



LW  
LP

U<sup>Q</sup>FQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

---

## Transcripción: “Enmiendas Constitucionales en Ecuador: Flexibilidad en favor de la Democracia”.

**Santiago García Jaramillo**

*Ponente*

**Juliana Muñoz Ramírez**

*Transcriptor*

2024 / 02

**USFQ Law Working Papers**

Colegio de Jurisprudencia  
Universidad San Francisco de Quito USFQ  
Quito, Ecuador

---

**En contestación a:** n/a

**Recibido:** 2023 / 01 / 19

**Difundido:** 2024 / 02 / 05

**Materias:** derecho constitucional, derecho internacional, derecho comparado

**DOI:** <https://doi.org/10.18272/usfqlwp.164>

**Citación sugerida:** Muñoz Ramírez, Juliana. *Enmiendas Constitucionales en Ecuador: Flexibilidad en favor de la Democracia*, ponencia de García Jaramillo, Santiago (Quito, Ecuador: USFQ Law Working Papers, 2024/02), <https://doi.org/10.18272/usfqlwp.164>.

---

© Juliana Muñoz Ramírez

El presente constituye un documento de trabajo (*working paper*). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

## USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autoral para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

**Más información:** <http://lwp.usfq.edu.ec>

**Título de la ponencia:** Enmiendas Constitucionales en Ecuador: Flexibilidad en favor de la democracia.<sup>1</sup>

**Ponente:** Santiago García Jaramillo<sup>2</sup>

**Transcriptor:** Juliana Muñoz Ramírez<sup>3</sup>

**Resumen:**

En esta ponencia Santiago García Jaramillo, profesor de la Universidad Javeriana de Colombia, analiza la enmienda constitucional que se está realizando en el Ecuador, a través de un punto una vista más constitucional, y brinda ideas acerca del constitucionalismo comparando entre Ecuador y Colombia que puedan servir para la enmienda que se está realizando. Expone varios puntos acerca de causas y efectos, además de las ventajas y riesgos que pueden suceder dentro de la enmienda constitucional, utilizando varios ejemplos que han sucedido en Colombia.

**Palabras clave:**

Enmienda, Corte Constitucional, reforma constitucional, Estado, constitucionalidad, Ecuador, jueces constitucionales, Colombia.

**Abstract:**

*In this presentation, Santiago García Jaramillo, professor at Universidad Javeriana de Colombia, analyzes the constitutional amendment that is being carried out in Ecuador, through a more constitutional point of view, and wants to give ideas about constitutionalism comparing Ecuador and Colombia that can be used for the amendment that is being carried out. He gives several points about causes and effects as well as advantages and risks that can happen within the constitutional amendment, using several examples that have happened in Colombia.*

**Key Words:**

*Amendment, Constitutional Court, constitutional reform, State, constitutionality, Ecuador, constitutional judges, Colombia.*

---

<sup>1</sup> El evento tuvo lugar el miércoles 11 de enero de 2023, a las 12h00 (ECT, UTC -5) en Quito, Ecuador, y en modalidad telemática.

<sup>2</sup> Afiliación: Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Javeriana de Colombia.

<sup>3</sup> Afiliación: Universidad San Francisco de Quito. Correo electrónico: jmuozr@estud.usfq.edu.ec.

## **Transcripción de la ponencia:**

Colombia ha sido experto en materia de control de las reformas constitucionales, y creo que desde ese punto quiero enfocar mi intervención, sobre todo porque sé que la Corte Constitucional del Ecuador también ha mirado hacia la Corte Constitucional de Colombia al momento de hacer un control de las reformas constitucionales. Yo quiero, más que enfocarme en el contenido de la reforma que se está haciendo, que es algo que Karen (otra ponente) dejó claro, y seguramente mis colegas del Ecuador tienen mucho más claro; es dar unas ideas generales sobre el tema de la reforma a la Constitución, y sobre todo del tema comparado entre Ecuador y Colombia que pueden servir para la reforma que se está haciendo.

Lo primero, es que al revisar la Constitución de Ecuador y mirar como se ha hecho este proceso, he quedado entre sorprendido, desconcertado y a la vez alegre. Yo tengo un problema muy grande con el control judicial a la reforma constitucional. Pero cuando la Constitución ecuatoriana le otorga a la Corte Constitucional el poder de hacer este control previo; por medio del cual se determina si estamos ante una enmienda, una reforma parcial o se debe tramitar a través de una Asamblea Constituyente, quedo un poco desconcertado porque es un poder muy grande que se le da a la Corte Constitucional. Creo que una de las críticas que le hemos hecho a la Corte Constitucional Colombiana (de la cual yo fui parte seis años), es que se convierte en un actor más de la reforma constitucional, en el caso colombiano en un actor vedado, porque es un poder que ha sido auto otorgado. Pero en el caso del Ecuador, la Constitución de frente le convierte a la Corte Constitucional en un actor de la reforma constitucional, y en ese sentido, desnaturaliza un poco la función del juez constitucional. Digámoslo en términos clásicos, pero reconoce algo que los críticos del control constitucional en general, siempre han llamado la atención y es, que es un órgano político. Pienso que la Constitución del Ecuador de frente reconoce que la Corte Constitucional tiene una función política, es un órgano político y el hecho de decidir por cuál de estas tres vías se tramita la reforma constitucional, pues sin duda es una decisión que se basa en argumentación jurídica. En cuanto a las decisiones de la Corte, tuve la oportunidad de leerlas, me parecen sólidas y solventes, pero siempre tendrán el riesgo de ser vistas como decisiones políticas, que es lo mismo que pasa en Colombia. Con la ventaja de que en Ecuador la Constitución ha habilitado al poder constituyente esta función; diferente al caso colombiano que es una auto habilitación de la Corte Constitucional. Esa es la primera diferencia y ventaja que

