y el auto-gobierno; y iii) que tales procesos deben enmarcarse en un tipo de desarrollo económico sustentable y orientado hacia la protección de los recursos que permitirán la reproducción de las generaciones futuras. El reconocimiento de las necesidades de los otros actualiza así el principio de la solidaridad y la cooperación en términos de las relaciones sociales proyectadas intergeneracionalmente.

Sobre estas premisas, la ANC deberá enfrentar un doble reto: por un lado, construir en forma participativa una propuesta sustantiva de Carta Constitucional que exprese la construcción de consensos de los sectores sociales identificados con el enfoque de la tendencia; y, por otro, la de generar las condiciones de una efectiva democracia deliberativa como premisa para lograr que esta Carta Constitucional refleje las tendencias más representativas y comprometidas con el cambio y la transformación del país. El programa de las izquierdas deberá demostrar suficiente coherencia interna y suficiente amplitud para dialogar e involucrar en la línea del cambio a posiciones y tendencias que, sin ser parte de las izquierdas, estén también comprometidas con la transformación progresista y avanzada del país.

### III

Dos grandes temas deberán ocupar las mentes de los asambleístas y por tanto la de los candidatos que aspiren a llegar a tan importante espacio de definiciones nacionales: uno, la discusión sobre el modelo de insti-

---

tucionalidad que el país requiere; y dos, la articulación coherente entre los ámbitos social, económico y político, materia sobre la cual necesariamente deberá encontrar definiciones la nueva Constitución.

En lo que refiere al modelo de institucionalidad, la Constitución ecuatoriana vigente, presenta una aguda condición de desconexión e incluso contraste o contradicción entre las dos partes o estructuras del diseño constitucional: su parte dogmática y su parte orgánica. Mientras la parte dogmática recoge de manera sistemática los avances que en materia de derechos fundamentales fueron impulsados por el movimiento social de los años 90, lo que define un modelo democrático amplio e incluyente; la parte orgánica, reduce esta amplitud a un concepto organizacional restringido que gira sobre el 'monopolio de representación' de los partidos políticos. Frente a una economía y a una sociedad que plantean exigencias de apertura y de participación cada vez más amplias, el modelo político detiene y bloquea sistemáticamente estas posibilidades, lo que conduce a recurrentes crisis de gobierno y de legitimidad del ordenamiento democrático.

En lo que hace referencia a las relaciones entre sociedad, economía y política, la actual normativa constitucional presenta también serias inconsistencias. Si bien se aprecian significativos avances, en particular en la definición de una 'sociedad de derechos', la Constitución ha incentivado sistemáticamente serios problemas de ingobernabilidad y de deslegitimación institucional, al imposibilitar que éstos puedan efectivamente realizarse. Una condición de bloqueo institucional crónico que se ha manifestado en la recurrencia de los enfrentamientos entre poderes del Estado y que se ha traducido en un pobre desempeño de la política pública; al débil crecimiento de la economía se ha acompañado el incremento de la pobreza, la fuga masiva de población económicamente activa hacia otras realidades de economías más dinámicas, lo cual ha deslegitimado crecientemente a la democracia y a las instituciones representativas.

La disfuncionalidad existente entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución requiere de cambios radicales. Su transformación deberá ser pensada de manera integral, tanto en los mecanismos de acceso a la formación decisional (sistema electoral y de partidos), como en aquellos referidos a la construcción de la política pública (relaciones ejecutivo-legislativo), y a los de control acerca de su implementación y consecución (administración de justicia y control constitucional de los actos políticos), en el contexto de una necesaria redefinición de la organización y distribución territorial del poder político.

En lo que hace referencia a la redefinición de las relaciones entre sociedad, economía y política, la nueva Constitución deberá transformar las características excluyentes del modelo económico, así como modificar



---

la configuración rentista del modelo político, mientras deberá ampliar y potenciar los contenidos incluyentes y de avanzada de su modelo social.

La respuesta a estos múltiples desafíos pasa por la capacidad que demuestre la ANC de diseñar un modelo institucional que permita enfrentar los procesos de globalización y de apertura económica. En este contexto, afirmar la soberanía política, desde una visión restringida a lo nacional, hacia otra más amplia que, por un lado, consolide las soberanías locales o subnacionales, y por otro, proyecte al país en el contexto global. Esto para potenciar los procesos de integración regional que propendan a la construcción de una soberanía supranacional. Una construcción que posibilite la canalización de la participación democrática de las diferencias socio-culturales y del pluralismo que caracteriza a la actual configuración sociopolítica del país.

#### IV

La ANC es una oportunidad histórica insoslayable. En la nueva Constitución se deberán definir los parámetros centrales del cambio institucional que el país requiere. Todo el sistema jurídico, leyes orgánicas y leyes secundarias deberán en el futuro adecuarse a la dirección de los cambios planteados. Por ello, se espera que la ANC defina el sentido y la hoja de ruta de esas transformaciones, las cuales deberán ser implementadas por la institucionalidad que salga del nuevo diseño constitucional.

La presente propuesta apunta a definir y discutir los parámetros fundamentales de ese nuevo diseño institucional. La propuesta concibe a la transformación constituyente como un proceso que afecta al conjunto del sistema político y a las relaciones entre política, economía y sociedad; su enfoque es sistémico, por tanto trabaja con un concepto de diferenciación y autonomía de las distintas partes que componen al diseño constitucional (el principio de la división de poderes y de ámbitos económicos, sociales y políticos), pero al mismo tiempo con una fuerte concepción integral, por la cual cada parte aporta desde su propia especificidad al rendimiento sistémico del conjunto.

El presente documento delinea los ejes fundamentales de la transformación constitucional, incluyendo los temas sectoriales pertinentes a las orientaciones de política pública que se derivan de esta propuesta. Para ilustrar los alcances y el sentido de las transformaciones propuestas, se ha incluido, al final del análisis de cada eje, matrices en las que se comparan las *normas claves* que contiene la Constitución de 1998 (no necesariamente se incluyen todas las normas pertinentes) con las propuestas sobre esa temática para la nueva Constitución.

---

La columna de propuestas incluye *exclusivamente* las innovaciones planteadas. Estas propuestas están desarrolladas a diferentes niveles: en unos casos, constan ideas generales, objetivos o concepciones; en otros casos se plantea directamente una propuesta de articulado para la nueva constitución. Estas diferencias se deben a la heterogeneidad de estilos en la formulación de propuestas de las mesas de trabajo. En todo caso se ha creído importante confrontar estas propuestas con la Constitución vigente, con independencia del estilo o nivel de abstracción en el que están formuladas. Es también importante aclarar que estos cuadros incluyen solo las que se han considerado propuestas fundamentales a nivel constitucional, las cuales con frecuencia se articulan a propuestas de legislación y políticas que se exponen en el análisis de cada eje.

---

# LOS EJES FUNDAMENTALES DE LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL

La propuesta que se describe a continuación se inscribe en una nueva concepción de Estado que resalta su carácter social, constitucional y democrático de derecho, su dinámica y composición intercultural y plurinacional, la transformación del presidencialismo, su sentido laico, y su situación y vocación de soberanía e integración latinoamericana.

El principio de Estado Social vuelve imperativas las obligaciones del Estado en la consecución de mayor igualdad y justicia económica y social. En este marco, las comunidades, organizaciones y ciudadanos son titulares de derechos económicos, sociales y culturales plenamente exigibles. Al mismo tiempo, estos derechos y los demás derechos fundamentales son instituciones que integran la estructura constitucional.

El carácter constitucional enfatiza la supremacía del orden constitucional sobre el conjunto del orden jurídico, sobre la actividad legislativa y sobre las políticas públicas. Implica, por tanto, la exigibilidad política y jurídica de todos los valores, derechos y procedimientos constitucionales.

El principio democrático hace relación a la profundización de los mecanismos de representación y participación ciudadana y su efectiva articulación a la planificación estratégica, la descentralización política y el manejo presupuestario. Se plantea la integración de un Estado democrático en el que se coordinen los mecanismos de democracia representativa y democracia participativa en el marco de un sistema regulado de autonomías.

La definición del Estado como intercultural y plurinacional plantea el objetivo de unidad en la diversidad. Reconoce la existencia de diversos pueblos, culturas y sistemas jurídicos bajo un mismo orden constitucional que expresa la unidad del país.

La moderación o transformación del régimen político presidencial implica la articulación y corresponsabilidad del legislativo y el ejecutivo en el diseño y ejecución de políticas públicas.



En esta propuesta el Estado se define como laico, al mismo tiempo que se asegura la convivencia y respeto de todas las religiones.

En sus relaciones internacionales se destaca la soberanía del Estado ecuatoriano en el marco del respeto al derecho internacional, los derechos humanos y la integración latinoamericana.

En este marco se plantea el siguiente articulado para la definición de Estado:

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<b>DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES</b> <b>Art. 1.-</b> El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.	<b>DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES</b> El Ecuador es un Estado social y constitucional de derecho, soberano, independiente, democrático, intercultural y plurinacional. El régimen político se basa en la coordinación de mecanismos de democracia representativa y democracia participativa, en el marco de un sistema nacionalmente regulado de autonomías.  El Estado ecuatoriano es laico. Todas las creencias religiosas gozan de igual respeto.
<b>Art. 4.-</b> El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: 5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.	

**EJE 1:**  
**El modelo económico**

Es fundamental que la institucionalidad económica que se configure en la nueva Constitución modifique las tendencias polarizantes y asimétricas que genera la dinámica espontánea del desarrollo capitalista. No solamente que el crecimiento de la economía es débil e inestable, sino que genera sistemáticamente exclusión e inequidad. Es crucial en ese cometido, el crear condiciones de reproducción de las distintas formas de economía que caracterizan al país, y propiciar el empoderamiento de los más amplios sectores de la población en la perspectiva de la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía, de la reducción de las estridentes asimetrías distributivas que caracterizan a la economía ecuatoriana.

El país requiere dotarse del marco legal adecuado para reconstruir un esquema institucional efectivo y viable que sustente un nuevo proyecto de país. Sin un proyecto específico que suponga la reconfiguración soberana de la institucionalidad económica, estaremos sujetos a los designios de los mismos intereses particulares que han conducido al país a la crisis multidimensional que vivimos. En esta dirección es importante definir los parámetros rectores de un pacto fiscal redistributivo que se sustente sobre una nueva arquitectura financiera que garantice y promueva la inclusión productiva de la economía popular.

La Constituyente debe proteger claramente a los trabajadores frente a nuevas formas de restricción y violación de sus derechos, ya que el impulso a la economía en ningún caso puede convertirse en una justificación para la precariedad del empleo ni para el retroceso de los derechos laborales. La ampliación consecuente del mercado interno y la multiplicación de alternativas para la economía del trabajo, evitarán abusos y permitirán la paulatina promoción del empleo adecuado.

Con el mismo propósito de ampliar las opciones y reducir la vulnerabilidad de la economía de trabajo, la nueva Constitución deberá reconocer también al trabajo familiar como trabajo productivo como una cuestión de principio sobre cuya base se sustente la universalización de derechos básicos como la seguridad social y políticas de renta básica como, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano, en una perspectiva de inserción productiva.

La nueva Constitución debe generar las atribuciones adecuadas para que los gobiernos seccionales y centrales puedan regular e intervenir en el mercado del suelo urbano y del crédito de vivienda para la implementación de políticas de reforma urbana y para el despliegue de otras iniciativas barriales y comunitarias, en un horizonte que permita completar, desde la iniciativa popular, con una política multidimensional de satisfacción de las necesidades básicas.

La planificación propenderá al desarrollo armónico de todo el territorio nacional en el marco de una inserción inteligente en los mercados internacionales, empezando por la integración del bloque regional latinoamericano, revirtiendo las brechas y las inequidades que caracterizan al actual desarrollo socioeconómico, lo cual confluye hacia el diseño de un país más democrático, más descentralizado, más participativo, sobre todo en la definición de prioridades de reconversión productiva (sinergias público-privadas) que lo dote de una clara proyección regional.

### **1.1 La soberanía económica y el reconocimiento legal de lógicas productivas distintas y diferenciadas**

Es indispensable definir el marco legal en términos de coherencia interna y eficacia operativa para el ejercicio de la soberanía. En esta perspec-



---

tiva, se debe aprovechar y proyectar el sector estatal convirtiéndolo en un instrumento eficaz del ejercicio de la soberanía y la construcción del desarrollo, en el marco de la recuperación de la definición de los cuatro sectores de la economía que constaban en la Constitución de 1978, a los que debe sumarse una categórica separación de la administración pública distinta de la empresa pública.

La administración pública debe estar integrada a nivel nacional (incluyendo todas las funciones del Estado, los gobiernos seccionales, descentralizados y autónomos), y deberá contar con un marco adecuado para el cumplimiento cabal de sus tareas en servicio del país, eliminando los privilegios de los organismos autónomos, configurando una adecuada política de recursos humanos y remuneraciones que premie la excelencia y el mérito y defienda el profesionalismo del servicio civil.

La ANC debe definir eficiente y transparentemente el estatus legal de las empresas públicas, que apunte a su fortalecimiento y no a su destrucción como ha ocurrido hasta ahora. Las empresas públicas deben operar en el día a día con la misma agilidad que cualquier empresa privada bajo los lineamientos de su “junta de accionistas”, es decir, en este caso, el Estado, conforme los lineamientos de la planificación sectorial y nacional, debe aprovechar todas las sinergias tecnológicas y económicas de la red de empresas públicas, como cualquier holding privado, pero en aras del beneficio del país, en torno a los objetivos estratégicos nacionales, cuyo monitoreo debe estar a cargo de una Superintendencia de Empresas Públicas. Un rubro central, entonces, en el manejo de las empresas públicas es la transformación del actual Fondo de Solidaridad en un mecanismo de gestión y control efectivo, transparente y eficiente de las mayores riquezas del Estado. Otro elemento central debe ser la operación articulada conforme la planificación del sector público financiero en el marco de una nueva arquitectura financiera. Se trata de un nuevo diseño institucional y legal que permitiría superar los mercados subdesarrollados, incompletos, cautivos y oligopólicos que actualmente definen un crédito caro, discriminatorio, de corto plazo y orientado mayormente a actividades no productivas. El sector público financiero actuando coherentemente en torno a objetivos estratégicos, el Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo, el fomento a alternativas de ahorro y fondeo, etc., estarían en la base del cambio propuesto.

En el ámbito del fortalecimiento del área privada, es fundamental que se exija constitucionalmente la transparencia de todo tipo de subsidios a la actividad privada, la legislación anti monopolio y la creación de superintendencias que regulen al sector financiero, promuevan la competencia y la defensa del consumidor, para que se estimule la competitividad, y se eviten los abusos de los monopolios tanto privados como estatales. Para cerrar cualquier tipo de expectativas perniciosas, debe



---

haber una prohibición total de nacionalizar la deuda externa privada y evitar así la posibilidad de nuevas “sucretizaciones” en otros contextos.

En el ámbito de la economía mixta, se deben establecer normas mínimas para la participación estatal en términos del cumplimiento de objetivos de planificación, en la modulación de la oferta, en la formación de precios y en la generación de externalidades positivas. Deben así mismo normarse los precios de transferencia, la tercerización, el régimen tributario, la formación de recursos humanos nacionales y la preservación ambiental, en la perspectiva del crecimiento de la capacidad estatal para el ejercicio de su soberanía económica en el futuro.

En el ámbito de la economía popular, comunitaria y solidaria, no solo que debe haber una política nacional de fomento estratégico de este sector, sino que la Constituyente debe garantizar un marco legal específico y adecuado, que reconozca la naturaleza distinta de su lógica de funcionamiento interno y de sus dinámicas de crecimiento. Debería evitarse categóricamente la imposición de una normativa extraña a su especificidad como actualmente sucede en el caso de las cooperativas y las comunidades indígenas. En este sentido, debe completarse este esfuerzo con las respectivas leyes de cooperativas, de comunas, de aguas, y de microempresas. Las lógicas propias de la economía popular deben articularse a los procesos de planificación y gestión, a los planes quinquenales estratégicos y a la aprobación de las pro-formas presupuestarias anuales. Un tema clave es la aprobación y publicación conjunta con la pro forma presupuestaria de todas las licitaciones previstas en el sector público, para que la economía popular pueda concursar en los respectivos programas de compras estatales.

## 1.2 El pacto fiscal redistributivo

Es necesario superar la larga fase de desmantelamiento institucional y de mutilación del espacio para ejercer la soberanía económica a través de la política estatal. En esa perspectiva, y en consonancia con lo mencionado en el punto anterior, es preciso diseñar una nueva gestión de lo fiscal como garantía de construcción de ciudadanía. La Constituyente debe legislar para eliminar las preasignaciones corporativistas y también las causas que las propiciaron (inestabilidad de los programas, cabildeo, injusticias para las zonas más alejadas, etc.) con el restablecimiento de la Cuenta Única del Tesoro como herramienta esencial de manejo presupuestario en combinación con el funcionamiento del Sistema de Estabilización Macrofiscal Contracíclico, instrumento central del Sistema de Planificación. El sistema partirá de la codificación y reforma apropiada de las actualmente vigentes leyes ordinarias y orgánicas que norman el Fondo de Estabilización Petrolera, la CEREPS, el FEISEH, la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, etc.

---

Este sistema, también articulado al diseño de una nueva arquitectura financiera, definirá los mecanismos más adecuados para atender de manera sustentable y equitativa los requerimientos de financiación de los grandes objetivos nacionales, sobre la base de concursos de merecimientos y oposición; financiará el desarrollo y la reconversión productiva conforme las prioridades establecidas por el sistema de planificación con base en las respectivas agendas territoriales de desarrollo económico y social; modulará los ciclos y definirá una gestión macroeconómica más ágil, eficiente y transparente.

Por cuestiones de principios y para evitar presiones destructivas sobre este esquema, en la nueva Constitución debe estar anidado un pacto fiscal redistributivo, que garantice equidad vertical, horizontal, interregional, intergeneracional y de género. Todos los ecuatorianos deben percibir que el Estado, en todas sus instancias, actúa decididamente para garantizar no solo sus derechos civiles y políticos, sino también los derechos humanos llamados de “segunda generación”, los derechos económicos, sociales y culturales. Este pacto fiscal se verá reflejado en una política tributaria redistributiva basada esencialmente en impuestos directos y progresivos en cuya recaudación deben colaborar también las instancias seccionales en contrapartida a sus demandas de financiamiento al gobierno central, conforme los instrumentos de la planificación ya mencionados.

En estos rubros, como en todo el ámbito del manejo fiscal, es fundamental que opere el nuevo diseño de competencias seccionales, el sistema de planificación y la programación plurianual que coordine acciones de todo el sector público a través de los respectivos planes quinquenales y las pro-formas presupuestarias, ambos tipos de documentos sujetos a aprobación y seguimiento parlamentarios.

### 1.3 La nueva arquitectura financiera

Complementando el papel de esta nueva gestión de lo fiscal, se requiere que la nueva Constitución contemple los fundamentos de una nueva arquitectura financiera democrática. Los ejes centrales de esta nueva arquitectura deben incluir:

- La gestión macroeconómica de la canalización del ahorro doméstico hacia la inversión productiva, contando con herramientas tan poderosas como la actuación planificada y coherente de la banca pública cuyo eje sería un Banco Central remozado y fortalecido, articulado al Sistema de Estabilización Fiscal Contracíclico y todo un marco legal de regulación de la actividad financiera privada.
- Políticas e instituciones tendientes a definir una dinámica concurrente de los mercados financieros y a modular explícitamente el riesgo a través de un esquema transparente de seguridad financiera.



- Políticas e instituciones que avancen hacia la democratización del crédito y el fomento a la inversión productiva entre los sectores más vulnerables, con el establecimiento constitucional del Sistema Nacional de Microfinanzas, que formarían parte de la lógica de funcionamiento de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo.

#### 1.4. La inclusión productiva de la economía popular

El sistema de planificación participativa y descentralizada debe incluir un plan integral de reactivación basado en la economía del trabajo en sus diversas formas y la profundización financiera que fomente especialmente a la mediana y pequeña empresa y a las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción. El Sistema Nacional de Microfinanzas se constituirá en una herramienta básica para dar un salto cualitativo con este tipo de economía. Parte de esa planificación del sector debe ser el fortalecimiento de un programa de compras estatales hacia este tipo de emprendimientos, cuya realización anual debe aprobarse en las respectivas proformas presupuestarias, de modo que las MIPYMES y todas las formas de economía popular puedan saber, a principios del periodo, de todas las licitaciones para las que pueden prepararse a nivel central y seccional.

Otro vector clave en el esfuerzo por empoderar a la economía popular es el definir constitucionalmente al desarrollo rural como prioridad nacional. Para ello se precisa la recuperación de los instrumentos estatales de desarrollo en el marco del nuevo diseño territorial, orientando la consecución de estos objetivos:

- Garantizar la soberanía alimentaria, basada en la preservación y valoración de la cultura productiva, de la biodiversidad y el banco de germoplasma existente, ligada a cadenas integradas de producción y consumo con generación de tecnologías adecuadas.
- Democratizar el acceso a los activos productivos a través de la reforma agraria y la transformación productiva, integrando aglomerados de generación de valor y conocimiento y propulsando la integración vertical a partir de las economías populares.
- Fortalecer el tejido social y económico con base en mecanismos cooperativos en producción, comercialización, crédito e innovación.

Para lograr este cometido se requiere elevar a norma constitucional la orientación estratégica que deberá asumir el sistema de planificación en materia de reducción de pobreza y de inequidades, así como definir los mecanismos y lógicas institucionales que lo operacionalicen; para ello la planificación contará con el sistema integrado de reducción de pobreza e inequidades, el cual garantizará que las intervenciones en este

---

campo, se conviertan en efectivas políticas de Estado relativamente inmunes a variaciones provenientes de catástrofes naturales, crisis económicas o contingencias políticas.

### 1.5 Economía y ambiente

Al igual que el resto del planeta, el Ecuador experimenta una situación de grave deterioro ambiental, el cual afecta la calidad de vida de sus habitantes e incluso pone en riesgo su supervivencia. El modelo de producción extractivista e intensivo tiene efectos sobre el agua, el aire y el suelo, mina la biodiversidad y atenta contra los derechos fundamentales de las personas, las comunidades y los pueblos.

La nueva Constitución debe sentar las bases de un modelo económico que priorice el bienestar de la población, garantice el acceso equitativo a los recursos naturales, precautele la calidad ambiental y proteja los derechos de las actuales y futuras generaciones a un ambiente saludable. Esto implica desplazar el énfasis del enfoque del ‘desarrollo’ (concebido básicamente como crecimiento de la producción) hacia el principio de la sostenibilidad de las sociedades, es decir, la protección de las bases de subsistencia de los diversos grupos humanos, con un criterio de equidad y no exclusión.

Los procesos ecológicos atraviesan todas las escalas territoriales: van de lo local a lo nacional y planetario. La nueva Constitución deberá considerar el derecho al uso y manejo del espacio y riquezas de la naturaleza, así como el deber a su cuidado y conservación, considerando que los impactos de las acciones sobre un territorio determinado no están circunscritos por fronteras nacionales.

La protección a los ciudadanos y al ambiente de daños potenciales o no identificados aún con precisión científica, requiere reforzar en la Constitución el “Principio de Precaución” (que ya consta en la Constitución de 1998), el cual permite tomar medidas preventivas “en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño” (art. 91). En esta dirección, se deberá precisar que al Estado no le compete demostrar la presencia de riesgo en actividades contra el ambiente o la salud humana, sino que esta responsabilidad recae sobre el sujeto de la acción u omisión. En este mismo ámbito, es importante que conste el principio del carácter público de la información referida a la salud humana y a los ecosistemas, en estricta aplicación del principio de precaución. La Constitución incorporará una disposición que sancione el “Principio de Prevalencia”, esto es, que en caso de dos derechos o intereses que compitan entre sí, prevalece aquel que proteja a los más vulnerables y a los que demuestren, en sus prácticas cotidianas, un mayor respeto a la naturaleza. Esto permitiría establecer áreas de exclu-



---

sión a la extracción intensiva de recursos en los casos en que afecta a pueblos o comunidades ancestrales o campesinas, cuyas prácticas sean garantía de conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Un deber fundamental del Estado, que debe encontrar su lugar en la nueva Constitución, es garantizar el derecho a la alimentación, considerando todo el ciclo de producción, que va desde la selección y cuidado de las semillas hasta el consumo del producto elaborado, incluyendo la conservación de suelos y de la biodiversidad agrícola y silvestre. La aplicación de estos principios, conocidos bajo el concepto de “Soberanía Alimentaria”, da una solución sostenible al problema del hambre y la desnutrición, a diferencia de las estrategias tradicionales de los programas públicos, que se limitan a entregar alimentos (muchas veces importados), contribuyendo a la crisis de las economías rurales y agravando el problema que pretenden resolver.

La Constitución deberá precisar y reforzar mecanismos que protejan el uso y la conservación de biodiversidad, con especial atención a las siguientes disposiciones:

- Para evitar la mercantilización de los recursos naturales que poseen los territorios adjudicados a pueblos y nacionalidades indígenas, es preciso recalcar que los componentes de la biodiversidad constituyen bienes nacionales de uso público. Los derechos constituidos sobre la biodiversidad existente en las tierras comunitarias serán inalienables, indivisibles, inembargables e imprescriptibles.
- Se establecerá la prioridad en el uso de la biodiversidad para las poblaciones locales que la han generado, conservado y mejorado. Esta disposición se complementa con el “principio de prevalencia”, que favorece a los más vulnerables frente a la disputa de recursos con actores externos.
- La Constitución excluirá por principio el reconocimiento de patentes sobre la biodiversidad y sus componentes, así como de productos similares en su uso a los conocidos y generados por los pueblos indígenas y con recursos provenientes de los ecosistemas del país.
- Serán de prohibida importación al país, por disposición constitucional, no solo las armas químicas y los desechos tóxicos (que ya constan en la Constitución vigente), sino también otras sustancias que pueden afectar la salud humana o los ecosistemas, como los compuestos orgánico persistentes, los organismos genéticamente modificados y la nanotecnología, en aplicación del “principio de precaución”.
- El objetivo de la conservación será una prioridad del Estado, para lo cual se fortalecerá el Sistema Nacional de Áreas Protegidas bajo la administración del Estado y con la participación de las poblaciones locales. En las zonas protegidas donde hay actividades de extracción intensiva de recursos, habrá procesos de reversión, cierre



de operaciones y reparación integral, a fin de que cumplan con el objetivo de la conservación. Las áreas intangibles, los territorios indígenas y las áreas protegidas serán declaradas como áreas de exclusión a perpetuidad de actividades intensivas de extracción de recursos naturales.

CUADRO 1

CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>TÍTULO XII</b>  <b>CAPÍTULO 1</b>  <b>PRINCIPIOS GENERALES</b></p> <p><b>Art. 242.</b> La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción.</p> <p><b>Art. 243.</b> Serán objetivos permanentes de la economía:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.</li> <li>2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido.</li> <li>3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.</li> <li>4. La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.</li> <li>5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.</li> </ol> <p><b>Art. 244.</b> Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un</li> </ol>	<p><b>DEL SISTEMA ECONÓMICO</b></p> <p>La economía ecuatoriana responderá a los objetivos del Estado social y constitucional de Derecho, y especialmente a los objetivos de una sociedad justa y solidaria, así como a las condiciones de un desarrollo sustentable; se organizará en base a la coexistencia del sector público, el sector privado y el comunitario o de autogestión.</p> <p>La economía ecuatoriana se organiza con base en cuatro sectores: el sector público, el privado, el mixto y el comunitario.</p> <p>El Estado tiene la propiedad inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales no renovables y excepcionalmente diversos. Su desarrollo y aprovechamiento constituye un sector estratégico de la economía y será por tanto objeto de regulación específica.</p> <p>El sistema nacional de planificación creará condiciones para el desarrollo propio de cada sector y para su complementariedad. Este sistema tendrá como propósito la estabilización fiscal, la reducción de la pobreza, la regulación financiera, y la orientación y seguimiento de la agenda pública. El desarrollo rural constituye prioridad nacional.</p> <p>Para la consecución de sus objetivos la economía ecuatoriana y su sistema nacional de planificación, constituirán los siguientes mecanismos y fondos permanentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El sistema y fondo de capitalización para la estabilización y el desarrollo, cuyas funciones serán:</li> </ol>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

<p>orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada.</li> <li>3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.</li> <li>4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y Regularlas y controlarlas en defensa del bien común. Se prohíbe el anatocismo en el sistema crediticio.</li> <li>5. Crear infraestructura física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo.</li> <li>6. Empezar actividades económicas cuando lo requiera el interés general.</li> <li>7. Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.</li> <li>8. Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adulteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.</li> <li>9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país.</li> <li>10. Incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales, teniendo en cuenta el aumento de la productividad, y otorgar subsidios específicos a quienes los necesiten.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) La regulación de niveles de endeudamiento público.</li> <li>b) La canalización del ahorro hacia la inversión productiva sobre la base de metas de crecimiento y redistribución.</li> <li>c) El enfrentamiento de catástrofes naturales, y crisis económicas.</li> </ol> <p>2) El sistema y fondo integrado de reducción de pobreza, cuyos funciones serán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) la protección social</li> <li>b) el impulso al desarrollo humano</li> <li>c) la inclusión productiva</li> </ol> <p>Se reconocen las lógicas económicas propias de la economía popular, comunitaria y solidaria. El Estado deberá dictar la legislación apropiada para este sector económico. Se creará, como parte del sistema para la estabilización y el desarrollo, un sistema nacional de microfinanzas, el cual fomentará las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción, así como el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Se creará un programa de compras estatales mediante el cual quienes participan en la economía popular puedan participar en licitaciones públicas.</p> <p>Todo subsidio del sector público al privado debe ser jurídicamente establecido. Se creará una Superintendencia de Competencia y Defensa del Consumidor</p> <p>Se establecerán mediante ley normas mínimas para la participación estatal en empresas mixtas, orientadas al cumplimiento de objetivos de planificación.</p> <p><b>DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS</b></p> <p>Toda empresa cuyo patrimonio sea mayoritariamente público y preste servicios públicos tiene carácter público, independientemente de su forma jurídica, y estará bajo control de la Contraloría General del Estado y de la Superintendencia de Empresas y Servicios Públicos. La actividad de estas empresas publicas, empero, es distinta de la de la administración</p>
--	--



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

**Art. 245.** La economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará y regulará.

**Art. 246.** El Estado promoverá el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos.

**Art. 247.** Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial.

Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social.

Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley.

**Art. 248.** El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica,

pública. Estas empresas deben operar con la misma agilidad de las privadas, y coordinar entre sí sus actividades con miras al interés público.

Habrà una Superintendencia de Empresas y Servicios Públicos, la cual actuará como organismo de control de empresas públicas, empresas mixtas, y empresas privadas que presten servicios públicos. La ley regulará su integración y competencias.

Toda empresa pública tendrá un mecanismo de participación ciudadana democratizando los actuales directorios. Se establecerán veedurías ciudadanas para los servicios públicos y contrataciones públicas.

Se establecerá una política de ingresos y sustentabilidad respecto a regalías en la explotación minera e hidrocarburífera.

### DEL SECTOR FINANCIERO

El sistema financiero deberá orientar el ahorro interno hacia la inversión productiva nacional, creando condiciones de seguridad financiera y democratización del crédito.

La banca pública en general, y el Banco Central, en particular, contribuirán a estos objetivos mediante el manejo de los sistemas de fondos para estabilización y desarrollo. El sector financiero privado también contribuirá a estos fines en las condiciones que establezca la ley.

El sistema nacional de microfinanzas impulsará el desarrollo de la economía comunitaria.

Se prohíbe la nacionalización de la deuda externa privada.

### NORMATIVA COMPLEMENTARIA

Mediante ley se establecerá un programa de compras estatales dirigido específicamente a la mediana y pequeña empresa y a las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

**Art. 249.** Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

**Art. 250.** El Fondo de Solidaridad será un organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y a eliminar la indigencia. Su capital se empleará en inversiones seguras y rentables y no podrá gastarse ni servir para la adquisición de títulos emitidos por el gobierno central u organismos públicos. Sólo sus utilidades se emplearán para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental, y para atender los efectos sociales causados por desastres naturales.

El capital del Fondo de Solidaridad provendrá de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos, excepto los que provengan de la transferencia de bienes y acciones de la

## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

Corporación Financiera Nacional, Banco de Fomento y organismos del régimen seccional autónomo, y se administrará de acuerdo con la ley.

**Art. 251.** Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado. La ley regulará esta participación.

**Art. 252.** El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional o a través de él. La ley regulará el ejercicio de este derecho, sin privilegios de ninguna naturaleza. El Estado ejercerá la regulación del transporte terrestre, aéreo y acuático y de las actividades aeroportuarias y portuarias, mediante entidades autónomas, con la participación de las correspondientes entidades de la fuerza pública.

**Art. 253.** El Estado reconocerá las transacciones comerciales por trueque y similares. Procurará mejores condiciones de participación del sector informal de bajos recursos, en el sistema económico nacional, a través de políticas específicas de crédito, información, capacitación, comercialización y seguridad social.

Podrán constituirse puertos libres y zonas francas, de acuerdo con la estructura que establezca la ley.

### Capítulo 3

#### Del régimen tributario

**Art. 256.** El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de

#### Del régimen tributario

La política tributaria tendrá fines redistributivos, privilegiará los impuestos directos y progresivos. En la recaudación colaborarán también las instancias seccionales en contrapartida a sus demandas de financiamiento al gobierno central, y conforme los objetivos del sistema nacional de planificación.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

**Art. 257.** Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

El Presidente de la República podrá fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduana.

### Capítulo 4

#### Del presupuesto

**Art. 258.** La formulación de la pro forma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha pro forma.

El Congreso en pleno conocerá la pro forma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la pro forma elaborada por el Ejecutivo. En el año en que se posea el Presidente de la República, la pro forma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.

El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la pro forma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

**Art. 259.** El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas.

#### De las finanzas públicas

El presupuesto estará vinculado a los objetivos del Sistema Nacional de Planificación y los respectivos planes quinquenales. Tendrá fundamentalmente fines redistributivos. Se establecerá una cuenta única del tesoro como herramienta del manejo presupuestario. Se creará un sistema de estabilización macrofiscal contracíclico a efectos de regular niveles de endeudamiento público, canalizar el ahorro hacia la inversión productiva, y afrontar emergencias como catástrofes naturales o crisis económicas.

Se establecerán porcentajes del presupuesto para gastos en salud y educación.

## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

El Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público. Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.

El ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto y su liquidación anual. Sólo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.

**Art. 260.** La formulación y ejecución de la política fiscal será de responsabilidad de la Función Ejecutiva. El Presidente de la República determinará los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes.

### Capítulo 6

#### Del régimen agropecuario

**Art. 266.** Será objetivo permanente de las políticas del Estado el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial, que provean productos de calidad para el mercado interno y externo, la dotación de infraestructura, la tecnificación y recuperación de suelos, la investigación científica y la transferencia de tecnología.

El Estado estimulará los proyectos de forestación, reforestación, sobre todo con especies endémicas, de conformidad con la ley. Las áreas reservadas a estos proyectos serán inafectables.

Las asociaciones nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector agropecuario, participarán con el Estado en la definición de las políticas sectoriales y de interés social.

**Art. 267.** El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El

#### Del desarrollo rural

El desarrollo rural constituye una prioridad nacional.

Se impulsará la reforma agraria para garantizar el acceso democrático a activos productivos, así como la integración productiva de conocimientos y economías populares.

El Estado garantizará la soberanía alimentaria, basada en la preservación y valoración de la cultura productiva nacional, la biodiversidad y el banco de germoplasma del país, así como las tecnologías adecuadas.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria.

Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos.

Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción.

Regulará la colonización dirigida y espontánea, con el propósito de mejorar la condición de vida del campesino y fortalecer las fronteras vivas del país, precautelando los recursos naturales y el medio ambiente.

**Art. 268.** Se concederá crédito al sector agropecuario en condiciones preferentes. El Estado propenderá a la creación de un seguro agropecuario, forestal y pesquero.

**Art. 269.** La pequeña propiedad agraria, así como la microempresa agropecuaria, gozarán de especial protección del Estado, de conformidad con la ley.

**Art. 270.** El Estado dará prioridad a la investigación en materia agropecuaria, cuya actividad reconoce como base fundamental para la nutrición y seguridad alimentaria de la población y para el desarrollo de la competitividad internacional del país.

### Sección segunda

#### Del medio ambiente

**Art. 86.** El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosiste-

#### Del medio ambiente

Debe reemplazarse el modelo económico extractivista-intensivo por otro ambientalmente sostenible, que priorice el bienestar de la población, garantice el acceso equitativo a los recursos naturales, precautele la calidad ambiental, y proteja los derechos de las actuales y futuras generaciones a un ambiente saludable.

Es especialmente importante que este nuevo modelo preserve recursos claves como el agua, el aire, el suelo y la bio-



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

mas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.

2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

**Art. 87.** La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

**Art. 88.** Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.

**Art. 89.** El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

1. Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.
2. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.
3. Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.

**Art. 90.** Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio

diversidad, protegiendo los derechos de personas, comunidades y pueblos. Para el efecto algunos principios a incorporarse a la nueva constitución son:

- Soberanía alimentaria: acceso a la alimentación, control sobre el ciclo de la producción, conservación de suelos y de la biodiversidad agrícola y silvestre.
- Soberanía energética: fuentes energéticas limpias, descentralizadas y de bajo impacto. No podrá sacrificar la soberanía alimentaria.
- Principio de precaución: al actual artículo 91 debería añadirse: "el Estado tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica definitiva de daño". La prueba de cargo no recae sobre el Estado.
- Principio de prevalencia: en caso de conflicto entre dos derechos o intereses que compitan entre sí, prevalece aquel que proteja a los grupos más vulnerables y la protección de la naturaleza.
- Principio de precaución: Debe ampliarse el actual artículo 90 para incluir otras sustancias que puedan afectar a la salud humana o a los ecosistemas, como los compuestos orgánicos persistentes, los organismos genéticamente modificados y la nanotecnología.

El objetivo de la conservación será una prioridad del Estado, para lo cual se fortalecerá el sistema de áreas protegidas bajo la participación del Estado y con la participación de los pobladores locales.

En las zonas protegidas donde hay actividades de extracción intensiva de recursos, habrá procesos de reversión, cierre de operaciones y reparación integral, a fin de que cumplan con el objetivo de la conservación.

Las áreas intangibles, los territorios indígenas y las áreas protegidas serán



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO ECONÓMICO

nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.

**Art. 91.** El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución. Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño. Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.

declarados como áreas de exclusión a perpetuidad de actividades de explotación intensiva de recursos naturales.

## EJE 2:

### El modelo político

El régimen político aparece como un complejo institucional diferenciado que organiza el proceso decisional y en el cual las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo asumen importancia central. La normativa del Estado de derecho supone la plena vigencia del principio de la división de poderes; la realización de este principio supone la necesidad de garantizar la plena autonomía de los poderes del Estado, pero también la adecuada relación de complementariedad funcional entre los mismos, dado que el proceso decisional es uno solo y debe guardar coherencia en términos de una propia proyección estratégica.

En esta dirección, los principios que animan esta propuesta se rigen por la necesidad de combinar una alta capacidad de planificación del sistema institucional con requerimientos de legitimidad y eficacia en la producción de decisiones políticas.

### 2.1 Constitución y proceso decisional

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo aparecen normadas en la llamada Parte Orgánica de la Constitución. En esta se definen las regulaciones que posibilitan el proceso institucional de formación de decisiones

---

políticas, en una secuencia de tres grandes agregados institucionales: (1) los mecanismos de acceso al sistema político decisional, (2) las instituciones que sustentan el proceso de formación y formulación de decisiones entendidas como políticas públicas, y (3), los órganos de control constitucional del proceso decisional. De manera puntual, las regulaciones que conforma al régimen político tienen que ver con las relaciones entre ejecutivo y legislativo; pero una adecuada configuración de estas relaciones implica la necesidad de impulsar reformas en los ámbitos adyacentes a esta relaciones; los que regulan el proceso de acceso a la toma de decisiones (partidos y legislatura) así como aquellos que controlan la constitucionalidad de las decisiones producidas (órganos de control constitucional).

### 2.1.2 Reformas en el sistema electoral y de partidos políticos

El sistema electoral cumple la función de permitir el acceso de los actores políticos en el proceso decisional; mide el grado de legitimidad que los actores políticos logran alcanzar en el proselitismo electoral y traduce ese nivel de legitimidad alcanzado en espacios de poder decisional en las estructuras o instituciones del sistema político. Por estas consideraciones, el sistema electoral y de partidos políticos aparece como instancia crucial de la cual depende la apertura del sistema político a receptar demandas y proyecciones sociales que luego se traducirán en decisiones políticas; el sistema electoral debe garantizar la suficiente transparencia y control de los procesos electorarios, para lo cual es necesario, por un lado, regular la influencia en los procesos proselitistas de grupos de poder económicos, mediáticos y corporativos; y por otro, garantizar imparcialidad en la dirimencia de posibles conflictos electorales. Para ello se propone la conformación de una Corte Electoral integrada por miembros que no pertenezcan a los partidos políticos y que en su integración respondan a criterios de selección meritocrática y de participación ciudadana.

Los partidos políticos cumplen la función de agregar demandas y priorizarlas sobre la base de una adecuada deliberación democrática; de allí que la democracia interna partidaria deberá ser fomentada y promovida mediante claras regulaciones que deberán estar estipuladas constitucionalmente. El país requiere de un sistema de partidos políticos renovado que garantice una alta democracia interna en su funcionamiento, así como incentive comportamientos de corresponsabilidad y predisposición hacia el logro de consensos y acuerdos que antepongan el bien público a intereses particulares o corporativos. Para ello es necesario introducir reformas que fortalezcan los procesos de selección de candidatos mediante elecciones primarias, así como definir mecanismos que garanticen alternabilidad en la dirección de los partidos.

La Constitución de 1998, debilitó la responsabilidad de los partidos políticos en la formación de las políticas públicas; también debilitó a la



---

legislatura en sus funciones de fiscalización y de intervención en la formulación del presupuesto público, eje de la política económica del Estado; al mismo tiempo, entregó bajo un concepto de 'monopolización de la representación' la prerrogativa de la integración de los órganos de control, con lo cual incentivó comportamientos de desentendimiento y chantaje a los ejecutivos con el fin de reproducir lógicas rentistas de transferencias de recursos, y de esa manera fortalecer estructuras clientelares y corporativas. Lejos de fortalecer la capacidad decisional del Ejecutivo, instauró una lógica de permanentes conflictos con la legislatura que debilitó la conducción estratégica del Estado, mediante un diseño institucional que incentiva la no corresponsabilidad de la legislatura en la formación y definición de la política pública. La representación de tipo provincial sanciona esta función y rol del sistema de partidos, y es congruente con el carácter fuertemente localista y regional de la participación social y política, lo que premia la reproducción de representaciones de corte corporativo, clientelar y de escasa proyección estratégica y universalista.

Es urgente, desde esta perspectiva, modificar el estatuto orgánico y funcional del sistema de partidos políticos en dirección a eliminar su función en la nominación de órganos de control, a corresponsabilizarlos en la formación, fiscalización, seguimiento y control de la implementación de políticas públicas; que reubique las funciones de la legislatura en la definición de líneas programáticas de planificación, y que favorezca la necesaria producción de consensos políticos que sustenten los procesos de gobernabilidad democrática.

## **2.2 Las relaciones ejecutivo-legislativo: hacia un régimen semi-presidencial**

La reforma de la Constitución promoverá un tipo de régimen de consensos como sustento de la legitimidad institucional del sistema político. También, una más equilibrada relación entre ejecutivo y legislativo, que garantice que la pluralidad y diferenciación social se exprese en los distintos niveles de articulación del poder político. La transformación constitucional apunta al principio básico de corresponsabilidad en la definición de la política pública por parte tanto del ejecutivo como del legislativo. Un principio que deberá ser fuente tanto del logro de la eficacia gubernamental, como de la necesaria legitimación de las decisiones políticas, algo que en el actual diseño constitucional está seriamente comprometido. Solo en el marco de un régimen de separación de poderes, pero también de adecuada relación funcional en el proceso decisional, puede garantizarse este objetivo político.

Interesa redefinir el rol del actual régimen político presidencialista y las relaciones entre la función ejecutiva y legislativa, ya sea a través de un esquema de presidencialismo acotado, o de uno semi-presidencial.

---

El presidencialismo acotado implica fortalecer las instancias de corresponsabilidad política entre ambas funciones, con un rol más protagónico de la legislatura en la definición de la política pública. Esto se traduce en la capacidad legislativa para definir el presupuesto público, así como para recuperar la función de fiscalización. Así se dotará a la legislatura de un mayor peso vinculante en sus efectos políticos, dimensiones que actualmente se encuentran seriamente reducidas.

La opción del semipresidencialismo busca también la corresponsabilidad entre ejecutivo y legislativo en la definición de políticas públicas. Para ello en esta propuesta se introduce la figura de “Jefe de Gabinete Ministerial” que es nominado por el Presidente de la República y ratificado por el Congreso. Esta figura es la encargada de coordinar la acción de todas las áreas de gobierno y de lograr los acuerdos necesarios en el Congreso que permitan dar viabilidad legislativa a la implementación de la política pública. La co-responsabilidad en las políticas públicas entre los dos poderes del Estado se sustenta en una lógica de planificación política, como principio de acción tanto para el rendimiento institucional de la legislatura como para la articulación de las acciones de gobierno.

En ambos casos, se propone la creación de una estructura o ámbito institucional de planificación compartida por ambas funciones o poderes del Estado y que es la encargada de la construcción de definiciones estratégicas y programáticas. Una estructura de diseño, planificación y gestión decisional que defina una “Agenda Estratégica de Gobierno”, la cual será referente normativa y vinculante para el accionar tanto del ejecutivo como de la legislatura. Todo esto articulará la gestión gubernamental con la planificación de políticas de Estado de mediano y largo plazo. De igual forma, los procesos de fiscalización política (Legislatura) se articularán y funcionalizarán a la lógica de la planificación, ésta será elemento de referencia para los procesos de fiscalización de la gestión de gobierno.

La planificación orienta la conducción de las instituciones de gobierno, en lo específico el rendimiento de los poderes ejecutivo y legislativo, así como sus funciones en la representación política y la gestión a nivel nacional. Este ámbito supone la articulación de la visión estratégica del desarrollo, lo que implica procesos complejos de transformación de soberanía hacia ámbitos regionales y globales de estructuración decisional. El diseño del Estado en este nuevo contexto debe sustentarse en estructuras institucionales que estén en capacidad de definir líneas estratégicas que confluyan en lógicas de integración política de tipo regional, que puedan, a su vez, coordinar los retos e imperativos del desarrollo a nivel interno, esto es que estén en capacidad de sustentar la conducción de un desarrollo equilibrado a nivel nacional. Una línea de reforma que supondría el impulso de la descentralización sectorial



de la administración pública, y la transferencia de recursos y de competencias reguladas a nivel local.

Sobre esta dimensión funcional deberá estructurarse la construcción de los niveles representativos. La conformación de un Congreso bicameral absuelve este imperativo. Una Cámara de Senadores a elección nacional que asuma estas importantes tareas y que sea representativa de la nueva realidad regional. La necesaria visión estratégica de su función deberá estar desligada de la elección de Presidente y Vicepresidente y por tanto podrá ser elegida para una duración de 6 años. Responderá por tanto a una orientación que exige visiones estratégicas de mediano y largo plazo, logrando relativa inmunidad a los condicionamientos de la política coyuntural.

La representación más específicamente política con la Cámara de Diputados, se elegirá por distritos para una duración de 2 años. Esto facilitará un saludable recambio político y la reestructuración de alianzas a mitad del periodo de la elección de Presidente y Vicepresidente la cual será de 4 años.

De esta forma se logrará una mejor articulación y distribución del poder político, combinando la visión política estratégica (de mayor abstracción), con la necesaria visión local y regional que tradicionalmente caracteriza a la realidad política del país. Las funciones propias de la legislatura (representación) atravesarán al conjunto de las dimensiones locales, regionales y nacionales. La función decisional se distribuirá en ámbitos de mayor abstracción (planificación, legislación y control) con dimensiones propias de la gestión local (fiscalización de la gestión administrativa), mientras las dimensiones del control político se darían tanto en líneas horizontales, legislatura y ejecutivo, como en línea vertical a nivel de la ciudadanía y los procesos de gestión.

### 2.2.1 Dimensión organizacional

- **Ámbito representativo:** Re-configuración de la representación y del sistema de decisión política (nivel nacional, regional y local):
  - *Cámara de senadores de elección nacional* representativa de la nueva realidad regional del país:
    - Define las líneas estratégicas de gobernabilidad
    - Desvinculada de la elección de Presidente y Vicepresidente
    - Elegida para una duración de 6 años
    - Ratifica o retira la confianza al Jefe de Gabinete
    - Autoriza juicio político a Presidente, Vicepresidente y Ministros
    - Resuelve sobre la destitución del Presidente y Vicepresidente
  - *Cámara de diputados representativa de las realidades provinciales*

- Iniciativa en políticas públicas y definición de políticas públicas compartidas con el Ejecutivo (en todas las materias)
- Fiscalización y control de la gestión del ejecutivo
- *Presidente y Vicepresidente*
  - Elección cada 4 años
  - Facultad para convocar a elecciones legislativas una vez por período, y convocatoria conjunta a elección presidencial
- *Gobiernos autónomos*
  - Elección popular directa de gobernadores
  - Elección popular directa de representantes a las asambleas autónomas

## CUADRO 2

### CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO POLÍTICO

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>CAPÍTULO 3</b> <b>DE LOS PARTIDOS Y</b> <b>MOVIMIENTOS POLÍTICOS</b></p> <p><b>Art. 114.</b> Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.</p> <p><b>Art. 115.</b> Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la ley.</p> <p>El partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, no obtenga el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos, quedará eliminado del registro electoral.</p> <p><b>Art. 116.</b> La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.</p>	<p>Los partidos políticos como parte fundamental del sistema democrático son instituciones públicas. Su funcionamiento debe asegurar procesos democráticos de deliberación y selección de candidatos, así como alternabilidad en su dirección. A ellos corresponde contribuir en la formación, fiscalización, seguimiento y control de la implementación de políticas públicas.</p> <p><b>NORMATIVA COMPLEMENTARIA</b></p> <p>Se dictará una ley orgánica y otra de partidos y movimientos políticos que impulsen el proceso de su democratización interna.</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO POLÍTICO

La publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva, solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral.

La ley sancionará el incumplimiento de estas disposiciones

### TÍTULO IX DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

**Art. 209.** El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la ley.

Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.

Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

**Art. 210.** El Tribunal Supremo Electoral organizará, supervisará y dirigirá los procesos electorales para elegir representantes a organismos deliberantes de competencia internacional, cuando así esté establecido en convenios o tratados internacionales vigentes en el Ecuador.

Se conformará una Corte Electoral integrada por miembros que no pertenezcan a los partidos políticos y que en su integración respondan a criterios de selección meritocrática y de participación ciudadana.