quiero tratar, sigo creyendo que tiene un riesgo, ya lo decían expertos de reforma constitucional, uno de los riesgos de darles esos poderes tan grandes a las Cortes Constitucionales en tema de enmienda constitucional, es que los actores políticos dejan de ver los congresos, dejan de ver las elecciones, como las batallas que ganar, y empiezan a ver las Cortes Constitucionales como los lugares que hay que conquistar si se quiere tener un poder político absoluto dentro del Estado. Entonces ese es mi primer temor frente al diseño institucional. Lo que me parece una ventaja es que la Constitución del Ecuador diga de entrada que la enmienda constitucional requiere un control previo y que mencione por cual de esas tres vías se tramita. En cambio, en Colombia, esto sucede con un control posterior. En dicho país ya está aprobada la reforma y luego de aprobada te dicen: “No, usted ‘congreso’ no tenía competencia para hacer eso”. Eso debió haberse tramitado por la vía de un referendo, o de una reforma constitucional. También tenemos en Colombia el caso, (políticamente muy discutible) de la segunda reelección presidencial, donde la Corte estableció que este caso no se podía realizar por referendo, pero luego le dice “sí” a una reforma constitucional que aprueba que sí se pueda realizar por referendo. Entonces ese es mi primer punto teórico frente a lo que ha sido el proceso de modificación constitucional en Ecuador.

El segundo temor que yo tengo es: ¿hasta dónde puede llegar este control de constitucionalidad? Porque tenemos esta modalidad de control previo que precisamente busca de algún modo legitimar previamente el procedimiento, decir “listo este procedimiento queda habilitado, por aquí se puede hacer”. Siempre tengo el temor vívido en Colombia de una habilitación posterior para mirar el resultado, que hemos tenido tanto por el contenido como por la forma, y esto aun cuando no están escritos en la Constitución, las Cortes Constitucionales, y sobre todo la del Ecuador con el lenguaje que usa la Constitución. Esta última utiliza el lenguaje de la estructura fundamental, es decir, está inscrita en esta teoría del constitucionalismo contemporáneo. Hay una estructura básica de la Constitución que es irreformable, y eso puede dejar en incertidumbre el resultado de un referendo. Uno creería que hay una cosa publicada frente al procedimiento en la medida de lo que la Corte ya se ha pronunciado. Ahora, en la experiencia colombiana, lo que hemos aprendido es que hay un temor latente a que los jueces se auto habiliten una vez que el resultado de un referendo haya sido aprobado con el fin de mirar el contenido y con el pretexto de los vicios de competencia. Ahí es donde digo que Ecuador nos tiene algo de ventaja respecto de Colombia, porque uno dice “bueno, si se

despejaron las dudas sobre el vicio de competencia antes de someterse al voto no debería haber una habilitación posterior”. Pero a mí, el lenguaje de estructura fundamental que está en la Constitución del Ecuador, me parece que deja una puerta abierta para que se pueda volver a discutir por los llamados vicios de competencia o vicios de sustitución de la Constitución una vez que se haya aprobado el referendo, y creo que eso es algo que hay que mirar con mucho detenimiento.

Mi tercera alerta (sin ser del Ecuador obviamente y con mucha delicadeza, un extranjero hablando de temas internos), es evitar a toda costa lo que nos sucedió en Colombia, con el plebiscito que aprobaba el proceso de paz. Una vez que fue rechazado todo el proceso de aprobación, se llevó al Tribunal Constitucional. Lo que hay que evitar a toda costa, con la reforma constitucional, es que sin importar lo que suceda en el resultado, esto se vuelva un litigio constitucional. En Colombia lo que hizo la Corte Constitucional por la puerta de atrás fue desconocer un resultado popular para aprobar un plebiscito que había sido rechazado por la vía de la interpretación constitucional, y pienso que esto le hizo mucho daño a la implementación de lo que fue el proceso de paz en Colombia. Creo que un proceso de reforma constitucional tan ambicioso como el que se está buscando en Ecuador, en caso de que tenga un resultado muy cercano, debería buscar mecanismos de amplia deliberación para buscar mayores concesos y si es el caso que se llegue a un rechazo o aprobación mínima. Además, creo que esto llama a una humildad y no a un atropello constitucional como el que hicimos en Colombia, que una clara mayoría del Ejecutivo con la Corte Constitucional fue capaz de llevar e imponer un resultado que estaba rechazado. Obviamente, con un discurso muy bonito del derecho a la paz, teniendo siempre en cuenta principios constitucionales para hacer interpretación y justificar estas implementaciones. Entonces, yo creo que la Constitución del Ecuador hace un llamado claro a esa deliberación y que lo último que puede pasar con el referendo propuesto es que se vuelva un litigio constitucional sin importar cual sea el resultado.