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO POLÍTICO	
<p><b>TÍTULO VI</b>  <b>LA FUNCIÓN LEGISLATIVA</b>  <b>Capítulo 1</b>  <b>Del Congreso Nacional</b></p> <p><b>Art. 126.</b> La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.</p>	<p>El Congreso será bicameral. La Función Legislativa será co-responsable con el Ejecutivo en la definición de la planificación nacional estratégica. Estas políticas de Estado serán vinculantes para ambas funciones.</p> <p>La Cámara de Senadores reflejará en términos de representación la nueva realidad regional del país. Los senadores serán representantes nacionales y serán elegidos en distritos plurinominales. Esta cámara definirá líneas de planificación de mediano y largo plazo. Su período será mayor al del Presidente y Vicepresidente de la República.</p> <p>La Cámara de Diputados reflejará en términos de representación la división política en provincias. Le corresponde la iniciativa y definición de políticas públicas en coordinación con el Ejecutivo, así como la fiscalización de este último. Su período será menor al del Presidente y Vicepresidente de la República.</p>
<p><b>TÍTULO VII</b>  <b>DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA</b>  <b>Capítulo 1</b>  <b>Del Presidente de la República</b></p> <p><b>Art. 164.-</b> El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública. Su período de gobierno, que durará cuatro años, se iniciará el 15 de enero del año siguiente al de su elección.</p>	<p>Habrà un Jefe de Gabinete Ministerial, encargado de coordinar la acción de todas las áreas de gobierno y de lograr los acuerdos necesarios en el Congreso que permitan dar viabilidad legislativa a la implementación de la política pública.</p>

### Eje 3:

#### El sistema de planificación

La nueva Constitución definirá un marco legal institucional para la planificación. Se normarán y regularán áreas como: energía y recursos no renovables (establecimiento constitucional de las regalías en la explotación minera e hidrocarburífera como política de ingresos y de sustentabilidad); patrimonio ambiental (las cuales deberían contar con



referentes constitucionales como la institucionalización de los principios de precaución y de prevalencia); recursos humanos (ligado al mandato en la reciente consulta popular respecto al gasto en salud y educación y al establecimiento del crédito escolar como un derecho en los niveles superiores de enseñanza); la apertura al bloque-regional (la construcción de la UNASUR, el relacionamiento con otros bloques regionales, la renegociación de la inserción del país en la división internacional del trabajo con la incorporación de tecnología y mayor valor agregado, preservando el patrimonio cultural y de biodiversidad); y, el fomento de la economía popular.

La planificación y el control son parte medular de cualquier propuesta institucional en materia ambiental. Para el control es necesario crear herramientas en materia de derechos, instituciones capaces de analizar, juzgar y sancionar los delitos contra el ambiente por acción u omisión. Deben estar claramente establecidas las responsabilidades y derechos a nivel seccional, parroquial y cantonal, con especial atención al agua, biodiversidad, áreas protegidas, sitios sagrados. Esto supone que toda decisión en torno a su manejo o administración tiene su contraparte en la conservación de esas riquezas y sus ciclos naturales. Un sistema descentralizado en materia ambiental demanda de un sistema fuerte de conservación que garantice la perdurabilidad del recurso.

El sistema de planificación participativa y descentralizada será la instancia vinculante para la definición de agendas legislativas que estén relacionadas con los procesos de planificación de la administración pública y del sistema de gobierno. Esta instancia de planificación deberá soportarse en sistemas de información que permitan medir logros y metas de desarrollo y compactar respecto de éstas los procesos de gestión gubernamental de las distintas agencias o ministerios del Ejecutivo. Se sustentará sobre dos sistemas o dispositivos de orientación de la gestión estratégica: (1) el sistema de regulación macro-fiscal de carácter contra-cíclico; y (2) el sistema de reducción de pobreza e inequidades. El primero tendrá como funciones regular niveles de endeudamiento público, canalizar el ahorro hacia la inversión productiva sobre la base de metas de crecimiento y redistribución y enfrentar mediante la conformación de fondos de ahorro y contingencia, la emergencia de catástrofes naturales o de crisis económicas que puedan escaparse de los instrumentos de control de la economía nacional. El segundo se regirá sobre la consecución de metas de reducción de pobreza y de eliminación de brechas de inequidad (étnicas, regionales, de género, de edad, etc.).

El sistema de planificación operará en forma descentralizada y participativa en los distintos niveles: central, regional y local. En cada uno de estos niveles se definirán mecanismos de participación ciudadana, articulada en consejos; en el ámbito central, el Consejo de Estado, en el

---

ámbito intermedio los Consejos Regionales, y en los ámbitos locales los Consejos Provinciales y Cantonales.

La planificación descentralizada y participativa combina la construcción de decisiones entre las condiciones locales y las decisiones estratégicas definidas a nivel nacional mediante acuerdos políticos alcanzados entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que son materia de legislación en el ámbito de las dos cámaras la de Diputados y la Cámara de Senadores. La conformación de consejos posibilita canalizar y articular la participación ciudadana desde los niveles locales hacia los niveles intermedios y hacia el nivel central en el Consejo de Estado, máximo órgano de decisión del Sistema de Planificación. Éste estará integrado por representantes de los Consejos Regionales, del poder Ejecutivo y Legislativo, así como del sistema de participación y control constitucional.

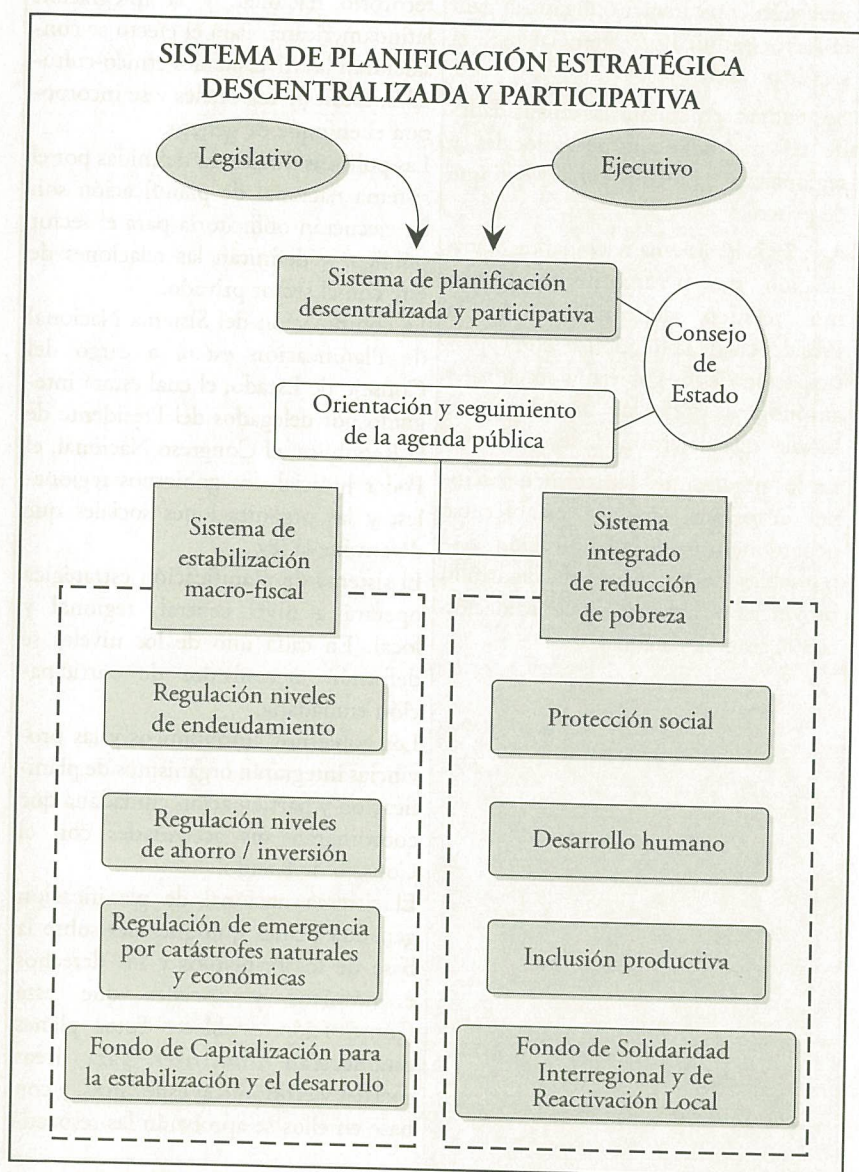
Así, la planificación se integra en la lógica de la regionalización, establece niveles de autonomía legislativa, administrativa, fiscal y de representación política para cada ámbito regional, definiendo competencias específicas que son reguladas desde el nivel central. Se combina de esta manera una lógica descendente desde el nivel estratégico hacia su implementación en los ámbitos locales, con énfasis en la gestión administrativa; y un nivel ascendente de producción decisional que canaliza demandas desde los niveles específicos de las realidades locales hacia su integración en el diseño estratégico de conjunto. Los niveles de representación están claramente estipulados en la Cámara del Senado, la cual está compuesta, por senadores nacionales elegidos plurinominalmente.

Esta planificación debe concretarse en la aprobación y el seguimiento parlamentario de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborado en un proceso de amplia participación ciudadana. En este marco deberá inscribirse el Plan Energético, eje central de la política pública, el cual se sustentará en el principio jurídico de que los hidrocarburos son recursos naturales no renovables de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado y en el principio de que su exploración y explotación debe realizarse en función de los intereses nacionales por empresas públicas y privadas, de acuerdo con la Ley (Art. 247 de la Constitución, Arts. 1 y 2 de la Ley de Hidrocarburos, Arts. 599, 604 y 607 del Código Civil y la Ley de Petroecuador actualmente vigentes).

Como parámetros reguladores de la función planificadora está la conformación de “candados” constitucionales e institucionales que garanticen principios básicos como sustentabilidad, prevalencia y prudencia en el manejo de la política energética y de desarrollo. Entre los primeros, se requiere ratificar la mencionada propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sobre todos los recursos naturales no renovables o excepcionalmente diversos, el carácter estratégico de su desarrollo y aprovechamiento sustentables.



Para financiar el desarrollo regional y el funcionamiento del nuevo sistema seccional, deberá hacerse hincapié en la generación de recursos propios y en un esquema equitativo y sustentable de gestión fiscal, incluyendo mecanismos especializados para las regiones de menor desarrollo relativo. Un instrumento central sería la creación del Fondo de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo, adscrito al Sistema de Estabilización Macrofiscal, y de un Fondo de Solidaridad Interregional y de Reactivación Local, como brazo operativo del Sistema Integrado de reducción de pobreza e inequidades, el cual se conformará con los aportes derivados de las leyes nacionales, incluyendo el CEREPS, la absorción de las 16 leyes especiales existentes, los recursos de los organismos de desarrollo regional y un mecanismo de costeo de las competencias obligatorias que incluya metas de recaudación fiscal local, proporcionales a las características socioeconómicas relevantes.





**CUADRO 3**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN**  
**Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL**  
**EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>CAPÍTULO 2</b>  <b>DE LA PLANIFICACIÓN</b>  <b>ECONÓMICA Y SOCIAL</b></p> <p><b>Art. 254.</b> El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.</p> <p>Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.</p> <p><b>Art. 255.</b> El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.</p> <p>En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.</p>	<p><b>DE LA PLANIFICACIÓN</b>  <b>ECONÓMICA Y SOCIAL</b></p> <p>El Sistema Nacional de Planificación será participativo y descentralizado. Tendrá como objetivos plantear políticas de Estado conducentes a la igualdad económica y social, la participación ciudadana en la toma de decisiones, el desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional, y la integración latinoamericana. Para el efecto se considerarán las diversidades étnico-culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.</p> <p>Las políticas de Estado definidas por el sistema nacional de planificación son de ejecución obligatoria para el sector público, y definirán las relaciones de éste con el sector privado.</p> <p>La coordinación del Sistema Nacional de Planificación estará a cargo del Consejo de Estado, el cual estará integrado por delegados del Presidente de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, y las organizaciones sociales que determine la ley.</p> <p>El sistema de planificación estratégica operará a nivel central, regional y local. En cada uno de los niveles se definirán mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Los gobiernos autonómicos y las provincias integrarán organismos de planificación y participación ciudadana que coordinarán sus actividades con el Consejo de Estado.</p> <p>El sistema nacional de planificación generará planes quinquenales sobre la base de los principios y los derechos económicos y sociales que esta Constitución establece. Estos planes establecerán directrices para áreas sociales y económicas específicas, y con base en ellos se aprobarán las respecti-</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

vas proformas presupuestarias anuales. Los organismos y autoridades públicas a los que corresponda la ejecución de programas específicos, así como aquellos obligados a la asignación de los correspondientes recursos, serán políticamente responsables en caso de incumplimiento, sin perjuicio de las acciones civiles o constitucionales que los afectados puedan interponer contra tales autoridades o para exigir la protección de sus derechos.

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

El Congreso Nacional dictará en el plazo de tres meses la ley que regula el Sistema Nacional de Planificación. De no hacerlo, la Corte Constitucional requerirá inmediatamente al Presidente de la República el envío del respectivo proyecto de ley con carácter de urgente al Congreso Nacional. Si el Presidente no lo enviare la Corte podrá dictar un estatuto provisional.

### Eje 4:

## Derechos y políticas públicas

### 4.1 Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria es una ampliación de los principios de seguridad alimentaria que nace de los movimientos campesinos e indígenas centroamericanos que cuestionan los programas de ayuda alimentaria promovidos por la cooperación bilateral y multilateral. De acuerdo con este nuevo enfoque, el tema del hambre y la desnutrición ya no pueden ser abordados desde una perspectiva asistencialista sino, más bien, desde la participación activa de los diferentes tipos de actores sociales e institucionales a través de los siguientes componentes: la valorización y desarrollo de las pequeñas unidades de producción campesinas e indígenas, la generación de empleo e ingresos, la reorientación de los programas de alimentación escolar, la elaboración y ejecución de políticas públicas, y el control social para el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales mediante la educación y la gestión de conocimientos.

---

En la Constitución de 1998, sólo hay referencias generales al derecho a la alimentación, en el artículo 23, numeral 20; en el artículo 42 hace referencia a la seguridad alimentaria como medio para garantizar la salud.

En el Ecuador, en la última década, las principales organizaciones de campesinos e indígenas, como la FENOCIN, la CONFEUNASSC-CNC, la FENACLE, la CONAIE, han planteado la soberanía alimentaria como concepto integrador de los aspectos económicos, culturales, ambientales y políticos del derecho a la alimentación. Desde esta perspectiva, se trata de dar prioridad a las unidades de producción campesinas o familiares, proteger los ecosistemas y particularmente la biodiversidad, fortalecer las identidades propias, ofrecer alimentos de calidad y recuperar la soberanía del Estado mediante el control de la oferta de alimentos como elemento de la seguridad nacional<sup>1</sup>.

Para la FENOCIN, en la nueva Constitución el “Estado debe garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria de la población, básicamente a través del establecimiento de políticas que defiendan y reactiven la pequeña y mediana agricultura. La alimentación debe ser entendida como un derecho por lo que el Estado deberá garantizar el acceso de la población a los alimentos y no dejar esta necesidad, inherente a la vida, en manos del mercado”<sup>2</sup>. Esta propuesta incluye el control de importaciones, la redefinición de los programas de ayuda alimentaria, el fortalecimiento de la producción campesina indígena, diversificación de la producción con enfoque agro-ecológico, protección de plantas y semillas, evitar los monocultivos, y la promoción de la articulación directa entre productores y consumidores<sup>3</sup>.

Desde la perspectiva de la CONFEUNASSC-CNC, la “soberanía alimentaria es la capacidad de los pueblos de construir un modelo alimenticio propio, acorde a nuestra realidad socio económica y cultural, con la capacidad de participar, dirigir y decidir sobre todo el proceso productivo, garantizando alimentos sanos, suficientes, variados y accesibles a todas y todos, permitiendo con esto el desarrollo armónico de la naturaleza y la sociedad. Con esta propuesta garantizamos que la producción, comercialización y distribución se realice en términos de equidad para el bienestar individual y colectivo y nos compromete en

---

1 Propuestas de Pedro de la Cruz, de la FENOCIN, y de Rodrigo Collahuaso, de la CONFEUNASSC-CNC, en la reunión de validación de la primera propuesta de seguridad alimentaria, realizada en el ILDIS, el lunes 25 de junio 2007.

2 FENOCIN, “Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente”, en: *Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente, Mesa de trabajo sobre reformas del Estado*, Quito, mayo 2007, p.15.

3 Op cit, p.16.



---

la defensa de nuestros recursos naturales y genéticos. Para esto es fundamental la tierra y territorios”<sup>4</sup>.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, LESAN, expedida por el Congreso Nacional, el 12 de abril de 2006, constituye un avance en la construcción de la problemática, en la medida que parte de un enfoque articulador y propone la conformación de un sistema de coordinación de las instituciones del Estado, a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial. Además, sustentada en el principio de precaución, en el artículo 21, literal d) prohíbe el consumo de productos genéticamente modificados “mientras no se demuestre mediante estudios técnicos y científicos, su inocuidad y seguridad para el consumidor y el ambiente”. Y, en la misma perspectiva prohíbe “el uso de alimentos que contengan organismos genéticamente modificados o productos derivados de organismos genéticamente modificados en los programas de ayuda alimentaria”, como puede verse en el literal e) del mismo artículo.

Sin embargo, la LESAN tiene varias limitaciones pues confunde principios con componentes y su enfoque está impregnado de una visión tradicional jerárquica, concentradora, en la que se limita significativamente la participación de los actores de la sociedad civil. Tanto en los contenidos como en el lenguaje, la LESAN no se refiere a los derechos de las mujeres y al enfoque de género.

Los movimientos indígenas y campesinos proponen la creación de un Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria, SINASAN, que se sustente en el enfoque de derechos humanos, especialmente del derecho a la alimentación (ya reconocido en la Constitución de 1998). El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derechos a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”<sup>5</sup>. Esta declaración sirvió de base para el reconocimiento del derecho a la alimentación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la carta de las Naciones Unidas, en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la

---

4 COFEUNASSC-CNC, Propuestas iniciales para la nueva constitución que permita construir un Ecuador resplandeciente, en: Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente, Mesa de trabajo sobre reformas del Estado, Quito, mayo 2007, p.44.

5 En FAO, *El derecho a la alimentación. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, 2005, p.4.

---

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y para los compromisos asumidos por los Estados en la Declaración del Milenio.

El nuevo sistema de soberanía alimentaria es una red de actores sociales e institucionales que promueve alianzas, planes estratégicos y operativos, y actividades desde las parroquias hasta el nivel nacional, incluyendo obviamente los niveles cantonales y provinciales. La construcción institucional de la propuesta requiere de cambios importantes empezando por la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, CONASAN, pues de esta manera se aseguraría la articulación interministerial, se le daría respaldo político y se evitarían los celos institucionales de algunos servidores públicos.

El planteamiento de un Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria, SINASAN, parte de una visión compleja en la que se articulan varios niveles (personal, familiar, comunal, parroquial, cantonal, provincial, regional, nacional, e internacional, en el cual se incluye el tema clave de la integración regional), sectores (agrícola, pecuario, de transformación, de comercialización, de distribución), momentos de la cadena productiva (producción, transformación, mercadeo, consumo), dimensiones de la vida social (organización, cultura, política), y actores sociales, económicos, institucionales y políticos en territorios determinados.

El nuevo SINASAN ya no puede ser una estructura piramidal concentradora y excluyente. Es necesario pasar de la concepción de estructura cerrada a una red abierta en la que participen todos los actores sociales e institucionales involucrados en los diferentes niveles del Estado, parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional.

El SINASAN se articula con las estrategias y políticas nacionales de desarrollo previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, especialmente con el Plan de Desarrollo Rural Territorial, basado en el incremento de la competitividad por medio de los encadenamientos productivos, la dinamización de mercados locales, la participación en mercados internacionales y el desarrollo territorial<sup>6</sup>.

---

6 Ver al respecto Grupo de Chorlavi. Vinculación a mercados dinámicos de territorios rurales pobres y marginados, RIMISP/ICCO/IDRC, enero 2007; también ver del IICA *Políticas para la prosperidad rural. Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural*, San José de Costa Rica, 2005.



**CUADRO 4**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL**  
**CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO**  
**CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**  
**Y A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>Art. 23.</b> Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:</p> <p>20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, <b>alimentación y nutrición</b>, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.</p> <p><b>Sección cuarta</b>  <b>De la salud</b></p> <p><b>Art. 42.</b> El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la <b>seguridad alimentaria</b>, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.</p>	<p>El Estado garantizará el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de la población. Para tal efecto desarrollará, en el marco de su sistema nacional de planificación, políticas de soberanía alimentaria que fomenten unidades de producción campesinas o familiares, protejan los ecosistemas y fortalezcan las identidades culturales.</p> <p>Se creará el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria el cual, en el marco del sistema nacional de planificación, organizará y administrará el Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria. Tanto en este organismo como en el sistema respectivo se articularán los niveles nacionales, regionales, provinciales y locales de gestión, y se contará además con la participación permanente de las organizaciones de campesinos, indígenas, afro-descendientes, mujeres y jóvenes.</p>

## 4.2 Derecho a la educación

La educación es un derecho humano integral, universal, irrenunciable y permanente. Es un bien público de responsabilidad prioritaria del Estado y sus distintos niveles de Gobierno, quienes garantizan la universalidad y gratuidad de la educación desde el nivel inicial hasta el bachillerato, los cuales serán de carácter obligatorio.

El Estado y la sociedad velarán por el carácter público de la educación, entendido lo público como el bien que es común a todos, en contraposición a los intereses y beneficios corporativos y/o individuales. Es corresponsabilidad de la familia, de los medios de comunicación y la sociedad.

La educación debe estar inspirada en principios de desarrollo humano, equidad, inclusión, democracia, ciudadanía, participación, calidad, ética, laicismo y pluralismo.

---

### 4.2.1 Objetivos

La educación es un bien estratégico que contribuye a la construcción de un proyecto de país, de ciudadanía, de cohesión social y de integración nacional y regional. Tiene en la centralidad de su gestión al sujeto del derecho, promoviendo el aprendizaje como fundamento de su desarrollo integral individual y colectivo.

La educación fomentará en las personas el sentido humanista, formas de convivencia y socialización basadas en el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos, y la diversidad cultural, generacional, de género y otras. Fomentará el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la responsabilidad ciudadana.

Potenciará la autonomía de las personas mediante el desarrollo de conocimientos, capacidades y destrezas. Desarrollará un pensamiento crítico, fomentará valores éticos y cívicos, estimulará la creatividad, la investigación, el desarrollo tecnológico y científico, y las artes. Preparará a las personas para el mundo laboral, el trabajo, la producción y otros ámbitos del saber y el conocimiento.

#### *Carácter de la educación*

La educación es un derecho público, sin perjuicio que la prestación de este servicio pueda ser también de administración privada. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes prevalecerá sobre los intereses particulares, corporativos o clientelares.

#### *Responsabilidad del Estado*

El Estado, a través de sus instituciones nacionales y seccionales, será el responsable de garantizar el derecho a la educación, de normar y ejecutar políticas, planes y programas; de garantizar los recursos necesarios, de evaluar periódicamente la calidad del gasto, contenidos, resultados y actores del sistema educativo; de promover la intersectorialidad y facilitar la relación de la educación con el desarrollo nacional, regional y local, para articularla con los planes y necesidades del país y de cada unidad territorial.

El Estado garantizará el acceso, permanencia y calidad de la educación en todos sus niveles, promoverá la pertinencia y contextualización de los contenidos y metodologías. Facilitará la continuidad de los estudios a través de la libre transitabilidad entre las diversas modalidades y sub-sistemas educativos.

Establecerá políticas, planes y programas permanentes para universalizar la educación y erradicar el analfabetismo, dando especial apoyo a la



---

educación rural y en zonas fronterizas, y la atención a los sectores más vulnerables. Apoyará los procesos de post-alfabetización y la educación permanente para adultos. Atenderá a las personas con necesidades educativas especiales.

### *Del sistema educativo nacional*

El Estado promoverá el funcionamiento de un sistema educativo nacional que articule todos los niveles educativos, modalidades, subsistemas y tipos de administración pública y privada. Creará instancias para la coordinación, rectoría, diseño de políticas, ejecución y evaluación integral de los procesos educativos, y promoverá la integración de todos los actores sociales, la calidad de la educación, garantizando la participación y representatividad. Creará un subsistema de evaluación tanto interno, cuanto externo e independiente.

El sistema educativo nacional se organiza a partir de los territorios, reconoce corresponsabilidades del nivel central y seccional en la gestión y garantía del derecho. Será intercultural en todos sus niveles, subsistemas y modalidades. Se ratifica el funcionamiento de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

Promueve la intersectorialidad, es decir su relación con los otros aspectos del desarrollo local, regional y nacional, con los otros sistemas y subsistemas del país y la relación del nivel de bachillerato con los niveles universitarios y el mundo laboral.

El Estado garantizará la organización y participación social en todas las instancias del sistema educativo y destinará los recursos necesarios para ello.

El sistema educativo promueve la transparencia en todos sus niveles, procesos, instituciones y entidades educativas, estableciendo los mecanismos de información y rendición de cuentas adecuados para la vigilancia, seguimiento y exigibilidad de políticas, planes, programas y actores educativos, por parte de la ciudadanía.

El Estado promoverá mecanismos de participación social para la vigilancia de los medios de comunicación a fin de que sus contenidos aporten a los procesos formativos de la población.

El Estado garantiza la libertad de enseñanza y cátedra sin establecer ningún tipo de discrimin, promueve la igualdad de géneros y prohíbe todo tipo de propaganda política y religiosa en los planteles educativos. Los padres de familia tienen el derecho de escoger para sus hijos, sin restricción alguna, la educación que consideren conveniente para su formación personal de acuerdo a sus principios y creencias.

---

La educación será intercultural, reconociendo y garantizando el derecho de las personas para educarse en su propia lengua. El Estado promoverá la educación intercultural en la que se utilizará como lengua principal la de la nacionalidad ancestral y el castellano como idioma de relación con los demás miembros de la sociedad.

Siendo la educación un sector estratégico y prioritario para el desarrollo y la justicia social, en el Presupuesto General del Estado la inversión anual, para educación inicial, básica, bachillerato y de adultos, debe alcanzar al menos el 6% del PIB, con recursos permanentes procedentes de fuentes de financiamiento seguras y regulares. Al margen de esta inversión, los Gobiernos Seccionales Autónomos destinarán no menos del 15% de sus recursos para inversión educativa.

Los recursos del sistema educativo se destinarán territorialmente bajo criterios de equidad en función de la población adscrita a los territorios determinados, y prevaleciendo en la asignación, los sectores con menores condiciones sociales y mayores necesidades básicas insatisfechas.

El Ministerio de Educación velará por la eficiencia en la gestión territorial asignando recursos hacia los establecimientos educativos y las diferentes modalidades educativas que se establezcan en la Ley de Educación. El Estado apoyará a la educación fiscomisional, particular gratuita, especial y artesanal debidamente calificada en los términos que señale la Ley.

El Estado garantizará la justa remuneración, profesionalización, formación, capacitación y actualización permanentes de los y las docentes, quienes están sujetos a un sistema de evaluación de su desempeño. Los procesos de estímulos y sanciones, la carrera y estabilidad docente, ascensos y políticas salariales del magisterio estarán regulados por la ley, considerando su capacitación y los indicadores en el desempeño de sus labores.

### *Disposiciones transitorias*

- Para asegurar la adecuada formación docente, la investigación educativa, el desarrollo pedagógico y educativo en los ámbitos académicos y curriculares se establecerá la Universidad Pedagógica Nacional en el plazo de dos años a partir de la vigencia de la presente Constitución.
- El incremento mínimo anual en el sector educación, para los niveles inicial, básico y bachillerato, debe alcanzar el 0,5% del PIB, hasta alcanzar al menos el 6% del PIB, a partir de la aprobación y vigencia de la presente Constitución.
- Deróguese la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Escalafón y Carrera Docente.



- En el plazo no mayor a 120 días, la Asamblea Nacional Constituyente o el organismo constitucional pertinente debe expedir la Ley Orgánica de Educación, la Ley de Financiamiento de la Educación y la Ley de Carrera Docente, conforme los principios que emanan de esta Constitución.

## CUADRO 5

### CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>SECCIÓN OCTAVA DE LA EDUCACIÓN</b></p> <p><b>Art. 66.</b> La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos.</p> <p>La educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.</p> <p>La educación preparará a los ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento. En todos los niveles del sistema educativo se procurarán a los estudiantes prácticas extracurriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias. El Estado garantizará la educación para personas con discapacidad.</p> <p><b>Art. 67.</b> La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema</p>	<p>La educación es un derecho universal, irrenunciable y permanente. Constituye un servicio público cuya provisión es deber prioritario del Estado y sus distintos niveles de gobierno. Su prestación es también corresponsabilidad de la familia, los medios de comunicación y la sociedad. Se garantiza la universalidad y gratuidad de la educación pública desde el nivel inicial hasta el bachillerato o su equivalente. En estos niveles, la educación es obligatoria.</p> <p>Como servicio público, toda educación, incluyendo la prestada por establecimientos particulares y fiscomisionales, deberá estar inspirada en principios de desarrollo humano, equidad, democracia y respeto a la diversidad. La educación pública será laica en todos sus niveles.</p> <p>La educación contribuirá al logro de objetivos nacionales mediante el desarrollo de valores de responsabilidad ciudadana, solidaridad, integración nacional y regional; fomentará en las personas principios humanistas, el respeto a los derechos humanos, la diversidad cultural, generacional y de género, u otras diversidades.</p> <p>La educación potenciará la autonomía de las personas mediante el desarrollo de conocimientos, capacidades y destrezas.</p> <p>El Estado establecerá políticas, planes y programas permanentes para universalizar la educación y erradicar el analfabetismo, dando especial apoyo a la</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

pobreza recibirán subsidios específicos. El Estado garantizará la libertad de enseñanza y cátedra; deseará todo tipo de discriminación; reconocerá a los padres el derecho a escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios y creencias; prohibirá la propaganda y proselitismo político en los planteles educativos; promoverá la equidad de género, propiciará la coeducación.

El Estado formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural y de frontera. Se garantizará la educación particular.

**Art. 68.** El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos.

**Art. 69.** El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural.

**Art. 70.** La ley establecerá órganos y procedimientos para que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional.

**Art. 71.** En el presupuesto general del Estado se asignará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo.

La educación fiscomisional, la particular gratuita, la especial y la artesanal, debidamente calificadas en los términos y condiciones que señale la ley, recibirán ayuda del Estado. Los organismos del régimen seccional autónomo

educación rural y en zonas fronterizas, y atención a los sectores más vulnerables. Apoyará los procesos de post-alfabetización y la educación permanente para adultos. Atenderá a las personas con necesidades educativas especiales.

Para la implantación de estas políticas se creará un sistema educativo nacional, al cual corresponderá la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de los procesos educativos. Este sistema se basará en la corresponsabilidad del gobierno central y los gobiernos descentralizados, la interculturalidad y la relación intersectorial de la educación con otros procesos de desarrollo e instancias de planificación, así como en la organización y participación social.

La asignación para educación en el presupuesto general del Estado no podrá ser menor al monto correspondiente al 6 % del Producto Interno Bruto. Adicionalmente los gobiernos seccionales autónomos destinarán a educación al menos 15 % de sus recursos.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

mo podrán colaborar con las entidades públicas y privadas, con los mismos propósitos, sin perjuicio de las obligaciones que asuman en el proceso de descentralización.

**Art. 72.** Las personas naturales y jurídicas podrán realizar aportes económicos para la dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias, en los términos que señale la ley.

**Art. 73.** La ley regulará la carrera docente y la política salarial, garantizará la estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de los educadores en todos los niveles y modalidades, a base de la evaluación de su desempeño.

**Art. 74.** La educación superior estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. Será planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior, cuya integración, atribuciones y obligaciones constarán en la ley. Entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Estado, existirá una interacción que les permita contribuir de manera efectiva y actualizada a mejorar la producción de bienes y servicios y el desarrollo sustentable del país, en armonía con los planes nacionales, regionales y locales.

**Art. 75.** Serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas, la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país, a fin de contribuir a crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, con métodos y orientaciones específicos para el cumplimiento de estos fines. Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo

## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Nacional de Educación Superior.

Como consecuencia de la autonomía, la Función Ejecutiva o sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias. Sus recintos serán inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. La vigilancia y mantenimiento del orden interno serán de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente.

**Art. 76.** Las universidades y escuelas politécnicas serán creadas por el Congreso Nacional mediante ley, previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior, que autorizará el funcionamiento de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, de acuerdo con la ley.

**Art. 77.** El Estado garantizará la igualdad de oportunidad de acceso a la educación superior. Ninguna persona podrá ser privada de acceder a ella por razones económicas; para el efecto, las entidades de educación superior establecerán programas de crédito y becas. Ingresarán a las universidades y escuelas politécnicas quienes cumplan los requisitos establecidos por el sistema nacional obligatorio de admisión y nivelación.

**Art. 78.** Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio. Por su parte, las universidades y escuelas politécnicas crearán fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución.

Sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento de origen público y privado



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

o alcanzadas mediante autogestión, las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central.

**Art. 79.** Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. Para los mismos efectos, en el escalafón del docente universitario y politécnico se estimularán especialmente los méritos, la capacitación y la especialización de postgrado.

### 4.3 Derecho al trabajo

El planteamiento de las normas fundamentales a la sección “Del Trabajo”, en la Constitución Política de la República del Ecuador, ha sido formulado bajo la consideración de que las reformas al Código del Trabajo Ecuatoriano tienden a flexibilizar la normativa contractual, como resultado de la liberalización del capital financiero, cuyo antecedente principal es el fenómeno de globalización y mundialización de las relaciones en el mercado. Este fenómeno sobrepone la competitividad productiva, la operación de las leyes naturales del intercambio económico y la obtención de utilidades empresariales, sobre los fundamentales derechos constitucionales que tradicionalmente han precautelado las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Esta tendencia, que al parecer es implementada en todos los países latinoamericanos, en el Ecuador se ha producido de manera grave y lesiva para los derechos de los trabajadores. Por todo ello es necesario puntualizar los derechos de los ecuatorianos a elegir libremente su trabajo y su derecho a ser capacitados, acceder a las promociones en las categorías superiores y percibir la remuneración de conformidad con sus merecimientos y capacidad.

Bajo este enunciado, es necesario recuperar las formas contractuales bilaterales entre empleador y trabajador en la relación laboral, por lo

---

cual se ha propuesto la prohibición de cualquier forma de triangulación de la relación laboral, como intermediación, tercerización, subcontratación y los contratos precarios que encubran la prestación de servicios en trabajos permanentes, como el contrato por horas. Para los contratos de naturaleza precaria, ocasionales o eventuales, de actividades complementarias y por horas, el Estado establecerá agencias gratuitas de colocación y regulará la actividad de las privadas las que en ningún caso podrán cobrar remuneración por sus servicios a los trabajadores.

Como han proliferado diferentes modalidades para disfrazar la relación laboral, se propone un texto constitucional, para probar la existencia de la relación de trabajo y la realidad de las condiciones en las que se produce la prestación de servicios, más que las palabras o formas contractuales con las cuales se trata de encubirla. También se ha determinado que los conflictos individuales de trabajo se tramitarán en juicio oral.

La remuneración mínima que debe percibir el trabajador ha sido materia de una clara definición con la determinación de sus garantías, su monto, el que no podrá ser inferior a la canasta básica vigente a la fecha de pago. Para efecto del pago de las vacaciones e indemnizaciones se determina de manera concreta todos los componentes de la remuneración y sus excepciones. En lo que corresponde a los derechos económicos y sociales de los trabajadores ecuatorianos que laboran en el extranjero, se propone una norma en la que el Estado debe velar y garantizar tales derechos.

Se reitera el texto vigente de la Constitución en lo relacionado al derecho de los trabajadores a participar en la propiedad y gestión, por medio de la transferencia de acciones en las empresas, determinando además como una obligación del Estado, el garantizar el cumplimiento de este precepto, del mismo modo se crea el derecho de los trabajadores a estar representados en los directorios de las empresas. En lo que respecta a las utilidades líquidas que perciben las empresas, se establece como una obligación del Estado garantizar y ejecutar este derecho, estableciendo la facultad de los trabajadores para demandar y participar en el examen de la contabilidad de las empresas cuando se presume que existe falsedad en la declaración del impuesto a la renta.

Sobre la equidad de género, se determina la igualdad de oportunidades y de trato respecto al acceso al empleo a la mujer, a su formación y promoción profesional y a las condiciones de trabajo. Se prohíbe toda discriminación por razones de género, sea directa o indirectamente. Se protege de manera especial a la mujer trabajadora en estado de gravidez durante el lapso anterior y posterior al parto, para el descanso y la percepción de su remuneración íntegra, asegurando el tiempo de lactancia. El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, será reconocido como labor productiva.



En lo que se refiere al trabajo infantil, se prohíbe el trabajo de los menores de quince años, los cuales no pueden realizar ninguna actividad laboral, y la ley regulará el trabajo de los menores de dieciocho años. Respecto a los casos de duda sobre el alcance de las normas legales, contractuales y reglamentarias, se ha ratificado el viejo principio *indubio-pro-labori*, pero cambiando el enunciado de la interpretación por el de la ejecución, proclamando que las autoridades administrativas y judiciales tienen la obligación de aplicar en el sentido más favorable al trabajador.

Referente a la estabilidad de los trabajadores que realizan actividades estables y permanentes para un empleador, actualmente inobservada por la aplicación de los contratos con empresas o personas naturales intermediarias y tercerizadoras, se estatuye que el Estado debe garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores y la incorporación de los trabajadores informales a la seguridad social.

En lo referente a la seguridad y salud de los trabajadores, se establece la responsabilidad de los empleadores de asegurar a sus trabajadores contra los riesgos que sobrevengan con ocasión o por consecuencia del trabajo, bajo prevención de indemnización, en caso de no afiliación de sus trabajadores al IESS. Se prohíbe expedir alguna norma o cláusula contractual que disminuya los derechos y garantías reconocidos a los trabajadores.

En materia colectiva se ha consagrado el derecho a la libertad sindical y a la constitución de sindicatos por empresa y rama de actividad. En las instituciones, organismos y empresas del Estado, la representación lo ejercerá la asociación profesional mayoritaria, y la relación entre las instituciones del Estado con sus servidores se sujetará a los preceptos del Derecho del Trabajo. Corresponde al Estado garantizar la aplicación estricta de los convenios colectivos, los mismos que prevalecerán sobre leyes orgánicas, especiales, y ordinarias que pretendan desconocerlos. En las instituciones y empresas públicas, se determinará una regulación especial de la contratación colectiva.

Los conflictos colectivos se tramitarán ante Tribunales de Conciliación y Arbitraje integrados por representantes de los empleadores, trabajadores y consumidores o usuarios, presididos por un funcionario designado por la Función Judicial, quien sustanciará el proceso, sin derecho a voto. Corresponde a este funcionario la ejecución del fallo dictado por el Tribunal. El Estado garantiza el derecho de huelga a los trabajadores y del paro a los empleadores.



**CUADRO 6**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN**  
**Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL**  
**EN EL DERECHO AL TRABAJO**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>SECCIÓN SEGUNDA</b>  <b>DEL TRABAJO</b></p> <p><b>Art. 35.</b> El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La legislación del trabajo y su aplicación se sujetarán a los principios del derecho social.</li> <li>2. El Estado propenderá a eliminar la desocupación y la subocupación.</li> <li>3. El Estado garantizará la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento.</li> <li>4. Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique su renuncia, disminución o alteración. Las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral.</li> <li>5. Será válida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.</li> <li>6. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores.</li> <li>7. La remuneración del trabajo será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias. Todo lo que deba el empleador por razón del trabajo, constituirá crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun respecto de los hipotecarios.</li> <li>8. Los trabajadores participarán en las utilidades líquidas de las empresas, de conformidad con la ley.</li> </ol>	<p>Art. El Estado reconoce y garantiza el derecho al trabajo que comprende el tener la oportunidad de dedicarse a un trabajo libremente escogido o aceptado, recibir orientación y formación técnica-profesional, optar libremente por la actualización permanente, ser informado de las oportunidades y condiciones de trabajo y ser promovido a la categoría superior prevista en el escalafón sin discriminación y solo en virtud de sus merecimientos y capacidad.</p> <p>Art. El trabajo en cuanto derecho y deber social gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad y una existencia decorosa para él y para su familia.</p> <p>Los servidores públicos se regirán por la ley que regula el servicio civil y la carrera administrativa y todos los demás, incluso los de las empresas públicas, por el Derecho del Trabajo, salvo los que para los administradores de las empresas públicas disponga esta Constitución.</p> <p>Art. Las siguientes normas serán aplicables a todos los trabajadores sujetos al Derecho del Trabajo y a los servidores públicos, en cuanto fueren compatibles con su condición de órganos y agentes del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salvo los casos expresamente determinados en la ley, nadie puede ser obligado a trabajar sino en virtud de nombramiento o contrato y, en caso de no haberlos, la persona o entidad por cuenta u orden de la cual se presta el servicio tiene la calidad de empleador.</li> <li>2. Los derechos del trabajador son irrenunciables, será nula toda estipulación en contrario y las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado en la ley, contados desde la terminación de la relación de trabajo.</li> </ol>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO AL TRABAJO

9. Se garantizará el derecho de organización de trabajadores y empleados y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la ley. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.  
Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo. Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo. Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo.
10. Se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley. Se prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública, telecomunicaciones. La ley establecerá las sanciones pertinentes.
3. En caso de duda sobre la norma aplicable o sobre el alcance de una norma, los jueces la aplicarán la más favorable o en el sentido más favorable a los trabajadores.
4. A trabajo de igual valor corresponde idéntica remuneración, sin distinción de género, etnia, edad, nacionalidad, religión o cualquiera otra que implique discriminación.
5. La remuneración será suficiente para las necesidades de alimentación, nutrición, vivienda, salud, educación, cultura y recreación tanto del trabajador como de las personas a su cargo; en ningún caso será inferior a la canasta básica.
6. La remuneración del trabajo será inembargable, salvo el caso de las pensiones alimenticias, se satisfará en moneda de curso legal y no en vales, fichas y otros medios semejantes, los pagos se harán por períodos que no excedan de un mes, ni podrán ser disminuidos ni descontados sino con arreglo a la ley.
7. Lo que el empleador deba al trabajador, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios y a todo crédito privilegiado como prenda mercantil o cualquiera otro establecido en la ley o en el contrato.
8. La Ley fijará la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal y en días de fiesta, vacaciones anuales, los descansos y vacaciones serán pagados y el trabajador podrá disfrutarlos libremente.
9. Para establecer la existencia de la relación de trabajo y los derechos correspondientes, se sujetará a la realidad de las condiciones de la prestación de los servicios que haya tenido lugar más que a las palabras o formas contractuales con las que se trate de encubirla.
10. Todos los trabajadores tendrán derecho a igual oportunidad de ser promovidos a la categoría superior, sin más requisitos que la capacidad,



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO AL TRABAJO

- |   |  |
|---|--|
| <p>11. Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermedio.</p> <p>12. Se garantizará especialmente la contratación colectiva; en consecuencia, el pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral.</p> <p>13. Los conflictos colectivos de trabajo serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo. Estos tribunales serán los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.</p> <p>14. Para el pago de las indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador, se entenderá como remuneración todo lo que éste perciba en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales, la decimotercera, decimo cuarta, decimo quinta y decimo sexta remuneraciones; la compensación salarial, la bonificación complementaria y el beneficio que representen los servicios de orden social.</p> <p><b>Art. 36.</b> El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Velará especialmente por el res-</p> | <p>merecimientos y antigüedad en la empresa o puesto de trabajo.</p> <p>11. Se garantiza el derecho y la libertad sindical de trabajadores y empleadores, conforme a las normas legales y sin necesidad de autorización previa.<br/>Este derecho comprende el de formar sindicatos de empresa, por rama de producción, u otras asociaciones profesionales, afiliarse a los de su elección y salir de los mismos cuando lo desee, el de los sindicatos a formar federaciones, de las federaciones a constituir confederaciones o centrales y el de éstas para formar parte de organizaciones internacionales.</p> <p>12. Se garantiza a todas las profesiones el derecho a crear asociaciones para defender y promover el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida.</p> <p>13. Se protegerá especialmente la contratación colectiva; en las empresas públicas e Instituciones del Estado, podrá ser objeto de regulación especial.</p> <p>14. Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro.</p> <p>15. Para la solución de los conflictos colectivos de trabajo en todas sus instancias, se constituirán Tribunales de Conciliación y Arbitraje integrados por representantes de empleadores, trabajadores y consumidores o usuarios, presididos por un funcionario designado por la Función Judicial, quién sustanciará el proceso en la instancia, pero no tendrá derecho a voto en las decisiones de trámite y en el fallo o resolución respectiva. Corresponderá al funcionario que presida el Tribunal la ejecución del fallo.<br/>Los tribunales de Conciliación y Arbitraje son las únicas autoridades competentes para calificar la huelga, tramitar y resolver en sus fallos, los conflictos colectivos o reclama-</p> |
|---|--|



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO AL TRABAJO

peto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer. El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, será tomado en consideración para compensarle equitativamente, en situaciones especiales en que aquél se encuentre en desventaja económica. Se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado.

ciones, incluso los relativos a la calificación del pliego de peticiones.

16. Los conflictos individuales de trabajo se tramitarán en juicio oral en la forma que determine la ley.
17. Los empleadores están obligados a asegurar a sus trabajadores condiciones de labor y medio ambiente de trabajo que no presente peligro para su vida o salud y a asegurarlos contra los riesgos que sobrevengan con ocasión o por consecuencia del trabajo, de no haberlos asegurado deberá indemnizarlos con el valor equivalente a las prestaciones que hubiere tenido derecho a recibir del IESS, o a reclamar de éste tales prestaciones y a que el IESS demande del empleador la reposición de su costo más los recargos, multas e intereses preestablecidos en sus reglamentos.
18. La Ley deberá garantizar a la mujer igualdad de oportunidades y de trato respecto al acceso al empleo, a la formación y promoción profesional y a las condiciones de trabajo, queda proscrito toda discriminación por razones de género, sea directa o sea indirectamente y más bien se adoptarán medidas de acción positivas para corregir las desigualdades de hecho que, por prejuicio o cualquier otro motivo, les afecten en esta materia y en igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales.
19. La mujer en estado de gravidez no será obligada a trabajar en el lapso anterior y posterior al parto, que fije la ley, durante el cual tendrá derecho a remuneración completa o a la diferencia de la remuneración que percibía del empleador y el subsidio en dinero que reciba del seguro. La madre gozará, además, en la jornada de trabajo, del tiempo necesario para la lactancia de su hijo.
20. Se prohíbe el trabajo de los menores de quince años, y se reglamentará el trabajo de los menores de dieciocho años.

## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO AL TRABAJO

21. Los trabajadores tienen derecho a participar en las utilidades líquidas de las empresas en el porcentaje que fije el Código del Trabajo y para el efecto podrán demandar el examen de la contabilidad y participar en el examen.
22. Para el pago de las indemnizaciones, vacaciones y cualquier otro derecho conexo con la antigüedad del trabajador, en el servicio, la remuneración comprende lo que recibe en dinero, servicios y especies u otra retribución que perciba de manera permanente y periódica cualquiera que sea la periodicidad con la que perciba, por la jornada ordinaria, extraordinaria y/o suplementaria.
- Se exceptúa de la remuneración las utilidades que por ley corresponde a los trabajadores, los viáticos, la décima tercera y la décima cuarta remuneraciones y los beneficios de los servicios que la empresa tenga establecidos para la colectividad de los trabajadores sin especificar lo que en esos servicios corresponde a cada trabajador.
- Esta norma es aplicable a toda clase de contratos, sean estos por sueldo o a jornal, a tarea o a destajo, en participación o mixtos, etc.
23. El Estado establecerá agencias gratuitas de colocación y regulará las privadas que en ningún caso podrán cobrar remuneración por sus servicios a los trabajadores.
- Se prohíbe el contrato por horas y todo sistema de contratación que signifique triangulación de la relación de trabajo, tales como intermediación, tercerización, subcontratación y todo contrato que a título de servicios profesionales encubran trabajos permanentes.
24. La Ley protegerá especialmente el trabajo y su seguridad social, regulará lo relativo a la defensa del artesano y promoción de la artesanía, como también las demás modalidades especiales de trabajo.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO AL TRABAJO

25. El Estado velará por la salvaguarda de los derechos de los trabajadores y' trabajadoras ecuatorianas en el extranjero. Así como deberá propender a la reunificación familiar, y promover políticas hacia su retomo.

26. El trabajo no es una mercancía y en consecuencia no puede ser tratado como un artículo de comercio; la violación de esta prohibición constituye delito punible de conformidad con la Ley penal.

27. No podrá expedirse norma alguna ni estipularse cláusulas contractuales que disminuyan los derechos y garantías reconocidos a los trabajadores en las normas ya establecidas, por el contrario, se deberá promover la mejora constante en las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores.

Art. El Estado promoverá la democracia económica y, para el efecto, estimulará la participación en la propiedad y gestión de los trabajadores en la empresa.

Art. El Estado auspiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor.

Velará especialmente por el respeto de sus derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente el acceso de la madre gestante y en período de lactancia de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa del hogar y la que se encuentra en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer.

El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, será tomado en consideración para compensarle equitativamente, en situaciones especiales en que aquel se encuentre en desventaja económica. Se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado

---

#### 4.4 Seguridad social

El modelo de seguridad social ecuatoriano se encuadra en el sistema bismarckiano, caracterizado por establecer que los sujetos protegidos son los trabajadores, que entregan sus aportes para financiar las prestaciones por las contingencias sociales de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desempleo.

La Constitución Política de la República del Ecuador expedida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, en la Sección Sexta “De la Seguridad Social”, en el artículo 55 determina que: “La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores públicos y privado de conformidad con la ley”. Con esta proclama fundamental, el texto constitucional establece la necesidad de un nuevo sistema de seguridad social que se aparte del sistema vinculado por el Derecho del Trabajo, bajo cualquier modalidad, según el cual solo las personas que prestan servicios bajo dependencia, o realizan una obra o servicio de manera autónoma o sin relación de dependencia están protegidos por el sistema previsional, para que se universalice su cobertura a todos los ecuatorianos sin discriminación de alguna clase, siguiendo el sistema de seguridad social inglés.

Con estos antecedentes, se propone la nueva concepción de la seguridad social, según la cual se reitera la protección universal que proclama la vigente constitución, atribuyéndole al Estado, como corresponde, la garantía de la cobertura de este derecho previsional, en razón de que actualmente está otorgando diferentes bonos, subsidios y programas de carácter asistencial y social que pertenecen al ámbito de la seguridad social, y para establecer su aplicación el Estado deberá proceder a la unificación de todas las medidas de protección asistencial con sus presupuestos correspondientes para que formen parte del sistema de seguridad social universal.

Para el financiamiento de la nueva seguridad social, se ha propuesto que se mantengan las actuales aportaciones de los empleados, trabajadores y sus empleadores, y se incorporen los presupuestos de todos los programas asistenciales que actualmente proporciona el Estado, así como se establezcan impuestos comunes y especiales para que sea la población de manera integral la que solidariamente comparta con el Estado la financiación del nuevo sistema de seguridad social universal.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) seguirá siendo el ente recaudador y administrador de los recursos provisionales. Así mismo el IESS será el que otorgue las prestaciones de manera directa como lo viene haciendo a sus afiliados y con respecto al resto de la población de manera coordinada con las demás instituciones asegurado-



ras. Esto también en relación a las instituciones que tiene bajo su competencia en cuanto a la prestación de los servicios de salud, vivienda y de los demás programas de asistencia social que proporciona el Estado. En este sentido, se deberá asegurar la entrega de las prestaciones de salud, vivienda social y mínima subsistencia a todos los habitantes que no estuvieren cubiertos por las prestaciones que otorga el IESS, obligándose además a proporcionar una pensión jubilar a todos los habitantes que cumplan sesenta y cinco años de edad, aunque no hubieran aportado al sistema previsional por falta de percepción de ingresos económicos, o por padecer alguna enfermedad que le impida laborar, o sea víctima de alguna manifestación de discapacidad parcial o total.

Los recursos de este sistema de protección universal deben ser utilizados en el otorgamiento inmediato o mediato de las prestaciones de salud, vivienda y subsistencia, y sus reservas deberán formar parte del patrimonio del Banco de la Seguridad Social, que se creará para este efecto. Este banco invertirá los recursos previsionales en el mercado de valores nacional e internacional, en operaciones bursátiles que aseguren su rentabilidad y en programas estatales viales, petroleros, de energía eléctrica, u otros que contribuyan a financiar de manera óptima el nuevo sistema de seguridad social.

El control de los recursos que corresponden al sistema de seguridad social universal y de las gestiones que cumplan las autoridades que tenga a su cargo el manejo del sistema estará bajo la responsabilidad de la Superintendencia de Seguros Sociales, de la Contraloría General del Estado y de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, organismos que tendrán la capacidad de establecer las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y presunción de responsabilidad penal en contra de quienes hayan abusado de los recursos del nuevo sistema.

#### CUADRO 7

##### CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<b>SECCIÓN SEXTA</b> <b>DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b> Las prestaciones del seguro social en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora y estarán exentas del pago de impuestos. No podrá crearse ninguna prestación ni mejorar las existentes a cargo del	Art. El sistema de Seguridad Social en el Ecuador es de protección universal; por lo tanto, el Estado garantiza a todos sus habitantes, sin discriminación de ninguna naturaleza, el derecho a la seguridad social, la misma que se aplicará bajo los principios de solidaridad, universalidad, equidad, subsidiariedad, suficiencia, obligatoriedad, y eficiencia.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

seguro general obligatorio, si no se encontraren debidamente financiadas, según estudios actuariales.

Los fondos y reservas del seguro social serán propios y distintos de los del Estado, y servirán para cumplir adecuadamente los fines de su creación y funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir en sus fondos y reservas ni afectar su patrimonio.

Las inversiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con recursos provenientes del seguro general obligatorio, serán realizadas a través del mercado financiero, con sujeción a los principios de eficiencia, seguridad y rentabilidad, y se harán por medio de una comisión técnica nombrada por el organismo técnico administrativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La idoneidad de sus miembros será aprobada por la superintendencia bajo cuya responsabilidad esté la supervisión de las actividades de seguros, que también regulará y controlará la calidad de esas inversiones.

Las pensiones por jubilación deberán ajustarse anualmente, según las disponibilidades del fondo respectivo, el cual se capitalizará para garantizar una pensión acorde con las necesidades básicas de sustentación y costo de vida.

**Art. 60.** El seguro social campesino será un régimen especial del seguro general obligatorio para proteger a la población rural y al pescador artesanal del país. Se financiará con el aporte solidario de los asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social, la aportación diferenciada de las familias protegidas y las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. Ofrecerá prestaciones de salud, y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados que forman parte del sistema nacional de seguridad social, contribuirán obligato-

Art. La Seguridad Social se prestará a todos los habitantes del país, a través de todas las acciones y programas asistenciales que actualmente proporciona el Estado en las diferentes Instituciones, Entidades y Organismos del sector público, y fundamentalmente por el Seguro General Obligatorio el cual cubrirá las contingencias sociales de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La cobertura del Seguro General Obligatorio protegerá a toda la población urbana y rural con relación de dependencia o sin ella. Se financiará con los aportes de empleadores públicos y privados y asegurados en general. Corresponderá al Estado la obligación del establecimiento y ejecución de mecanismos de financiamiento para el sistema universal de Seguridad Social, con la creación de impuestos generales y especiales que se determinen en la Ley.

Art. El Seguro General Obligatorio estará a cargo del IESS, entidad autónoma dirigida por un Consejo Directivo integrado por representantes de los Asegurados Activos, Empleadores, Trabajadores, Jubilados, Campesinos y el Estado, quienes serán designados de conformidad con la Ley.

Corresponde al IESS, la responsabilidad de la administración e inversión de los recursos previsionales, las cuales se cumplirán con la ejecución de los mejores, oportunos, rentables y más seguros mecanismos financieros que permitan proporcionar de manera eficiente, las prestaciones frente a las contingencias sociales determinadas anteriormente, de manera particular el servicio de salud de todos sus habitantes, con la participación de todas las instituciones y unidades de salud existentes en el país, las cuales contribuirán de manera coordinada con este propósito. El control de los recursos de la seguridad social estará a cargo de la Superintendencia de Seguros



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

riamente al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo determine la ley.

**Art. 61.** Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley.

Sociales y de la Contraloría General del Estado

**Art.** El sistema nacional de seguridad social funcionará con la participación de todas las instituciones aseguradoras existentes en el país, las cuales coordinarán sus acciones para el otorgamiento de las prestaciones a todos sus habitantes de manera oportuna, suficiente y de calidad.

**Art.** Sin perjuicio de los mecanismos de financiamiento determinados anteriormente, el Estado contribuirá de manera obligatoria para el financiamiento de las pensiones, en los porcentajes que permitan cubrir las prestaciones de vejez, invalidez, discapacidad y muerte, con el establecimiento de una pensión mínima de vejez, a favor de los habitantes del sector urbano y del sector rural, que cumplan los sesenta años de edad, y no puedan acceder a la jubilación por falta de pago de las aportaciones al sistema nacional de seguridad social, o por no haber contribuido al sistema previsional por carecer de ingresos económicos.

Corresponderá al Estado, por iniciativa de la Función Ejecutiva y con la participación de la Función Legislativa, la creación de tributos que permitan financiar el sistema de seguridad social a favor de todos sus habitantes.

**Art.** Los fondos y reservas del sistema nacional de seguridad social, se destinarán de manera exclusiva a cubrir las prestaciones para la protección de las contingencias de enfermedad, maternidad, invalidez, discapacidad, desempleo, vejez y muerte, y no podrán servir para otros fines distintos a las de su creación y funciones. Se prohíbe al Estado intervenir en sus fondos y reservas, y el Banco Central del Ecuador reconocerá la rentabilidad financiera de los recursos previsionales que se mantengan en su poder por cualquier causa.

**Art.** Los recursos del sistema nacional de seguridad social, serán invertidos en operaciones financieras de carácter pri-

## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

vativo que administre el IESS, y de naturaleza no privativa en el mercado financiero nacional e internacional, bajo los principios de eficiencia, seguridad y rentabilidad, la responsabilidad en el cumplimiento de estos principios estará a cargo de la Comisión Técnica de Inversiones, y el control permanente de la Superintendencia de Seguros Sociales, de la Contraloría General del Estado, organismos de control que determinarán las responsabilidades civiles y penales de las autoridades y funcionarios que incumplan con estas obligaciones.

Art. El régimen del seguro social campesino, protegerá de manera obligatoria a toda la población rural, y al pescador artesanal que no tengan relación de dependencia contra las contingencias de enfermedad, maternidad, invalidez, discapacidad, vejez y muerte; y funcionará con el financiamiento solidario de todas las instituciones, administradoras o entidades que conforman el sistema nacional de seguridad social, la contribución económica del Estado y el aporte diferenciado de las familias campesinas.

### 4.5 Derechos de las mujeres

El movimiento de mujeres alcanzó importantes conquistas en relación a su participación y reconocimiento de derechos en la Constitución de 1998. Gracias a la movilización y visibilización lograda durante las dos décadas anteriores a ese proceso, las mujeres consiguieron la inclusión de normas relativas a sus derechos civiles, políticos, sexuales y reproductivos. La Constitución de 1998 afirmó el derecho a la igualdad, al prohibir la discriminación por sexo u orientación sexual; el derecho a la ciudadanía en igualdad de condiciones, con el establecimiento de la paridad a cargos de elección y autoridad; el derecho a la protección especial de las jefas de hogar, las madres trabajadoras, las gestantes, las mujeres del sector informal y las viudas; entre otros. Así mismo, se estableció la obligación del Estado de garantizar estos derechos mediante políticas públicas de igualdad de oportunidades.

Si bien la Constitución de 1998 fue un hito en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, existen otras demandas desde ese colectivo



---

que obedecen a nuevas percepciones en torno al Estado, la democracia, la economía y el cuerpo. Se trata de demandas de ampliación de la democracia y del espacio de constitución de los actores sociales.

La reivindicación de la autonomía en relación al cuerpo conduce al movimiento de mujeres a subrayar la declaratoria del carácter laico del Estado, como mecanismo de separación entre las convicciones personales y la política pública. Esto debido a la intervención de las religiones (en especial la Católica) que tratan de imponer a la sociedad conductas que vulneran el derecho de las mujeres a tomar decisiones *libres e informadas* sobre su vida reproductiva, su sexualidad y su cuerpo, y a ejercer control voluntario y seguro sobre su fecundidad, con autonomía y cuidando su integridad física y subjetiva.

En relación a este mismo tema, un campo de fuerte polémica es el relativo al aborto, reconocido como una fuente de problemas de salud pública por las condiciones precarias en que se realiza, por el hecho de ser considerado un delito. Frente a posiciones de derecha que piden la prohibición total del aborto, el movimiento de mujeres se divide entre su despenalización (eliminando la frase “desde la concepción” en el Art. 49 de la Constitución) y la ampliación de las causales del aborto terapéutico.

Se propone también fortalecer el rol del Estado, como Estado Social de Derecho, en la garantía no solo de derechos y libertades, sino también de justicia e igualdad. Esto implica la responsabilidad del Estado de adoptar medidas de acción positiva a favor de los sectores discriminados o vulnerables, entre los cuales las mujeres continúan siendo uno de los más visibles.

En un contexto en que las dinámicas de la globalización han ampliado y profundizado las condiciones de violencia hacia las mujeres, se propone reforzar los mecanismos de prevención, eliminación y sanción de la violencia de género en todo el ciclo vital, tanto en los ámbitos públicos como privados, estableciendo la imprescriptibilidad de delitos como la desaparición forzada de personas, el homicidio por razones políticas o de conciencia, los delitos sexuales, la trata de personas, la esclavitud y explotación sexual y comercial de personas adultas y de niños/as, la violencia de género, intrafamiliar y el tráfico de órganos. Para terminar con la impunidad, se establecerá que estos delitos no sean susceptibles de amnistías, sanciones alternativas ni fueros. La obediencia a superiores no eximirá de responsabilidad a quienes los cometan y no habrá atenuantes para delitos de pornografía infantil, algunos declarados como de *lesa* humanidad. Para evitar la revictimización de las víctimas, hacer efectiva la reparación del daño, con procedimientos expeditos especialmente para delitos de género y promover el ejercicio del derecho a la autonomía y autodeterminación de las mujeres, sus

---

derechos sexuales y reproductivos, entre otras medidas, la Función Judicial deberá contar con jueces y juezas especializados en derechos humanos y género.

Democratizar al Estado implica aplicar la paridad en la integración de instancias como la Corte Suprema de Justicia, los organismos de control, el poder Ejecutivo y otros; e incorporar obligatoriamente la perspectiva de género y de las diversidades en las políticas estatales y locales pero también actuar en el ámbito social buscando eliminar la discriminación asentada en patrones culturales.

En la línea de la democratización del sistema político, se plantea la demanda de configurar un sistema nacional de participación, toma de decisiones, vigilancia, control social y la revocatoria de mandato referido a todos los poderes del Estado y niveles de gobierno y sostenido con recursos del Estado. Además de una obligatoria rendición de cuentas periódica exigida a todos los funcionarios públicos y autoridades de elección popular, se plantea que sean elegidos con base en méritos y por concurso público, anteponiendo como condición no tener juicios por corrupción, delitos sexuales, narcotráfico, ni ser deudor de alimentos.

Las mujeres exigen el desmontaje de la política como dominio público masculino, a contrapelo del dominio privado donde persisten formas de opresión, exclusión y violencia contra las mujeres. Se demanda políticas públicas para replantear los obstáculos para que las mujeres coparticipen en las esferas pública y privada (los encargos domésticos, la violencia sexual, las doble y triple jornadas, la falta de tiempo), promoviendo que se asuman las responsabilidades familiares y públicas en conjunto. El reconocimiento de los nuevos tipos de familia-hogar, condicionadas por aspectos económicos-sociales-sexuales (por ejemplo fenómeno migratorio, familias homosexuales, etc.) ingresa en este punto. El cambio de mirada no sólo tiene fuertes implicaciones económicas y culturales sino que conlleva una forma radicalmente distinta de pensar los sistemas políticos, organizándolos al unísono con las formas de organización de la vida.

Las mujeres, sobre todo indígenas, afroecuatorianas y rurales, constituyen la mayoría de los grupos en pobreza del país. Frente a la situación desaventajada de las mujeres en la economía, se plantea una concepción de la economía como *solidaria* y de justicia, con sustentabilidad, equidad en la distribución de la riqueza, eficiencia, calidad, diversidad de género, anclaje cultural y regional y que esté orientada a la satisfacción de las necesidades de los pueblos y comunidades. Una economía de protección a la producción nacional, freno a los monopolios nacionales o extranjeros y en la que los bienes públicos y sectores estratégicos no sean manejados por empresas privadas, especialmente el agua.



---

Ubicar los lugares y las formas donde están siendo explotadas, enfrentar la pobreza de las mujeres es, en este punto, vital: es preciso establecer a las mujeres como un ser social que requiere la responsabilidad del Estado para su desarrollo. Por tanto, valorar el trabajo de las campesinas, garantizar la soberanía alimentaria y el acceso de las mujeres a la tierra y a la vivienda digna (en los términos de los instrumentos internacionales), priorizar a las jefas de hogar sin maternalizar sus necesidades, aplicar el principio de “a igual trabajo, igual remuneración”, cumplir la no discriminación y eliminar la flexibilidad laboral, todo esto va en la línea de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

También se enmarcan en esta dimensión la protección de los derechos de las trabajadoras sexuales, la jubilación de las mujeres a los 50 años de edad o a los 25 años de servicio sin límite de edad. Garantizar el presupuesto para la maternidad gratuita. Pero sobretodo, como concreción de los derechos económicos y sociales de las mujeres, se propone la adopción de la *renta básica* como una forma de reciprocidad social por los trabajos domésticos y de cuidado que las mujeres realizan sin pago, como una forma de enfrentar el empobrecimiento de las mujeres y como una manera de redistribuir la riqueza.

Sobre los derechos ambientales de las mujeres se planteó mantener los previstos en los numerales 4, 5 y 6 del Art. 84 de la actual Constitución, a los cuales se añadirán la regulación y titularidad de la tenencia, propiedad, uso y goce de la tierra y el agua compartida por hombres y mujeres y, en el caso de mujeres viudas, abandonadas, divorciadas o solteras con prole, serán ellas las titulares. La participación justa y equitativa en la distribución de beneficios procedentes de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. La garantía a ser consultadas sobre la idoneidad de planes y programas ambientales que causen o puedan causar la violación de los derechos humanos de las mujeres. La implementación de políticas orientadas a prevenir la violación de los derechos humanos de las mujeres, como consecuencia de los impactos ambientales naturales y provocados por la acción humana. Y la mitigación de impactos ambientales perjudiciales para la calidad de vida de las mujeres. Todos estos derechos deberán inscribirse en la sección de derechos colectivos ya que tocan al colectivo de mujeres.

Paralelos a los derechos de las mujeres, se reivindica también los de la comunidad GLBTI, que ha desplegado una consistente actoría social desde los años 90s. A pesar de que la Constitución de 1998 establece el derecho a la no discriminación por orientación sexual, esta comunidad enfrenta todavía graves obstáculos derivados de una primacía de lo socio-cultural sobre lo ético-jurídico, que se infiltra en las prácticas institucionales, las que por encima del derecho continúan provocando

---

maltratos, omisiones, torturas, detenciones y hasta asesinatos en contra de personas trans género. Sobre esta base, se propone eliminar del texto constitucional estructuras excluyentes y discriminatorias que obedecen a la primacía de lo sociocultural junto a 5 modificaciones concretas:

La primera, realizar un desarrollo normativo –sustantivo y procesal– del derecho de igualdad ante la Ley (23.3 de la Constitución). La segunda, vincular toda la gama de derechos humanos a los factores sexo-genéricos susceptibles de discriminación, en especial en los articulados referidos al trabajo, a la educación, a la libertad de expresión y a la salud. La tercera, categorizar mejor en el texto constitucional los factores susceptibles de discriminación (diferencias), para facilitar una adecuada interpretación de la igualdad ante la Ley. Finalmente, se considera que el texto constitucional debe definir el acto discriminatorio hoy abstracto, y acoger la noción de la CEDAW<sup>7</sup>, para que la discriminación pueda ser prevenida y sancionada. La quinta, visibilizar y proteger a las otras familias sexualmente diversas que existen como parte del repertorio social, económico y cultural de modalidades de familias. Esto implica, extender las protecciones y derechos patrimoniales a la unión de hecho de parejas del mismo sexo reunidas por la convivencia *more uxorio*, es decir una convivencia fáctica fundada en el ánimo de construir un proyecto de vida común. Finalmente, la comunidad demanda establecer una legislación orgánica antidiscriminatoria para operativizar la prevención y sanción.

Las mujeres han denunciado que el régimen de cárcel es anticonstitucional e injusto, vulnera los derechos humanos y los de las diversidades, de manera cotidiana e intencional. Al influjo de ser pobre y del racismo, dicen, se une el sexismo en la criminalización. Actualmente, alrededor del 90% de las mujeres presas, son reas de narcotráfico menor. El castigo penitenciario sobre las mujeres implica efectos terribles para sus hijos/as. La gran mayoría de mujeres presas son responsables principales de sus grupos familiares. Es fácil deducir, por el tipo de delitos y por los perfiles de las mujeres actualmente presas, que sus actos ilegales tienen causas económicas y no de violencia antisocial, y que están estrechamente vinculados a sus roles maternos o de pareja.

Reestructurar el sistema penitenciario para que garantice condiciones dignas especialmente a mujeres, personas de la tercera edad, con discapacidad, enfermos/as incurables y embarazadas. Un sistema de penas alternativas y la reinserción en la sociedad es la propuesta. Esto demanda que el Estado contribuya a la creación de un sistema de acciones reparadoras, no represivas ni empobrecedoras, de modo que se garanticen los

---

7 Siguiendo la CEDAW, discriminación sería todo acto u omisión que tiene por objeto o resultado restringir, anular o menoscabar el goce o ejercicio de un derecho en razón de un factor susceptible de los enunciados en el art. 23.3.



---

derechos humanos. Así mismo, reconocer la potestad de la madre sobre hijas e hijos, aún en caso de estar presas, como parte del derecho al vínculo afectivo primigenio y que el Estado provea de condiciones socio-económicas y afectivas necesarias para que la madre que ha cometido un acto ilegal, pueda criar a sus hijos/as sin que la cárcel sea el horizonte de vida para la comunidad filial.

En la conformación de una nueva sociedad ecuatoriana, las posiciones y demandas actuales de las mujeres se refieren a la democratización de la vida social, el enfrentamiento al neoliberalismo, el patriarcado, el racismo, y el combate a las nuevas formas económicas, religiosas, sociales y políticas de control sobre las mujeres. Es preciso incorporar los mensajes que provienen del proceso de construcción de su autodeterminación y soberanía como sujetas sociales.

La capacidad de enfrentar democráticamente las articulaciones es su mayor desafío para escribir lo que llamaron sus principios: paridad política y democracia participativa desde la ciudadanización de las mujeres; defensa de los derechos sexuales y reproductivos desde el reconocimiento de la autonomía del cuerpo; respeto e inclusión de las diversidades étnicas, generacionales, sectoriales, de procedencia/origen y de opción sexual; igualdad de oportunidades y de condiciones para garantizar el acceso de las mujeres a recursos financieros y no financieros; erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y de las violencias de género; respeto y defensa del medio ambiente y de todos los derechos consagrados en el concierto internacional de los derechos humanos; estructuración de un modelo de desarrollo que sitúe como centro y eje de su propuesta a los seres humanos, en convivencia armónica con las demás especies con quienes compartimos el planeta; garantía a las responsabilidades familiares compartidas; garantía del Estado a los derechos y a la progresividad de los mismos.

**CUADRO 8**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN**  
**Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN DERECHOS**  
**DE LAS MUJERES**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<b>DE LOS DERECHOS CIVILES</b>	
<p><b>Art. 23.</b> Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:</p> <p>2. La integridad personal. Se prohíben las penas crueles, las torturas; todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad. Las acciones y penas por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia, serán imprescriptibles. Estos delitos no serán susceptibles de indulto o amnistía. En estos casos, la obediencia a órdenes superiores no eximirá de responsabilidad.</p> <p>3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.</p> <p><b>Art. 41.</b> El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica</p>	<p>Debe declararse el carácter laico del Estado como garantía frente a discursos restrictivos de los derechos sexuales, reproductivos y de igualdad de género. Los delitos relacionados con violencia de género tales como delitos sexuales, trata de personas, explotación sexual y violencia intrafamiliar, no serán susceptibles de prescripción, amnistía, fueros, ni sanciones alternativas.</p> <p>Debe aplicarse paridad de hombres y mujeres en la integración de instituciones públicas, incluyendo la Corte Suprema, organismos de control y el poder ejecutivo.</p> <p>En los concursos de méritos para funciones públicas debe excluirse a quienes hayan sido sentenciados por corrupción, delitos sexuales, narcotráfico o quienes adeuden alimentos.</p> <p>El Estado reconocerá diversos tipos de familia a más de las heterosexuales, por ejemplo las formadas por personas del mismo sexo y familias transnacionales generadas por la migración. Se deberán garantizar los derechos patrimoniales en los casos de uniones de hecho de parejas del mismo sexo.</p> <p>El Estado deberá desarrollar políticas que efectivicen los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. En esta línea se adoptará una renta básica, como una forma de reciprocidad social por los trabajos domésticos y de cuidado que las mujeres realizan sin pago.</p> <p>Las mujeres tendrán el derecho a jubilarse a los 50 años de edad o a los 25 años de servicio sin límite de edad.</p> <p>Debe establecerse y definirse el delito de discriminación de género y por orientación sexual a efectos de prevenirlo y sancionarlo.</p> <p>Se precisa reestructurar el sistema penitenciario mediante penas alternativas para mujeres, personas de la tercera</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN DERECHOS DE LAS MUJERES

ca para su obligatoria aplicación en el sector público.

### Sección quinta

#### De los grupos vulnerables

**Art. 47.** En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

**Art. 50.** El Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes las siguientes garantías:

4. Protección contra el tráfico de menores, pornografía, prostitución, explotación sexual, uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y consumo de bebidas alcohólicas.
7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes nocivos que se difundan a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, la discriminación racial o de género, o la adopción de falsos valores.

edad, con discapacidad, enfermos/as incurables y embarazadas. Se deben crear medidas reparadoras y de reintegración antes que represivas. Debe reconocerse la potestad de las madres sobre hijas e hijos, aun en caso de estar presas, como parte del derecho al vínculo afectivo primigenio. El Estado debe crear condiciones socio-económicas y afectivas para que la madre que ha cometido un delito pueda criar a sus hijos e hijas sin que la cárcel sea el horizonte de vida para la comunidad filial.

## 4.6 Derecho a la comunicación

La comunicación es un derecho humano fundamental, que no está circunscrito al acceso o producción de información solamente, sino que está vinculado a la propia condición humana, que implica las posibilidades de todos los individuos de expresarse en igualdad de condiciones y oportunidades, de relacionarse con otros y otras en una acción dialógica y plural. La comunicación se practica en la cotidianidad, es este ámbito el lugar de la interacción y la base de la conformación de la sociedad, donde se evidencia la participación y el ejercicio pleno de la democracia.

La libertad de opinión es un derecho universal por el cual las personas pueden formular y emitir su propio parecer sobre cualquier asunto público o privado, faculta a las personas a utilizar cualquier medio, canal, forma o estilo para exteriorizar sus ideas y su creatividad sobre cualquier asunto o persona, sin que puedan ejercerse legítimamente

---

formas de control o censura previos, siempre que no afecte a la honra de las personas y al bien común. Está limitada por el respeto a los derechos fundamentales de las personas y los abusos de esta libertad serán sancionados de acuerdo a ley.

Las personas y grupos sociales deben estar protegidos contra todo intento de silenciar las voces críticas y de censurar contenidos o debates sociales y políticos. La libertad de difusión es el derecho que tienen las personas jurídicas y naturales para realizar actividades de comunicación en igualdad de condiciones, sin que sufran restricciones ilegales y evitando la concentración de los medios de comunicación. Se garantiza la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación.

En ese sentido, la comunicación, a más de englobar a los derechos tradicionalmente reconocidos, en la actualidad debe incluir el acceso y uso de medios y tecnologías de información y comunicación y el acceso al conocimiento.

La actual Constitución Política del Estado reconoce el derecho a la comunicación. Por tanto, la nueva Constitución debe ratificarlo y ampliarlo en los siguientes términos:

- La comunicación es un derecho humano fundamental inherente a todos los ciudadanos y ciudadanas que habitan en el territorio nacional, y que sirve de base para el ejercicio de todos los demás derechos (humanos, sociales, culturales, políticos y económicos). Sin la práctica comunicativa no es posible el cumplimiento ni la exigibilidad de los otros derechos.
- La comunicación social es un bien público, y el Estado debe garantizar a través de normativa y regulación adecuada su ejercicio en igualdad de condiciones.

El Estado debe garantizar una comunicación que promueva el desarrollo humano, el respeto ciudadano, la equidad, la diversidad y la interculturalidad; que promueva la dignidad humana, en una sociedad con libertad, justicia, reciprocidad y solidaridad. Es fundamental garantizar el acceso y resguardo de la información pública, de la información financiada por fondos públicos generada por entidades privadas y la información generada por entidades privadas que es de interés público. Se debe garantizar la posibilidad de todas y todos los ciudadanos de fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión, sustentados en el ejercicio de la comunicación alternativa y pública; así como de fundar empresas



---

y organizaciones sociales de comunicación, y también asegurar la producción independiente y su socialización.

El ejercicio de una comunicación democrática pasa por garantizar la participación en igualdad de condiciones. La comunicación debe proveer acceso democrático al conocimiento, a los saberes ancestrales, a la protección de la vida cultural de las comunidades y el intercambio equitativo de los avances en ciencia y tecnología. La posibilidad de acceder y usar formas de licenciamiento alternativo, que permitan ampliar el acceso y desarrollo del conocimiento.

El respeto a la diversidad de género debe reflejarse en todas las formas comunicacionales como un factor fundamental de una sociedad democrática. Una comunicación que garantice el respeto y la promoción de las necesidades y demandas de los menores de edad, para propiciar su desarrollo físico, mental y emocional sano.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se garantizará que los contenidos socializados a través de las distintas formas comunicacionales se diseñen para garantizar el acceso a todos y todas, incluso las personas con discapacidades físicas, sensoriales o cognitivas, las personas analfabetas y las que hablan lenguas minoritarias.

El acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación deben orientarse a garantizar el ejercicio de los derechos humanos y son condiciones necesarias para el desarrollo de las personas y de los pueblos. Por tanto, se garantizará el acceso a la infraestructura de las TIC, particularmente a la conectividad de bajo costo, y a capacitación para el uso de esas herramientas de forma que puedan ser usadas estratégicamente con fines de desarrollo.

Se establece el acceso y uso del software libre en la administración pública y sector educativo así como el diseño de programas adecuados a las características y necesidades de las distintas comunidades, y el derecho a utilizar métodos de encriptación a fin de garantizar una comunicación segura, privada y anónima.

El Estado se compromete a garantizar el uso y apropiación de tecnologías acorde a las necesidades, demandas y particularidades de los distintos grupos sociales, y a garantizar el principio de responsabilidad social de las empresas privadas de telecomunicaciones, radiodifusión e internet de tal manera que porcentajes de sus ganancias y de infraestructura que despliegan se destinen a proyectos de comunicación social, especialmente impulsados por medios comunitarios y alternativos.

---

El Estado debe garantizar el establecimiento de políticas públicas de comunicación e información, en correspondencia con el ejercicio de libertades y derechos, así como con estrategias de desarrollo y de reducción de pobreza. El Estado debe desarrollar sistemas, redes, formas y medios de comunicación que serán servicios públicos, bajo control ciudadano. Los medios de comunicación tienen la función social de facilitar la deliberación pública sobre los asuntos de interés general; contribuir al desarrollo, a la educación, a la cultura y a la preservación de la paz. Los medios de comunicación establecerán sus contenidos conforme a las disposiciones de los organismos de regulación y control de la comunicación, sobre todo encaminados a la participación de la población en la determinación de su calidad.

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. Por otro lado, se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano” (Art. 81. Constitución Política vigente).

Para garantizar el rol social de la comunicación, se deberá promover el ejercicio de veeduría y control ciudadano sobre quienes administren lo público en la comunicación, ya sea en el Estado o en las entidades privadas, para el cumplimiento de las garantías y derechos ciudadanos a la comunicación. Se deberán generar las condiciones para la práctica de una comunicación transparente que garantice que los procesos de rendición de cuentas y control ciudadano sean democráticos, plurales; por tanto, bidireccionales.



## CUADRO 9

### CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p>Art. 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:</p> <p>9. El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley. La persona afectada por afirmaciones sin pruebas o inexactas, o agraviada en su honra por informaciones o publicaciones no pagadas hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tendrá derecho a que estos hagan la rectificación correspondiente en forma obligatoria, inmediata y gratuita, y en el mismo espacio o tiempo de la información o publicación que se rectifica.</p> <p>10. El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.</p> <p>11. La libertad de conciencia; la libertad de religión, expresada en forma individual o colectiva, en público o en privado. Las personas practicarán libremente el culto que profesen, con las únicas limitaciones que la ley prescriba para proteger y respetar la diversidad, la pluralidad, la seguridad y los derechos de los demás.</p>	<p>La comunicación es un derecho fundamental y a la vez un bien público, por tanto corresponde al Estado garantizar condiciones de igualdad para su acceso y ejercicio.</p> <p>Los medios públicos y privados de comunicación tienen el deber social de facilitar la deliberación pública sobre los asuntos de interés general; contribuir al desarrollo, a la educación, a la cultura, a la defensa de la soberanía y dignidad nacional, y a la preservación de la paz. Se prohíbe el uso de los medios de comunicación del Estado como instrumentos de propaganda gubernamental.</p> <p>La comunicación y las políticas estatales respecto a ella, deberán respetar y promover los valores, principios y derechos humanos reconocidos en esta Constitución, así como promover el respeto a la diversidad cultural, regional, religiosa, de género u otras diversidades.</p> <p>Se prohíbe la difusión de mensajes que denigren y atenten contra las características y valores de las diferentes culturas del país.</p> <p>Se garantiza el derecho a establecer medios de comunicación y otras organizaciones dedicadas a esta actividad, así como a acceder a frecuencias de radio y televisión. Para el efecto la ley establecerá requisitos, plazos, limitaciones y demás condiciones que democratizen el acceso a tales frecuencias.</p> <p>El Estado garantizará la actividad de veedurías ciudadanas independientes respecto a la actividad comunicativa sea de entidades privadas o del Estado.</p> <p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA</b></p> <p>Se reformará la Ley de Radio y Televisión para adecuarla al ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución.</p>



## 4.7 Derechos de los migrantes

Los procesos migratorios están condicionados por la realidad económica, política, social y cultural del país. Y están articulados a los procesos económicos, políticos, sociales y culturales regionales y mundiales que inciden en la movilidad humana y en sus políticas de generación y regulación. Se inscribe en el marco del proceso de globalización, en donde la movilidad de personas forma parte de una estrategia en la distribución de mercados y generación de ganancias, acompañado del diseño e implementación de políticas de restricción y regulación de flujos, que trastocan la concepción de la dignidad de la persona humana y generan limitaciones y violaciones a sus derechos humanos.

### *Emigración*

Como reconoce el informe del Estado de seguimiento y aplicación de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la “emigración fue alentada por la crisis económica de 1999”. Estuvo compuesta principalmente por población de zonas urbanas, en especial de Quito y Guayaquil; según datos del INEC, del Censo de Población del 2001, se estima que el 58% era de la Sierra, 38% de la Costa y el 4% de la Amazonía<sup>8</sup>.

El saldo migratorio de los últimos siete años alcanza los 827.473, equivalente al 20% de la PEA. El año 2000, presenta el pico más alto de la emigración con 175.000 personas que viajaron y no volvieron. En estos registros no constan las personas que salen por canales irregulares, siendo la vía marítima el canal más frecuente para la emigración a Estados Unidos.

Los costos sociales de la migración son diversos, sin embargo, el cambio en la vida familiar y las nuevas relaciones que deben afrontar en la sociedad son los más importantes. El involucramiento de abuelos/as, tíos/as y hasta vecinos en la crianza de los niños/as y jóvenes, ha causado reacciones que requieren soporte psicosocial; las nuevas relaciones marcadas por la discriminación, la pérdida de referentes, la limitada organización son ámbitos que requieren intervención. Las estadísticas levantadas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) señalan que alrededor de 304.550 niños y niñas, entre 11 y 17 años, hijos/as de los emigrantes, han quedado en el país<sup>9</sup>.

Sobre la base de estas constataciones, las reformas que se realicen a la Constitución, en lo que respecta al proceso de Emigración, sus causas y efectos, deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

8 UNFPA; FLACSO, Ecuador: las cifras de la migración internacional, UNFPA, FLACSO, Quito, 2006, p. 20.

9 Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. SINIÑEZ y adolescencia – SIISE, versión 4,5.



- Reconocimiento constitucional que la movilidad humana requiere una política de Estado fundamentada en los derechos humanos y la identidad cultural; especialmente en el derecho a migrar por decisión propia.
- Reconocimiento constitucional de la institución encargada de coordinar la política migratoria, roles, responsabilidades y relaciones con otras instancias gubernamentales (nacionales e internacionales).
- Incorporar en la parte de derechos familiares, la figura de la familia transnacional, dando un tratamiento especial para el mantenimiento de los derechos de los miembros de la familia, tales como la comunicación, alimentos, etc.
- Reconocer en el capítulo de derechos, la participación y representación de los emigrantes, inmigrantes, personas en situación de desplazamiento, de refugio y sus familiares, según corresponda, en los ámbitos de discusión, generación, aplicación de políticas públicas y veeduría ciudadana.
- Incorporar el tema de protección consular para el ejercicio de los derechos humanos de los migrantes ecuatorianos en el exterior.
- Reconocer constitucionalmente que la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento no se pierde por condición alguna.
- Ampliar constitucionalmente los derechos políticos de los emigrantes a las consultas populares y otros mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la nueva Constitución, incluyendo la elección de Presidente y Vicepresidente de la República y de diputados del Sector Migrante al Congreso Nacional.

### *Inmigración*

Los estudios cualitativos realizados en el país sobre inmigración establecen que en los últimos 6 años, Ecuador se ha convertido en un país de destino y de tránsito de personas extranjeras, especialmente colombianas y peruanas.

Sin embargo, la información cuantitativa sobre inmigración es escasa, dispersa y no está adecuadamente sistematizada. De hecho existen dificultades para precisar el número de personas extranjeras que se encuentran en el país y su condición migratoria. No existe una entidad que centralice y procese toda la información<sup>10</sup>, y no se han determinado indicadores uniformes y completos sobre inmigración, lo que dificulta la caracterización de los flujos inmigratorios y la definición de políticas públicas de intervención.

10 Se llevan registros en la Dirección de Migración de la Policía Nacional del Ecuador sobre movimientos migratorios y registro de censos; Dirección de Extranjería del Ministerio de Gobierno sobre visas de inmigrante o residentes; Dirección de Migración y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre visas de no inmigrante, y en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC sobre censo de población extranjera y movimientos migratorios.

---

Estimaciones basadas en los saldos migratorios establecen que aproximadamente 500.000 personas colombianas y unas 300.000 peruanas podrían estar viviendo en el país en situación irregular. El grueso de esta población está conformada por personas que ingresaron con tarjeta andina y que dada su precaria condición económica no han podido obtener una visa; a ellos se unen los/as solicitantes de refugio negados que optan por quedarse en el país y potenciales refugiados/as que por temor o desconocimiento no acceden al sistema.

Frente al incremento de su presencia, el Estado ha implementado una serie de políticas tendientes a controlar los flujos y desincentivarlos. La aplicación de estas políticas y el manejo que se ha dado desde los medios de comunicación, han contribuido a la criminalización de la irregularidad y a la violación de los derechos de la población indocumentada a través de procesos de explotación laboral, marginación social, discriminación y represión por parte de autoridades y población en general.

Basados en las declaraciones de la actual Constitución Política y en los principios de inclusión, solidaridad y coherencia, vemos necesario que en la nueva Constitución se incorporen los siguientes puntos a favor de la población extranjera que reside en el país, regular o irregularmente:

- Reconocer la calidad de ciudadanos a las personas extranjeras.
- Los nacionales por naturalización no están obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.
- También son nacionales por naturalización los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.
- Ampliar los derechos políticos a los extranjeros: derecho a participar en elecciones de dignidades seccionales (parroquiales, cantonales y provinciales), a ser consultados en asuntos de su interés, a ocupar cargos públicos (excepto el de Presidente de la República, Congreso y Corte Suprema) y a presentar proyectos de ley.
- Garantizar el derecho al libre tránsito (Art. 23, 14) para quienes se encuentren en el país de manera regular y limitarlo para los que se encuentren de manera irregular, pero con las garantías constitucionales y los estándares internacionales que rigen los procesos de deportación, y garantizando el principio de no devolución en los casos en que la persona tema que su vida o que su integridad o seguridad estén en riesgo.
- Agregar a continuación del artículo 15: las personas extranjeras que han residido de hecho en el país, por más de dos años, tendrán derecho a acceder a programas de regularización gratuitos o a bajo costo. El tiempo de residencia de hecho, podrá ser reducido en los casos que hubieren adquirido vínculos familiares en el país.



- Agregar en el Art. 23.3 sin discriminación en razón de condición migratoria, jurídica, nacionalidad y acento. Además, añadir un párrafo que establezca que toda forma de discriminación será sancionado por la ley.
- Dentro del capítulo de los/as extranjeros/as, establecer que el Estado fundamentará sus políticas de atención a la población extranjera con base en los principios de integración, solidaridad, no discriminación, reunificación familiar, regularización, corresponsabilidad y coherencia. Estos principios serán respetados por todas las instituciones públicas y privadas del país.
- Incorporar en la sección de derecho al trabajo Art. 35: el Estado reconoce y garantiza los derechos de todos/as los/as trabajadores/as migratorios nacionales y extranjeros sin tomar en cuenta su calidad migratoria.
- En la sección de educación Art. 66 agregar: el Estado garantizará la educación para las personas extranjeras sin discriminación alguna, incluso si se encontraren en situación irregular. Incorporar también en el mismo artículo dentro de los principios: impulsará la integración, el reconocimiento de lo diverso, los efectos positivos de la movilidad humana, la solidaridad y la paz.

### *Refugio y desplazamiento forzado*

La crisis humanitaria colombiana, ha provocado el desplazamiento de personas hacia el territorio ecuatoriano. Ecuador es uno de los destinos predilectos con un estimado de 570.221 colombianos ingresados en los últimos 7 años, según datos de la Policía de Migración. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR oficialmente habla de 250.000 personas con “necesidad de protección”, es decir cuyo ingreso al Ecuador tiene que ser leído en clave de huida por motivos de violencia.

El creciente flujo de refugiados/as a Ecuador produce una presión cada vez mayor sobre los sistemas sociales, económicos, culturales y productivos del país, aminorada sólo parcialmente por la emigración ecuatoriana. Con los índices macroeconómicos en deterioro y en el marco de una crisis aún no resuelta, Ecuador tiene limitaciones para garantizar el ejercicio de los derechos de signo social para sus habitantes nacionales o extranjeros, situación que se hace más compleja por la llegada de un contingente tan alto de extranjeros/as (que roza el 5% del total de la población), dentro del cual un porcentaje mayoritario sale de Colombia sin ningún capital económico.

Se plantea introducir en la nueva Constitución los siguientes principios y regulaciones:

- La nueva Constitución incorporará el derecho al asilo y refugio.

- Se reconocerá el derecho de los extranjeros a ser reconocidos como refugiados en Ecuador y de los propios ecuatorianos a ser declarados como “desplazados”.
- Lo anterior permitirá sustentar la necesaria ampliación de la concepción de ciudadanía, que en la actualidad es exclusiva para los ecuatorianos, a todas las personas que habitan en el territorio nacional sin importar su nacionalidad. Esto implicará la obvia ampliación de los derechos para las personas extranjeras que se encuentran en el Ecuador, y su posterior marco general de implementación, que permita fomentar acciones para la integración de las personas en situación de refugio y desplazamiento a los sistemas productivos, económicos, sociales, culturales y políticos del País.

### CUADRO 10

#### CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO DE LOS MIGRANTES

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>Art. 11.</b> Quien tenga la ciudadanía ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella. Los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener la ciudadanía ecuatoriana. El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero.</p> <p><b>Capítulo 2</b> <b>De los extranjeros</b></p> <p><b>Art. 13.</b> Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.</p> <p><b>Art. 14.</b> Los contratos celebrados por las instituciones del Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras, llevarán implícita la renuncia a toda reclamación diplomática. Si tales contratos fueren celebrados en el territorio del Ecuador, no se podrá convenir la sujeción a una jurisdicción extraña, salvo el caso de convenios internacionales.</p> <p><b>Art. 15.</b> Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional.</p> <p><b>Capítulo 3</b> <b>De los derechos políticos</b></p> <p><b>Art. 26.</b> Los ciudadanos ecuatorianos</p>	<p>El Estado desarrollará políticas de movilidad humana con base en el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de relaciones y derechos familiares transnacionales, la reunificación familiar, el derecho a migrar por decisión propia, la identidad cultural y las relaciones interculturales. Para el efecto se creará una entidad pública que coordine la política migratoria, la cual incluirá la participación y representación de emigrantes, inmigrantes, desplazados, refugiados y sus familiares. La nacionalidad ecuatoriana no se pierde por la adopción de otra nacionalidad o por cualquier otra condición. Todas las personas que residen de forma legal y permanente en el territorio ecuatoriano son ciudadanos, independientemente de su nacionalidad.</p> <p>Los extranjeros que han residido en el país por más de dos años, tendrán derecho a acceder a programas de regularización gratuitos o a bajo costo. El tiempo de residencia podrá reducirse si hubieren adquirido vínculos familiares en Ecuador.</p> <p>Los extranjeros que adopten la nacionalidad ecuatoriana por naturalización no están obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO DE LOS MIGRANTES

gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos.

**Art. 23.** Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará a lo dispuesto en la ley. La prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente, de acuerdo con la ley.

**Art. 29.** Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.

**Art. 35.** El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales:

Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos podrán adoptar la nacionalidad ecuatoriana por naturalización, conforme al principio de reciprocidad y a los tratados respectivos.

El Estado desarrollará sus políticas hacia los extranjeros que se hallan en Ecuador con base en los principios de integración, solidaridad, no discriminación, reunificación familiar, regularización, corresponsabilidad y coherencia.

### Derechos políticos

Los ecuatorianos residentes en el exterior y los extranjeros residentes en Ecuador gozarán de los mismos derechos políticos que el resto de ciudadanos, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley. Así mismo, existirán diputados del sector migrante en el Congreso Nacional.

Los extranjeros que residan en el país por más de tres años tendrán derecho a participar en elecciones parroquiales, cantonales, provinciales y de diputación provincial, ser consultados en asuntos de su interés, presentar proyectos de ley, y ocupar cargos públicos, exceptuando los casos en que la Constitución o la ley establezcan como requisito la nacionalidad ecuatoriana.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional. En todos los casos se respetarán los derechos de dominio de tierras y territorios ancestrales pertenecientes a comunidades indígenas o pueblos ancestrales.

Se garantizará la igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, nacionalidad, condición migratoria, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO DE LOS MIGRANTES

La ley sancionará aquellos actos de discriminación que atenten contra el principio de igualdad.

Se reconoce el derecho al libre tránsito de los extranjeros que se encuentren regularmente en el Ecuador. Los extranjeros que ingresan irregularmente al territorio nacional están sujetos a las limitaciones que establezca la ley, pero se garantizarán sus derechos humanos, incluyendo el proceso y condiciones de su deportación y su derecho a la no devolución en caso de riesgo a su vida, integridad o seguridad.

El Estado garantizará los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes y sus familias, independientemente de su calidad migratoria. Se implementarán programas permanentes de información, asistencia y protección de sus derechos y los de sus familias.

Se garantizará la educación de las personas extranjeras en los mismos términos que la de los ecuatorianos, sin discriminación alguna e independientemente de su situación migratoria en el país. La educación promoverá valores de respeto a la diversidad cultural e integración.

Se reconoce el derecho al refugio y al desplazamiento interno forzado. El Estado brindará protección y atención humanitaria a estas personas, desarrollando para el efecto las instituciones y políticas necesarias.

### 4.8 Seguridad ciudadana y fuerza pública

En las dos últimas décadas, la seguridad ciudadana busca incesantemente su definición y la delimitación de su campo de acción. En ese proceso aparecen algunas constantes: se trata de un bien público y, por tanto, de una tarea del Estado, dentro de una perspectiva de convivencia social y cultura de paz, vinculada a los derechos humanos, con énfasis en lo socio-preventivo; se asocia al conjunto de condiciones jurídicas, sociales y culturales que substancian una convivencia pacífica y armónica de la sociedad en el marco de la tolerancia y de la diversidad; se desarrolla en un ámbito multicausal, multidimensional y, por tanto, integral; e involucra a diversos actores de la sociedad.



---

La seguridad ciudadana, según la Carta Política, es de responsabilidad prioritaria del Estado a través de la Policía Nacional. Más, en razón del crecimiento e incidencia de la violencia y delincuencia en la calidad de vida de la población, y de sus efectos nocivos en la paz y convivencia ciudadana, este problema se ha convertido en una de las preocupaciones prioritarias de la sociedad, del gobierno central y de los gobiernos locales.

La creciente inseguridad ciudadana, la impunidad, la ausencia de políticas y programas estatales de seguridad así como la reconocida impotencia e ineficiencia de la Policía Nacional para enfrentar este problema, han generado, por una parte, un real proceso de privatización del empleo de la fuerza pública a través de tres caminos: empresas de seguridad, brigadas barriales y la toma de justicia “por propia mano”; y, por otra parte, una demanda de la población de la intervención de las Fuerzas Armadas en este ámbito.

Una de las condiciones básicas para que el tema de la seguridad ciudadana constituya una política de Estado y, por tanto, se provean los recursos necesarios para ponerla en práctica, es que sea incorporada en la Carta Política y que el gobierno la asuma como uno de los ejes centrales de su agenda política.

Una política integral de seguridad ciudadana debe partir de ciertos principios rectores: inscribirse en el marco de las políticas sociales, las que a su vez deben ser parte de las políticas generales del Estado; en el total respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de los ciudadanos; establecer una nueva relación y organización de la policía con la comunidad (policía comunitaria, de acercamiento, barrial, etc.); centrarse en la convivencia ciudadana antes que en la represión, lo que no implica dejar de prevenir las prácticas delictivas y violentas; definir con claridad las responsabilidades de los diversos niveles de gobierno y de los actores involucrados en la temática, para enfrentar aquellos problemas específicos que impactan en la comunidad.

Los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico, no solo en las políticas nacionales de prevención, sino también en la ejecución de programas y proyectos; deben, asimismo, establecer mecanismos de cooperación y coordinación con las instituciones de gobierno nacional, considerando su rol principal en la articulación local de estas iniciativas.

Es necesario reconceptualizar la seguridad nacional alrededor del derecho de los individuos a vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna, concepto que puede tener como uno de sus referentes al propuesto por Naciones

---

Unidas: “como una condición en que los estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso...”.

En este contexto, el “orden público” o el “orden interno” como función o finalidad de las fuerzas policiales del Estado debe ser reemplazado por el nuevo concepto de seguridad ciudadana democrática.

El sistema político debe superar la concepción predominantemente represiva, centrada en el “discurso de la ley y el orden”, que explica y justifica el énfasis en la compra de armamento, municiones, ampliación de dotaciones, vehículos, y recursos que terminan siendo entregados a policías, al sistema judicial y a las cárceles, ámbitos en los que probablemente la violencia y delincuencia se reproducen, antes que disminuirse. Esta concepción reduce la seguridad ciudadana al incremento del número de efectivos de policías y de armamento, al endurecimiento de la legislación penal e incluso al reclamo de la pena de muerte.

Es necesario evitar que el Estado ecuatoriano priorice las demandas ciudadanas de sobre criminalización; que evite la creación de tipos penales especiales, de reducción de la edad para aplicar el Código Penal, del incremento excesivo de penas de algunos delitos, del juzgamiento en fueros militares y policiales de delitos cometidos por miembros de estas instituciones; de aplicar políticas de mano dura e incluso de pena de muerte. Son medidas y políticas que convertirían al Estado ecuatoriano en un Estado policial.

Una concepción democrática de seguridad ciudadana requiere, entre otras cosas, de una concepción de “orden” y “seguridad” distintas a las que fundamentan las actuales propuestas sobre criminalizadoras. “Requiere romper con la noción estática de orden, para adoptar una noción dinámica que recupere la existencia de los conflictos sociales, el dinamismo de las relaciones humanas y la búsqueda de consenso como marco para la construcción de políticas de seguridad” (Binder y Martínez, 1998, citado por la Comisión Andina de Justicia).

Sobre la base de los nuevos principios constitucionales sobre seguridad ciudadana, es imprescindible definir una política integral de seguridad que atienda tanto cuestiones de seguridad personal como de bienestar de la población de manera coordinada.

Es fundamental que la Carta Política califique explícitamente a las fuerzas policiales como instituciones de carácter civil, dependientes, a su vez, de autoridades políticas civiles. Que establezca, además, como norma de actuación de la Policía los principios de proporcionalidad,



---

idoneidad del medio empleado y razonabilidad del uso de la fuerza. Debe orientar el concepto de seguridad ciudadana hacia un enfoque de garantías y preventivo que supone como fin de la institución policial procurar cautelar el ejercicio legítimo de la libertad y la protección de los bienes privados y públicos.

Es necesario que la nueva Carta Política reconozca al alcalde como “Jefe de Policía”, en términos de políticas y estrategias, así como de coordinador de los actores que intervienen en la seguridad. La Carta Política debe asimismo establecer los principios básicos de una nueva doctrina del uso de la fuerza, amparada por una concepción de derechos humanos que sea parte constitutiva del Estado de Derecho.

No es posible construir un sistema de seguridad ciudadana sin la participación de la sociedad, en especial de la sociedad organizada. Consecuentemente, es imprescindible crear canales institucionales para que los sectores organizados puedan intervenir e influir en las propuestas que buscan crear un nuevo sistema. En este sentido, podría ser de gran utilidad la creación de auditorías de la Policía, con poder de fiscalización e investigación, que pueden ser un instrumento de transparencia y democratización de la seguridad ciudadana, a la vez que representen una forma de control social.

La nueva Carta Política debe definir el nuevo estatuto institucional de la entidad encargada de la seguridad y el orden público: la Policía Nacional. El estatuto tendrá que explicitar el deber de la Policía de protección y respeto de los derechos humanos y establecer el tema de los derechos humanos como necesario contenido transversal en la formación de los policías. Debe definir la nueva estructura institucional: Ministerio, Subsecretaría o Dirección Nacional que se encargue de la Seguridad Ciudadana. Debe establecer los mecanismos e instancias de participación activa de los ciudadanos en el control democrático de las fuerzas de seguridad a través de entidades representativas, como las municipalidades o gremios empresariales, laborales y académicas.

Es necesario que se introduzcan principios rectores para la reforma penal que tenga entre sus prioridades acabar con la impunidad, la corrupción y la sensación de inseguridad generada por la ineficiencia del sistema de justicia.

En materia de transferencia de la competencia de seguridad ciudadana, es necesario precisar el rol del gobierno central, definir las atribuciones y funciones exclusivas y concurrentes, así como los mecanismos de relación con los otros niveles de actuación del Estado. Dicha precisión implica un detenido y responsable conocimiento no solo de los posibles efectos y consecuencias que implica esta posibilidad, sino de la capacidad operativa para poder ejercerla con eficiencia, referida al



manejo de herramientas en diversos ámbitos, como el jurídico, de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

La transferencia de atribuciones en forma indeterminada puede ser motivo de serios conflictos, descoordinaciones, superposiciones o vacíos, al no precisar responsabilidades en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana. En esta dirección, hay que considerar que ciertas atribuciones y funciones pueden ser concurrentes o compartidas; por ejemplo, el ámbito de la convivencia social. No ocurre lo mismo con el uso y manejo de la fuerza; este es un aspecto privativo del Estado.

**CUADRO 11**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCION**  
**Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN SEGURIDAD**  
**CIUDADANA Y FUERZA PÚBLICA**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>CAPÍTULO 5</b> <b>DE LA FUERZA PÚBLICA</b></p> <p><b>Art. 183.-</b> La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.</p> <p>La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.</p> <p>La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.</p> <p><b>Art. 184.-</b> La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República</p>	<p>La seguridad ciudadana tiene el carácter de política de Estado, y estará inspirada en los principios de respeto a los derechos humanos, convivencia ciudadana, prevención social, y tratamiento integral.</p> <p>La seguridad ciudadana constituye un bien público, y es de responsabilidad prioritaria del Estado, quien la ejerce a través de la Policía Nacional.</p> <p>El gobierno nacional tiene la obligación de coordinar con los gobiernos locales mecanismos de cooperación a efectos de desarrollar políticas de prevención, así como ejecutar programas y proyectos sobre seguridad ciudadana. Deberán precisarse las competencias exclusivas, así como las concurrentes o compartidas del gobierno central y los gobiernos locales en esta materia.</p> <p>Corresponderá a los alcaldes, en el ámbito de los gobiernos locales, las funciones de dirección de políticas y estrategias de seguridad.</p> <p>La Policía Nacional es una institución de carácter civil cuya actuación se basa en principios de proporcionalidad, idoneidad del medio empleado, y razonabilidad en el uso de la fuerza, en el marco del respeto a los derechos humanos.</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN SEGURIDAD CIUDADANA Y FUERZA PÚBLICA

será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley. El mando militar y el policial se ejercerán de acuerdo con la ley.

**Art. 185.-** La fuerza pública será obediente y no deliberante. Sus autoridades serán responsables por las órdenes que impartan, pero la obediencia de órdenes superiores no eximirá a quienes las ejecuten de responsabilidad por la violación de los derechos garantizados por la Constitución y la ley.

**Art. 186.-** Los miembros de la fuerza pública tendrán las mismas obligaciones y derechos que todos los ecuatorianos, salvo las excepciones que establecen la Constitución y la ley. Se garantizan la estabilidad y profesionalidad de los miembros de la fuerza pública. No se los podrá privar de sus grados, honores ni pensiones sino por las causas y en la forma previstas por la ley.

**Art. 187.-** Los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria.

**Art. 188.-** El servicio militar será obligatorio. El ciudadano será asignado a un servicio civil a la comunidad, si invocare una objeción de conciencia fundada en razones morales, religiosas o filosóficas, en la forma que determine la ley.

**Art. 189.-** El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularan en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar.

**Art. 190.-** Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional

Los ciudadanos tendrán un activo rol en el control democrático de las fuerzas policiales, mediante veedurías y auditorías ciudadanas; se promoverá además su participación activa en el diseño y ejecución de políticas sobre seguridad, especialmente en el marco de las municipalidades, gremios empresariales, organizaciones laborales e instituciones académicas.

---

## Eje 5:

### El modelo territorial

La modificación de la forma de Estado en dirección hacia la conformación de un Estado autonómico regulado aparece como elemento crucial de reforma en el actual proceso de transformación de soberanía y es un complemento institucional adecuado en esta dirección. La pregunta a la cual hay que encontrar respuesta es ¿hasta dónde el país está dispuesto a marchar en dirección a la construcción de un Estado autonómico, que suponga una nueva distribución no solo de recursos económicos sino de recursos de poder político?

Si el interés de la reforma pasa por favorecer un nuevo diseño de Estado autonómico, éste no puede estar sujeto a la espontaneidad, parcialidad o unilateralidad de los caminos de la autonomización; la autonomización debe ser pensada como el mejor mecanismo de reconstrucción de la soberanía del Estado nacional y no como su desintegración o su fraccionamiento. Ello supone la realización de una estrategia de conjunto que suponga un rediseño de la estructura fiscal del Estado, y de la transferencia de recursos del presupuesto público sobre la base de principios de equidad, eficacia en el uso de recursos, y solidaridad con las localidades o regiones de menor desarrollo relativo del país. Un rediseño territorial, que supone una nueva lógica de transferencia de recursos, sobre la cual se articule una nueva organización del poder político. Esta línea de reforma supone una estrategia de descentralización sectorial de la administración pública y de re-configuración de los procesos de representación y de decisión política, los que deberán estructurarse en distintos niveles.

#### 5.1 La propuesta

Se trata de avanzar en un modelo de desarrollo equitativo, solidario, que reactive la producción, que desarrolle las capacidades endógenas en un marco de respeto a la naturaleza y creando condiciones para que los ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente ejerciten los derechos en un régimen democrático renovado y con capacidad de decisión soberana. La descentralización y las autonomías son un medio en función de estos objetivos. Una propuesta de descentralización y autonomía debería apuntar específicamente a:

- a) Impulsar un modelo de desarrollo equitativo y sustentable que al tiempo que impulse las potencialidades territoriales asegure la equidad entre ellas.
- b) Adecuar la división política administrativa a la diversidad territorial, ambiental, productiva y étnica.
- c) Renovar la democracia desarrollando diversas formas de participación ciudadana a nivel local, provincial y nacional.



- 
- d) Afirmar los procesos de integración territorial superando el vacío del espacio intermedio.
  - e) Potenciar los procesos innovativos de democracia, cambio institucional y desarrollo local tanto de los gobiernos como de la sociedad civil.
  - f) Fortalecer la capacidad de rectoría estatal articulando un sistema nacional de planificación en conjunto con las entidades subnacionales.

## 5.2 Organización y características en cada nivel

- a) Estado nacional: fortalecimiento de la capacidad estatal de regulación de la economía y redistribución de la riqueza, planificación y elaboración de políticas públicas, de manera de contar con un dispositivo fuerte que impulse el desarrollo. Los ministerios deberán desconcentrar sus actividades a nivel regional y regular sus prestaciones sobre la base del Sistema de Planificación quien regulará el proceso de autonomías y desarrollo territorial. Se establecerá un Consejo de Estado que planificará las intervenciones en cada nivel de gobierno, con participación de funcionarios estatales, autoridades locales y la ciudadanía. Tanto la función legislativa como judicial deberán desconcentrarse coordinando con los gobiernos autónomos y las legislaturas seccionales. Se establecerá un tribunal, al nivel de la Corte Constitucional, encargado de dictaminar sobre los conflictos de competencias.
- b) Espacio regional: se establece la región como espacio territorial, ecológico, económico, cultural, social de desarrollo y planificación orientado al desarrollo económico, social, político y ambiental. Para ello se creará una instancia que vincule el Estado central y los gobiernos subnacionales con participación de la ciudadanía, con nexos entre el sistema nacional de planificación y el Sistema de control y participación ciudadana. Esta instancia estará formada por los funcionarios de los ministerios y las autoridades seccionales, bajo coordinación de la autoridad regional del sistema de planificación. Desaparecen las ODR y todas las funciones serán asumidas por los gobiernos provinciales. La constitución de regiones será procesual, no tecnocrática, con base en pautas y criterios que se definan en la Constitución y la Ley, potenciando los intereses comunes, la complementariedad, incentivando la formación de mancomunidades, particularmente en el campo productivo, ambiental, de infraestructura y ordenamiento territorial.
- c) Régimen de autonomías provinciales: se constituirán gobiernos autónomos provinciales con legislativo y ejecutivo, con base en un estatuto autonómico por el cual cada provincia decida las características de su gobierno, su auto identificación cultural y étnica, en concordancia con las leyes y las políticas nacionales. Se tomará como base las experiencias provinciales que se han desarrollado en

---

varias regiones tales como las de sierra centro, Manabí, El Oro, etc. Todas las provincias deberán definir su estatuto autonómico, aunque el ritmo sea diferenciado:

- Los estatutos serán aprobados tanto por el Parlamento local como por el Parlamento nacional para constituirse en ley de la República. El legislativo nacional hace leyes orgánicas y se mantiene como principal órgano de legislación. Los parlamentos provinciales podrán legislar sobre sus competencias y las normas deberán enmarcarse en las leyes generales nacionales.
  - Las ciudades metropolitanas Quito y Guayaquil asumirán este carácter. Igualmente las autonomías indígenas o multiétnicas en aquellas provincias que así lo decidan.
  - Se unirá la figura de Prefecturas y Gobernaciones de manera que la nueva autoridad ejecutiva provincial sea electa y tenga competencia sobre todas las dependencias públicas que le correspondan de acuerdo a la Constitución y el estatuto autonómico.
  - Se establecerá un legislativo constituido en un 50% por representantes provinciales y en un 50% por los Alcaldes.
  - La Ley Orgánica de Régimen Autonómico Provincial establecerá las reglas de juego del conjunto del sistema seccional y en el caso de cada provincia el Estatuto autonómico.
- d) Autogobierno y territorios indígenas: serán reconocidos los derechos territoriales indígenas a nivel nacional, provincial y cantonal.
- A nivel nacional: se articularán todas las entidades de planificación, desarrollo, educación y salud indígenas en un consejo de gobierno indígena, planificación, y políticas públicas.
  - A nivel regional: en la planificación y ordenamiento territorial en las regiones con presencia indígena se tomará en cuenta los derechos colectivos y territoriales. Las autoridades de los pueblos y nacionalidades participarán en la instancia de planificación regional. Se plantea la posibilidad de realizar un nuevo ordenamiento territorial que modifique la división política y administrativa del Estado, con base en la redefinición de los territorios indígenas de acuerdo a la dinámica de ocupación de los espacios por parte de estos pueblos.
  - A nivel provincial los gobiernos autónomos tendrán dos opciones: la primera, asumir la forma de Circunscripción Territorial Indígena en zonas donde existe una mayoría indígena, regida por derechos colectivos, usos y costumbres del pueblo indígena respetando la presencia de mestizos, sus derechos y la interculturalidad en su territorio. En este caso no hay reordenamiento territorial ni cambio de la estructura estatal, solamente los gobiernos indígenas ocuparían el espacio de las prefecturas, municipios o parroquias. El Estatuto autonómico definirá la forma de organización de la entidad territorial (ocupando el espacio de provincias, municipios o parroquias). La segunda, asumir la forma de autonomía multiétnica, en zonas donde existan minorías indíge-



nas. En estas zonas se garantizará los derechos colectivos, culturales y de representación de los pueblos indígenas, respetando los gobiernos comunitarios. En este caso la estructura y normatividad siguen los parámetros nacionales.

- A nivel cantonal y parroquial también se puede adoptar la forma de CTI o la forma multiétnica.
- El Estatuto autonómico (o en lo cantonal la ordenanza orgánica) establecerá las características, competencias, derechos, y autoridades de acuerdo a los usos y costumbres del pueblo indígena.
- Tanto a nivel provincial como cantonal las instancias parlamentarias locales tendrán representación de los pueblos indígenas.
- En este último caso las entidades parroquiales indígenas asumirán todas las competencias, funciones y presupuesto de las juntas parroquiales y tenencias políticas.
- La educación bilingüe, la salud indígena y demás instancias, programas y proyectos orientados a los pueblos indígenas pasarán bajo control del gobierno indígena en sus diversas escalas.
- Se reconoce a los pueblos indígenas el control de los recursos naturales en los territorios indígenas, como garantía de conservación de la gran biodiversidad que contienen. Los pueblos indígenas tendrán derecho al uso de los recursos naturales y se les reconoce su capacidad de planificación, decisión y gestión de esos recursos y por tanto un claro mecanismo de consentimiento previo. Esta propuesta da a los indígenas derecho de consulta efectivo sobre el uso de los recursos naturales. Estos derechos están limitados por el carácter inalienable, indivisible, inembargable e imprescriptible de los componentes de la biodiversidad.

e) Alternativas en cuanto a escalas:

La forma de autogobierno y territorio puede tener varias escalas, a nivel nacional, regional, provincial o local.

- e.1 Estado plurinacional que garantice formas de gobierno y legislativos indígenas a escala nacional que defina las políticas indígenas, quién las ejecuta y quién las controla. Se plantea la posibilidad de parlamento indígena que tome las decisiones fundamentales y un consejo de gobierno que las ejecute. Habrá que resolver cómo se van a articular las entidades de planificación, desarrollo, educación y salud indígenas.
- e.2 Estado unitario con auto gobiernos a escalas subnacionales: en este caso el Estado mantiene su carácter unitario, pluriétnico y pluricultural, pero a escala regional, provincial, cantonal o parroquial, se establecen diversas formas de autogobierno.

**CUADRO 12**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL**  
**CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO**  
**CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL**

CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>TÍTULO XI</b>  <b>DE LA ORGANIZACIÓN</b>  <b>TERRITORIAL Y</b>  <b>DESCENTRALIZACIÓN</b>  <b>CAPÍTULO 1</b>  <b>DEL RÉGIMEN ADMINISTRATI-</b>  <b>VO Y SECCIONAL</b></p> <p><b>Art. 224.</b> El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.</p> <p><b>Art. 225.</b> El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.</p> <p>El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.</p> <p>Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.</p> <p><b>Art. 226.</b> Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.</p> <p>En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.</p> <p>La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solici-</p>	<p><b>DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA</b></p> <p>El territorio del Ecuador es indivisible. Para efectos de administración, planificación y participación política existirán provincias, cantones y parroquias, además de las regiones que se constituyan. Habrá autonomías étnicas que serán establecidas por ley.</p> <p>Se adoptará la organización de un Estado Autónomico regulado, directamente vinculado al Sistema Nacional de Planificación y participación. Habrá cuatro niveles de administración:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El nivel nacional</li> <li>2) El nivel regional</li> <li>3) El nivel autonómico provincial</li> <li>3) El nivel cantonal y parroquial</li> </ol> <p>Los objetivos de la descentralización y las autonomías serán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) impulsar un modelo de desarrollo equitativo y sustentable que impulse las potencialidades territoriales.</li> <li>b) Adecuar la división político-administrativa a la diversidad territorial, ambiental, productiva y étnica.</li> <li>c) Desarrollar diversas formas de participación ciudadana a nivel local, provincial y nacional.</li> <li>d) Afirmar los procesos de integración territorial.</li> <li>e) Potenciar los procesos innovativos de democracia, cambio institucional y desarrollo local tanto de los gobiernos como de la sociedad civil.</li> <li>f) Fortalecer la capacidad de rectoría estatal, articulando un sistema nacional de planificación en conjunto con las entidades subnacionales.</li> </ol>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL

te y tenga capacidad operativa para asumirla.

### Capítulo 2

#### Del régimen seccional dependiente

**Art. 227.** En las provincias habrá un Gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.

### Capítulo 3

#### De los gobiernos seccionales autónomos

**Art. 228.** Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

**Art. 229.** Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

**Art. 230.** Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

**Art. 231.** Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribu-

### Organización y Competencias

Las competencias de cada nivel pueden ser exclusivas, delegables o concurrentes. Entre las competencias exclusivas, las mínimas de cada nivel serán las siguientes:

- 1) Nivel nacional: El Estado tendrá funciones exclusivas en seguridad interna y externa, finanzas públicas, seguridad social, manejo de recursos naturales y relaciones exteriores. En este nivel se desarrolla la planificación nacional estratégica a cargo del Consejo de Estado, y se establecen organismos de control sobre toda la administración pública.
- 2) Nivel regional: La región es un espacio territorial, ecológico, económico y social de desarrollo. El Consejo Regional será la autoridad regional de coordinación del sistema nacional de planificación. En este Consejo participarán los funcionarios regionales de los ministerios e instituciones del gobierno nacional, así como las autoridades provinciales de la región. Las regiones podrán constituirse con base en intereses comunes y complementariedad entre provincias dando origen a mancomunidades, particularmente para fines productivos, ambientales y de infraestructura.
- 3) Nivel autonómico provincial: Se crearán gobiernos autónomos provinciales. Su actividad enfatizará el desarrollo sustentable y la planificación provincial en políticas públicas, turismo, ambiente, desarrollo económico y obra pública de escala provincial.

Los gobiernos provinciales tendrán las facultades legislativas y ejecutivas definidas en sus respectivos estatutos autonómicos, los cuales serán aprobados tanto por los parlamentos provinciales como por el Congreso Nacional.

Las actuales prefecturas y gobernaciones serán reemplazadas por gobernadores electos en cada provincia. Las legislaturas provinciales



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL

ción se registrarán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

La pro forma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.

**Art. 232.** Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

**Art. 233.** En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y, desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenez-

estarán constituidas paritariamente por representantes provinciales electos y alcaldes. Estas legislaturas tendrán funciones normativas, de fiscalización y control, siendo además corresponsables en tareas de planificación.

Las ciudades metropolitanas de Quito y Guayaquil asumirán el carácter de autonomías. Deberán descentralizarse internamente y establecer un sistema de gestión participativa.

Las provincias serán el nexo entre el Estado nacional y los gobiernos de escala cantonal o parroquial.

- 4) Nivel cantonal y parroquial: Los gobiernos cantonales enfatizarán los servicios públicos que han venido realizando, el transporte y el desarrollo social. Podrán también formar mancomunidades, especialmente para proyectos de desarrollo.

## AUTOGOBIERNO Y TERRITORIOS INDÍGENAS

Serán reconocidos los derechos territoriales indígenas a nivel nacional, provincial y cantonal.

- 1) A nivel nacional: un Consejo de Gobierno Indígena articulará todas las entidades de planificación, desarrollo, educación y salud indígenas.
- 2) A nivel regional: Las autoridades de los pueblos y nacionalidades participarán en las instancias de planificación en regiones con población indígena. La planificación tomará en cuenta sus derechos colectivos y territoriales.
- 3) A nivel provincial los gobiernos autónomos tendrán dos opciones:
  - a) Asumir la forma de circunscripción territorial indígena, en zonas donde existe una mayoría indígena.
  - b) Asumir la forma de autonomía multiétnica, en zonas donde existen minorías indígenas.

En el caso del literal a) se registrarán por los usos y costumbres, así como



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL

can los consejeros designados por votación popular.

El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.

**Art. 234.** Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

**Art. 235.** En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.

**Art. 236.** La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.

los derechos colectivos de los pueblos indígenas, respetando los derechos de los no indígenas así como la interculturalidad.

En el caso del literal b) se garantizarán los derechos colectivos, culturales y de representación de los pueblos indígenas, respetando los gobiernos comunitarios. En este caso la estructura y normatividad siguen los parámetros nacionales.

4) A nivel cantonal y parroquial: También puede adoptarse, según sea el caso, la forma de circunscripciones territoriales indígenas o la forma multiétnica.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL

**Art. 237.** La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

### Capítulo 4

#### De los regímenes especiales

**Art. 238.** Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.

**Art. 239.** La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.

La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional depen-



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MODELO TERRITORIAL

diente y autónomo, será única y obligatoria.

**Art. 240.** En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.

**Art. 241.** La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.

### Eje 6: El sistema de participación ciudadana y de control constitucional

En el contexto de la crisis de representación por la que ha atravesado el sistema político ecuatoriano en estas dos últimas décadas, han aparecido dos grandes tendencias de profundización y desarrollo de la democracia que deberán encontrar una adecuada expresión constitucional: (1) Una tendencia de movilización y acción social que tiene que ver con el apareamiento de formas de democracia directa participativa que en muchos casos aparecen como alternativas a las instituciones de la democracia representativa, pero que en otros casos pueden significar su complementación y desarrollo, y (2) La configuración de nuevas instituciones y el replanteo de la importancia central de la justicia constitucional, como máxima instancia de control acerca de la juridicidad y constitucionalidad de los actos políticos y administrativos, desde la perspectiva de la defensa de los derechos ciudadanos estipulados constitucionalmente.

El apareamiento de esta doble línea de participación y control ciudadano potencia y consolida el desarrollo de las instituciones centrales del Estado Social de Derecho, que en la Constitución de 1998 aparece apenas formulada de manera declarativa. En el un caso estamos frente a formas ascendentes de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública, en el otro estamos frente a formas descendentes de administración de justicia constitucional; ambas dimensiones se articulan en el Sistema de Participación Ciudadana y Control Constitucional.

---

## 6.1 La participación ciudadana

Las nuevas formas emergentes de participación directa aparecen como expresión de un proceso de empoderamiento ciudadano con alta capacidad de incidir políticamente y condicionar los procesos decisionales; sin embargo estas formas pueden también favorecer lógicas corporativas y clientelares de adscripción política si no están adecuadamente relacionadas con los mecanismos de la representación política. Es necesario por tanto al tiempo que se replantea y fortalece la lógica de la representación, complementarla con estas nuevas lógicas participativas.

Los mecanismos formales de representación que se expresan en la institucionalidad de los partidos y del Congreso o Legislatura, son espacios para la deliberación controlada de las selecciones y preferencias de la sociedad, actúan como filtros deliberativos que permiten pasar desde construcciones emocionales e inmediateistas de expresión de las necesidades sociales, a formas de racionalización y de construcción de agendas estratégicas de gobierno. Este debería ser el rol de la democracia representativa y en esa dirección deberá impulsarse su reforma. Los mecanismos de participación bajo la noción de *accountability* que emergieron en muchos casos impulsados por la reestructuración neoliberal, como contrapartida a la crisis de la institucionalidad representativa, solamente pueden ser aceptables si aparecen como complementarios y no sustitutivos a los procesos de elaboración deliberativa que acontecen en el campo de la representación política.

Las nuevas formas participativas se expresan en la política de la subsidiariedad como delegación, desconcentración o descentralización del poder, línea que en muchos casos promueve incrementos de eficacia y transparencia en la gestión pública; la participación incide también en el ámbito representativo al complementar sus funciones de legislación y control mediante la promoción de instancias deliberativas que posibiliten la inclusión en la agenda legislativa de temas que no necesariamente se formulan a través de la construcción representativa; finalmente la participación puede ser fuente de formación de valores y de prácticas ciudadanas, ya que presenta innovaciones en los procesos de empoderamiento ciudadano, en la vigilancia y control de la gestión pública desde la perspectiva de la defensa de los derechos ciudadanos.

### 6.1.1 Participación y representación

La Constitución deberá promover la articulación de mecanismos de democracia directa y democracia representativa en todos los niveles del sistema político: revocatoria del mandato, consulta popular, iniciativas de legislación popular, jurados ciudadanos, etc. La Constitución deberá articular formas participativas directas en los procesos de representación política, lo cual hace referencia a la necesaria regulación de meca-



nismos plebiscitarios de consulta sobre temas y aspectos que no encuentren salidas consensuales en el ámbito representativo, así como regular los procesos de revocatoria del mandato de los representantes electos en todas sus dignidades. Para ello, se deberán predisponer algunos medios:

- Mecanismos de acción legislativa directa en materias específicas en ámbitos locales y regionales (consejos locales y regionales de gestión).
- Mecanismos de deliberación ciudadana mediante consultas y asambleas que definan orientaciones de política a presentarse ante los órganos decisoriales.
- Mecanismos de representación de intereses (a nivel sectorial) en consejos consultivos temáticos de planificación deliberativa, (consejos consultivos).
- Mecanismos de revocatoria del mandato en todos los niveles de la gestión pública.

### 6.1.2 Participación en la planificación y gestión pública

Se trata de formas de interacción participativa entre ciudadanía y gestión pública que promuevan y canalicen mecanismos de movilización, aprendizaje y *empoderamiento* dirigidos a mejorar la calidad de los servicios públicos y la gobernabilidad; una línea que apunta a perfeccionar las capacidades cognitivas de los sistemas de gestión pública, al incluir en la planificación y gestión la visión del usuario o beneficiario de la política pública. Esta línea apunta a fortalecer los procesos de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas y su presencia deberá ser gravitante en el *Sistema de Planificación*, por lo cual éste se vuelve descentralizado y participativo. Este sistema de planificación será comandado por el Consejo de Estado el cual estará integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los Gobiernos Regionales y del Sistema de Participación y Control Constitucional. La participación ciudadana permitirá fomentar instancias de planificación en los mismos ámbitos regionales y locales mediante el establecimiento de Consejos regionales y locales, los cuales se articulan al sistema nacional; esta vinculación permitirá compatibilizar las líneas de la macro-planificación con la micro-planificación regional y local.

De esta manera se incorpora un mayor peso de la voz ciudadana en las instancias de construcción de la agenda pública y de planificación de políticas públicas. La construcción del Sistema Nacional de Planificación deberá, entonces, tener un componente transversal de participación social en el que se establezcan los debidos mecanismos de diagnóstico, consulta y concertación entre agentes gubernamentales y las diversas instancias de la sociedad civil. De esta manera se produce

---

la necesaria articulación entre planificación nacional / regional y participación ciudadana.

El Consejo de Estado como ente nacional de planificación, los Consejos Regionales de Planificación, deberán viabilizar en casos específicos consejos temáticos, que posibiliten la representación y expresión de sectores sociales involucrados en temas específicos y que promuevan la presencia en el proceso decisional de la expresión y representación de intereses específicos para lo cual deberán regularizarse:

- La elaboración de Presupuestos Participativos en los niveles subnacionales (regionales y locales), así como la formulación en correspondencia con ello, de orientaciones de política mediante mecanismos de planificación local participativa.
- La configuración de mecanismos de participación ciudadana en la cogestión y gestión de específicos servicios públicos según la (nueva) matriz de competencias para los niveles de gobierno nacional y subnacional.
- Mecanismos de cogestión participativa: Consejos Gestores de Salud / Educación / Agua / Medio Ambiente (asociaciones, organizaciones comunales y funcionarios de los sistemas de educación y salud pública con capacidades de planeación y que gestionan determinados aspectos de prestación de estos servicios).
- Mecanismos que fortalezcan el control y la vigilancia social, que fortalezca la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas. Estos mecanismos apuntan tanto al control entre los mismos sistemas e instituciones representativas –la accountability horizontal- como entre representantes y representados –la rendición de cuentas vertical, social y transversal-.

### 6.1.3 Participación y control ciudadano

La sociedad ecuatoriana es una sociedad de derechos con capacidad de intervenir en el control de los procesos de gestión de la política pública, pero su incidencia no se detiene en la exclusiva vigilancia y reivindicación de transparencia de los actos de gobierno; la participación ciudadana trabaja en la efectiva consecución de derechos y se expresa en concretos mecanismos de control ciudadano del proceso decisional y de exigibilidad de su cumplimiento; en este ámbito la participación es gravitante en la integración y veeduría de los órganos de control político, y de Administración de Justicia y combina principios participativos con mecanismos selectivos de carácter meritocrático.

Para ello, si bien la designación de funcionarios que integren los órganos de control deberá realizarla el Congreso Nacional, su integración se dará mediante mecanismos de selección meritocrática y de concursos de oposición ciudadana en sus principales instancias:



- La integración de la Corte Constitucional máxima instancia del Sistema de Participación Ciudadana y Control Constitucional.
- La integración y renovación de la Corte Suprema de Justicia como máxima instancia de administración de justicia.
- La integración de la Corte Electoral como sala especializada de la CSJ en materia electoral.
- La integración de la Contraloría General de la Nación y las superintendencias de Compañías, de Bancos, y de Valores.
- La integración de la Fiscalía Nacional del Estado.
- La integración de la Contraloría de la Corrupción (actual Comisión de Control Cívico de la Corrupción), que sistematice y fusione instituciones que actualmente duplican acciones en esta misma materia.
- La integración de la Defensoría del Pueblo.

#### 6.1.4 Promoción de la organización social autónoma

Se trata de promover el fomento de la organización social (movimientos, redes, asociaciones, sindicatos) a fin de dar mayor peso político a sectores incipientemente organizados, fortalecer dinámicas económicas cooperativas y mecanismos de control social desde los usuarios y consumidores de los servicios públicos. Sin una efectiva capacidad organizativa de la sociedad civil, la democratización del poder político queda acotada al buen funcionamiento de las instituciones, y carece de interlocutores sociales colectivos con capacidad de agregar intereses y emprender acciones cooperativas para la auto-gestión y la disputa de los derechos ciudadanos.

El impulso de la democracia asociativa podría ser pensado desde la extensión de nuevos derechos asociativos potenciados por diversos incentivos institucionales y financieros y enmarcados en el respeto absoluto de la autonomía organizativa de la sociedad civil. Algunos campos para empujar dichas dinámicas colectivas sería:

- Facilitar la creación de asociaciones de defensa de los consumidores.
- Facilitar el funcionamiento de comités de usuarios de servicios públicos.
- Promover la organización de cooperativas y asociaciones de productores e intermediarios.
- Fomentar la asociatividad (productiva, industrial, artesanal) para alcanzar la reducción de costos y el incremento de los volúmenes de producción.
- Promover la economía social: participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad económica (producción organizada por ciertos colectivos para satisfacer directamente necesidades humanas). El Estado puede ofrecer financiación a una amplia variedad de producciones socialmente organizadas (no destinadas a la acumulación): asociaciones artísticas, asociaciones de cuidado, etc.

---

## 6.2 Importancia política y social de la justicia constitucional

Para que la Constitución sea, además de una declaración política, una ley que prevalece sobre las demás leyes y normas jurídicas, es necesario que existan jueces que determinen y sancionen las violaciones a la Constitución. Por tanto, la justicia constitucional es un requisito esencial para la operatividad de la Carta Fundamental y es el complemento institucional más adecuado del sistema de participación ciudadana; los procesos participativos superan de esta forma su dimensión exclusivamente declarativa o de vigilancia y pasan a conformar una mayor definición vinculante respecto de la efectiva exigibilidad de los derechos y del control de la constitucionalidad de los procesos decisionales. Corresponde a la Corte Constitucional dilucidar si el Congreso ha violado la Constitución al expedir leyes contrarias a los derechos y procedimientos que la Constitución establece. Así mismo, esta instancia debe actuar cuando las autoridades del ejecutivo violan mediante sus actos o decisiones normativas estos derechos, sea por acción u omisión. Deberá actuar como árbitro e intérprete final de la Constitución cuando el ejecutivo y el legislativo se enfrentan por desacuerdos en cuanto al alcance de la Carta Fundamental. Adicionalmente, puesto que los jueces, incluso los de la Corte Suprema, también pueden violar derechos fundamentales en el curso de un proceso judicial, es esta instancia la que debe resguardar en estos casos el debido proceso.

El fortalecimiento del Estado en aspectos como la planificación, la orientación del mercado y la provisión de servicios públicos requiere fortalecer el control constitucional sobre la administración. Este control es indispensable para evitar que esta actividad se convierta en fuente de violación de derechos humanos, especialmente económicos y sociales, en lugar de ser un medio de su realización. De hecho, si la Constitución es visualizada como un programa social, las dos vías inmediatas de realización de este programa son las políticas públicas y la jurisprudencia constitucional. Esta última mediante la dilucidación del contenido concreto de los derechos sociales y económicos, y de ser necesaria su protección judicial. Esto redirecciona constitucionalmente las políticas públicas, cuando ellas se desvían radicalmente de estos parámetros hacia lógicas clientelares, populistas o de pura eficiencia económica. Un ejemplo de esta situación viene dada por las actividades económicas privadas o públicas que violan derechos ambientales, y por esta vía derechos de comunidades e individuos tan básicos como la salud, la integridad física, la alimentación, el trabajo o la vida, de allí el actual desarrollo del Derecho Constitucional Ambiental.

Por otra parte el control constitucional es necesario para regular el proceso constituyente de conformación del Estado autonómico regulado y los consecuentes procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública. En los estados federales o con sistemas autonómicos es



---

esta instancia de control constitucional la que generalmente resuelve conflictos de competencia constitucional entre los distintos ámbitos de distribución del poder. Por ello, en este contexto de transformación, la resolución de conflictos de competencia podría volverse una apremiante necesidad, y la Corte Constitucional debería aportar en tal sentido. Este requerimiento es aun mayor en el caso ecuatoriano si se considera la existencia de pueblos indígenas que exigen diversos derechos de autonomía y participación en el marco de un Estado intercultural.

Finalmente esta vinculación entre participación y control constitucional vuelve efectiva la necesaria complementariedad entre constitucionalismo y democracia. La justicia constitucional puede actuar como un efectivo resguardo de los legítimos derechos de las minorías frente a las mayorías, de los procedimientos democráticos y de los derechos de los individuos.

El desarrollo de la justicia constitucional en el Ecuador no es un tema más de la Constituyente, ni puede ser eludido por los sectores progresistas si realmente buscan construir una institucionalidad realmente democrática que contribuya a la justicia social. La justicia constitucional es y debe ser una temática que cruza transversalmente los temas de reforma política, descentralización, planificación, y ambiente.

Las reformas se orientan a fortalecer la independencia, acceso y eficiencia de la Justicia Constitucional en Ecuador, de forma que aquélla contribuya efectivamente a la consolidación de un Estado Social de Derecho, y por tanto a una mayor equidad social, una mejor protección de los derechos humanos, y un activo pero encauzado rol del Estado que contribuya de forma real a estos objetivos.

### 6.2.1 Independencia

Se busca articular de manera más adecuada y eficiente las relaciones entre representación de intereses económicos y políticos y control constitucional. Para ello, la Corte Constitucional perfeccionará su autonomía en materia constitucional respecto del Congreso, de los partidos políticos y de las corporaciones de representación de intereses económicos y gremiales. Para el efecto, la Constitución debe declarar taxativamente que la Corte Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, eliminando las atribuciones del Congreso a este respecto. Sus integrantes serán designados bajo un proceso de postulación y preselección, con veeduría e impugnación ciudadana. Se suprime la facultad legislativa de enjuiciar políticamente a los magistrados de la Corte Constitucional, en lugar de ello, a efectos de rendición de cuentas se incluye a la Corte Constitucional en el Poder Judicial, de forma que queda sometida a la supervisión del Consejo de la Judicatura.

---

Para lograr mayor estabilidad y continuidad de la Corte Constitucional (CC), se amplía el periodo de los magistrados de cuatro a nueve años. Para dificultar su indebido control por los órganos de designación de los magistrados, y para lograr a la vez continuidad y renovación institucional, se crea un sistema de renovación de magistrados por tercios y se suprime su reelección.

### 6.2.2 Acceso

La reforma central para mejorar el acceso a la justicia constitucional reside en la institución del amparo constitucional. El amparo se fortalece mediante la ampliación de competencias para conocer amparos a todos los jueces del país, incluyendo un recurso ante las cortes de apelaciones (actuales cortes superiores).

Todas estas apelaciones son conocidas por la CC. Sin embargo, a efectos de que la CC genere una jurisprudencia constitucional obligatoria de alto nivel técnico en casos complejos, se la habilita para seleccionar los casos de amparo de los cuales se recurra ante la corte de apelaciones. En otras palabras, solo una parte de los amparos llegan a ser conocidos por la CC, pero su jurisprudencia puede tener efectos inter-pares. Para favorecer esta especialización se eliminan a los actos administrativos como objeto de control de constitucionalidad por parte de la CC, los cuales pasarán a ser conocidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se establecen resguardos constitucionales contra restricciones formalistas al amparo. En esta misma línea se fortalece el *habeas corpus*, transfiriendo la competencia para su conocimiento de los alcaldes a los jueces, ampliando su procedencia a toda forma de privación de libertad, amenazas contra la libertad y desaparición de personas.

### 6.2.3 Eficiencia

Para lograr mayor eficiencia se requiere especialización del órgano de control constitucional, pero a su vez competencias adecuadas para invalidar las normas y actos violatorios de la Constitución. La especialización se mejora mediante la capacidad de la CC de seleccionar amparos. En cuanto a competencias se agregan a las establecidas en 1998, el control de inconstitucionalidad por omisión, control previo automático de proyectos de ley orgánica, funciones consultivas vinculantes de efecto general, control formal de constitucionalidad de reformas constitucionales, y de convocatorias a consulta popular y a procesos de reforma de la Constitución, así como mayor amplitud para resolver conflictos de competencia constitucional. Además se declara fuente obligatoria de derecho la jurisprudencia constitucional.



En cuanto a la acción abstracta de inconstitucionalidad se la amplía a todos los ciudadanos, eliminando los requisitos formales de la Constitución de 1998. Para contribuir a su pertinencia técnica se establece la participación de la Defensoría del Pueblo, pero la opinión de ésta no es vinculante.

Se constitucionaliza la acción de acceso a la información y la Defensoría Pública.

CUADRO 13	
CUADRO COMPARATIVO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL	
CONSTITUCIÓN DE 1998	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p><b>CAPITULO 3</b></p> <p><b>DE LOS DERECHOS POLÍTICOS</b></p> <p><b>Art. 26.</b> Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos.</p> <p><b>Art. 27.</b> El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no harán uso de este derecho. Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho.</p> <p><b>Art. 28.</b> El goce de los derechos políticos se suspenderá por las razones siguientes:</p>	<p><b>De la participación política</b></p> <p>Los mecanismos de democracia representativa y democracia directa deben articularse en todos los niveles del sistema político. Se fortalecerán los procesos de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas y en el sistema de planificación, el cual debe ser descentralizado y participativo.</p> <p>La participación ciudadana permitirá orientar a las instancias de planificación en los ámbitos nacional, regional, provincial y local mediante consejos de participación ciudadana en cada nivel, los cuales se articularán a las instancias de participación y representación nacional. Los organismos parlamentarios locales serán co-responsables de la planificación. En lo local hay que considerar la necesidad de parlamentos locales constituidos de manera mixta entre representantes electos y autoridades del gobierno seccional inferior. El parlamento provincial con participación de representantes provinciales electos y alcaldes, los cantones con representantes cantonales electos y designados por las parroquias.</p> <p>Tanto a nivel local como regional se elaborarán presupuestos participativos. Se crearán mecanismos de participación ciudadana en la gestión de servicios públicos, así como otros de control y vigilancia social que fortalezcan la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas.</p>



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.
2. Sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista, salvo el caso de contravención.
3. En los demás casos determinados por la ley.

**Art. 29.** Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.

### **Del Tribunal Constitucional**

**Art. 275.** El Tribunal Constitucional, con jurisdicción nacional, tendrá su sede en Quito. Lo integrarán nueve vocales, quienes tendrán sus respectivos suplentes. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos. La ley orgánica determinará las normas para su organización y funcionamiento, y los procedimientos para su actuación.

Los vocales del Tribunal Constitucional deberán reunir los mismos requisitos que los exigidos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia, y estarán sujetos a las mismas prohibiciones. No serán responsables por los votos que emitan y por las opiniones que formulen en el ejercicio de su cargo.

Serán designados por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de la siguiente manera:

- Dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República.
- Dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno.

### **De la Corte Constitucional**

**Art.** La Corte Constitucional será el máximo órgano de control e interpretación constitucional<sup>11</sup>, posee jurisdicción nacional, y tendrá su sede en Quito. Lo integrarán nueve magistrados, quienes tendrán sus respectivos suplentes. Desempeñarán sus funciones durante nueve años, se renovarán por tercios cada tres años, y no podrán ser reelegidos<sup>12</sup>. Las normas para su organización y funcionamiento así como los procedimientos para su actuación se regularán mediante ley orgánica.

**Art.** Para ser magistrado de la Corte Constitucional, se requerirá:

1. Ser ecuatoriano por nacimiento.
2. Hallarse en goce de los derechos políticos.
3. Tener título de doctor en jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas.
4. Haber ejercido de forma destacada la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en Derecho Constitucional o Derechos Humanos por un lapso mínimo de diez años.
5. Los demás requisitos de idoneidad que fije la ley.

No serán responsables por los votos que emitan y por las opiniones que formulen en el ejercicio de su cargo.

**Art.** Los magistrados de la Corte Constitucional y sus suplentes serán designados previo proceso de postulación y preselección, bajo veeduría e impugnación ciudadana, organizado por una comisión de postulaciones y regulado por ley. Podrá además contarse con veeduría internacional. La comisión de postulaciones determinará los candidatos elegibles de entre los cuales

11 A diferencia de lo que sucede en la Constitución actual, la Corte Constitucional será parte del Poder Judicial y, por tanto, rendirá cuentas en el aspecto administrativo ante el Consejo Nacional de la Judicatura. Correlativamente se elimina el juicio político por parte del Congreso.

12 La posibilidad de juicio político contra los miembros de la Corte Constitucional será eliminado.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

- Dos, elegidos por el Congreso Nacional, que no ostenten la dignidad de legisladores.
- Uno, de la terna enviada por los alcaldes y los prefectos provinciales.
- Uno, de la terna enviada por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas.
- Uno, de la terna enviada por las Cámaras de la Producción legalmente reconocidas.

La ley regulará el procedimiento para la integración de las ternas a que se refieren los tres últimos incisos.

El Tribunal Constitucional elegirá, de entre sus miembros, un presidente y un vicepresidente, que desempeñarán sus funciones durante dos años y podrán ser reelegidos.

**Art. 276.** Competerá al Tribunal Constitucional:

1. Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones, emitidos por órganos de las instituciones del Estado, y suspender total o parcialmente sus efectos.
2. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la revocatoria del acto, sin perjuicio de que el órgano administrativo adopte las medidas necesarias para preservar el respeto a las normas constitucionales.
3. Conocer las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, y los casos de apelación previstos en la acción de amparo.
4. Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes.

se designará a los magistrados de la siguiente manera:

- Tres elegidos por la Corte de Casación.
- Tres elegidos por el Consejo de la Judicatura.
- Tres por el Presidente de la República.

La Corte Constitucional elegirá, de entre sus miembros, un presidente y un vicepresidente, que desempeñarán sus funciones durante tres años y no podrán ser reelegidos.

**Art.** Los magistrados de la Corte Constitucional no podrán en ningún caso ser cesados en sus funciones por quienes los designan. La Corte Constitucional tendrá autonomía administrativa, financiera y técnica; se halla bajo supervisión del Consejo de la Judicatura. La destitución de un magistrado constitucional debido a una falta administrativa grave declarada por el Consejo de la Judicatura requerirá el voto de al menos seis magistrados.

**Art.** Competerá a la Corte Constitucional:

1. Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes, interpretarlas constitucionalmente y, de ser el caso, declarar su invalidez.
2. Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, de actos normativos, incluyendo los de entidades territoriales autónomas, y de ser el caso, declarar su invalidez.
3. Conocer y resolver sobre las demandas de inconstitucionalidad por omisión, adoptando las medidas necesarias para cesar la violación constitucional.
4. Absolver consultas sobre interpretación constitucional. Sus dictámenes serán vinculantes y tendrán efecto general.
5. Conocer las resoluciones que denieguen el *hábeas corpus*, el *hábeas data* y el amparo y revisarlas cuando a su



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

5. Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional.

6. Dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.

7. Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes. Las providencias de la Función Judicial no serán susceptibles de control por parte del Tribunal Constitucional.

**Art. 277.** Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por:

1. El Presidente de la República, en los casos previstos en el número 1 del Art. 276.

2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los números 1 y 2 del mismo artículo.

3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los números 1 y 2 del mismo artículo.

4. Los consejos provinciales o los consejos municipales, en los casos señalados en el número 2 del mismo artículo.

5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos, o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los números 1 y 2 del mismo artículo.

El Presidente de la República pedirá el dictamen establecido en los números 4 y 5 del mismo artículo.

La dirimencia prevista en el número 6 del mismo artículo, podrá ser solicitada por el Presidente de la República, por el Congreso Nacional, por la Corte Suprema de Justicia, los consejos provinciales o los concejos municipales.

La atribución a que se refiere el número 3 del mismo artículo, será ejercida a solicitud de las partes o del Defensor del Pueblo.

**Art. 278.** La declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria y será

juicio sea necesario pronunciarse sobre ellas para el desarrollo de la jurisprudencia constitucional.

6. Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes.

7. Ejercer de oficio control previo sobre la constitucionalidad, por la forma y por el contenido, de proyectos de leyes orgánicas. Este control no excluye el control sobre inconstitucionalidad derivada de la aplicación de una ley a un caso concreto.

7. Dictaminar sobre tratados o convenios internacionales antes de su aprobación por el Congreso Nacional.

8. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución.

9. Decidir sobre la inconstitucionalidad de reformas constitucionales por vicios en el procedimiento legislativo.

10 Decidir, previo al pronunciamiento ciudadano, sobre la constitucionalidad de convocatoria a consulta popular sobre reformas constitucionales y convocatoria a asamblea constituyente.

La jurisprudencia constitucional constituye fuente obligatoria de Derecho.

**Art.** Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por cualquier ciudadano. En todos los casos, incluyendo demandas presentadas por autoridades u órganos públicos, se contará con la opinión no vinculante del Defensor del Pueblo.

La dirimencia de competencia prevista en el número 8 del mismo artículo será solicitada por quien la reclama.

**Art.** La sentencia que declara la inconstitucionalidad implica la invalidez jurídica de la disposición o el acto declarado inconstitucional. La sentencia es obligatoria para las partes desde que se ejecuta, y tiene efectos generales desde su publicación en el Registro Oficial.



## CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

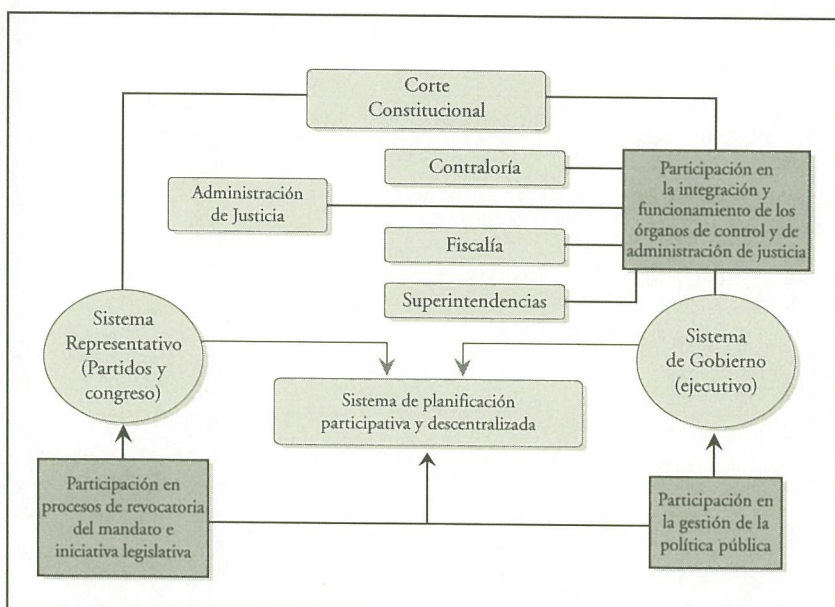
promulgada en el Registro Oficial. Entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación y dejará sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucional. La declaratoria no tendrá efecto retroactivo, ni respecto de ella habrá recurso alguno.

Si transcurridos treinta días desde la publicación de la resolución del Tribunal en el Registro Oficial, el funcionario o funcionarios responsables no la cumplieren, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, los sancionará de conformidad con la ley.

**Art. 279.** El Tribunal Constitucional informará anualmente por escrito al Congreso Nacional, sobre el ejercicio de sus funciones.

La declaratoria generalmente no tendrá efecto retroactivo, salvo que viole derechos fundamentales, ni respecto de ella habrá recurso alguno.

Si transcurridos treinta días desde la fecha en que la sentencia es ejecutoriada, el funcionario o funcionarios responsables no la cumplieren, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, los sancionará de conformidad con la ley, la cual establecerá las responsabilidades administrativas, civiles y penales correspondientes.

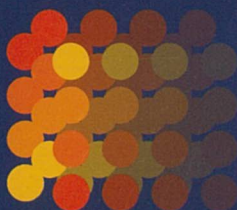






El programa constitucional que aquí se presenta ha sido elaborado en los últimos meses en un proceso deliberativo y participativo de los sectores sociales y políticos de izquierda y centro izquierda, con el objetivo de generar una comunidad de ideas que el campo progresista deberá plasmar en la nueva carta política. La construcción de la propuesta -que se alimentó de importantes eventos en las ciudades de Cuenca, Quito y Guayaquil, y que contó con la participación de expertos constitucionalistas de la región y de intelectuales progresistas del país- ha tenido como premisa la unidad de la tendencia y la necesidad de generar condiciones para el surgimiento de una nueva entidad política que trascienda la coyuntura y articule la diversidad de intereses y proyectos que buscan la transformación del país.

La presente propuesta, realizada en el marco del proyecto Las Izquierdas y la Constituyente -bajo el auspicio del ILDIS-FES y con la participación de la Revista La Tendencia- pone en consideración del país y de las izquierdas algunas de las directrices del cambio de régimen político, de los actores y mecanismos de participación, de la regulación de la economía y del ordenamiento territorial, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos, en dirección a promover un país justo, igualitario, incluyente y democrático



ISBN 978-9978-94-122-5



9 789978 941225



LAS IZQUIERDAS Y LA CONSTITUYENTE

# Programa Constitucional