En estos últimos segundos que me quedan, creo que la Corte del Ecuador ha sido cauta en el uso de esta revisión de la reforma, como decía Karen (otra ponente invitada), los textos de las evidencias del proceso de reforma constitucional son claros, se revisó que no sean inductivos, y las preguntas se ve que no tienen ningún problema. ¡Pero pongan mucha atención cuando la Corte empieza a invocar principios muy fuertes para invalidar reformas constitucionales! En Colombia, hemos invalidado una modernización que es necesaria de la rama judicial invocando un supuesto principio de independencia

muy mal entendido porque sí se garantizaba la independencia. Habilitar muy fuertemente a la rama judicial al intervenir en el proceso de reforma de la Constitución crea una rigidez tan extrema que puede terminar por destruir todo el sistema constitucional.

**Pregunta al ponente:**

“¿Qué opinan ustedes, si realmente esas enmiendas que vamos a tener o el concepto de enmiendas constitucionales en el Ecuador si es algo a favor de la democracia o no? ¿Es bueno o es malo para la democracia en el Ecuador?”

Lo primero que uno tiene que hacer es una precisión conceptual, y es de qué tipo de democracia estamos hablando cuando nos preguntamos si es bueno o malo para la democracia. Porque en términos de entender la democracia únicamente como participación, yo creo que siempre es positivo que ese tipo de preguntas se tramiten por la vía directa. Yo soy enemigo de equiparar democracia, Estado, derechos, y todo lo que hoy en día muchos de las corrientes del constitucionalismo alejadas precisamente de la filosofía analítica de la que Jorge (otro ponente invitado) hacía referencia ahora, en la cual tratan de poner a la democracia como un término que junta absolutamente todo: separación de poderes y la garantía de derechos. Yo considero que estos terminos deben ir de manera separada. Entonces pienso, que en términos estrictamente democráticos de participación ciudadana, esta separación puede ser beneficiosa siempre y cuando haya una participación activa; y en segundo lugar, siempre y cuando el desacuerdo sea razonable y se tramite de una manera también civilizada, sin demonización de un lado u otro. Tenemos otra vez el ejemplo colombiano, en donde la primera reacción fue demonizar al oponente. Entonces, todos votan de determinada manera por “X” o “Y” razón, sin realmente consultar cuales eran las causas. Entonces, en ese sentido, puede hacerle un bien a la democracia siempre y cuando sea visto como un proceso que no tiene cartas marcadas, sea un proceso en el que se pueda expresar el disenso sin mayor problema, ni mucha demonización. Y pienso que en eso también, los jueces constitucionales tienen un gran deber de no tratar de demostrar que un lado está por fuera del debate civilizado, porque eso sí demoniza cualquier discusión dentro de una democracia. En cuanto a los resultados creo que es distinto, ya es un tema frente al procedimiento y el resultado. Considero que este sí es un tema estrictamente político, y creo que Andrés (otro ponente invitado) decía ahora que esas son preguntas políticamente correctas y son lo que los ciudadanos están buscando. Entonces, ¡ojalá la implementación

refleje eso! Pero esto hay que separarlo de la idea del resultado y de la concretización del referendo; esto no va necesariamente atado al concepto de democracia que estamos hablando. Entonces, puede ser muy democrático por un lado, pero tener un mal resultado en su implementación. ¡Ojalá las dos cosas se den, que sea un bien para la democracia y que también el resultado que se dé sea políticamente bueno para el país!

### **Conclusión de la ponencia:**

Yo aquí voy a estar muy de acuerdo con Jorge (otro ponente invitado), yo creo que lo más importante de este proceso, y considero que en la teoría en general, es no ver el constitucionalismo como un resultado, como una serie de principios preestablecidos que simplemente se pueden aplicar; si no entender el constitucionalismo como un proyecto. Creo que entender el constitucionalismo como un proyecto pasa por lo que decía Jorge, por un compromiso, no solo de hacer las reformas constitucionales que sean necesarias si no que haya un legislativo activo, que actúe conforme lo que están necesitando las personas; y una Corte Constitucional que tenga cierta deferencia con el legislativo y que no sea excesivamente invasiva. Sin caer en dos extremos, en un reformismo excesivo en el cual se cree que reformar la Constitución revela cualquier cambio, pero que también tiene un contrapeso contraproducente que es ver al Tribunal Constitucional como el contrapeso. A ese reformismo que cree ser la consecuencia que va aparejada al reformismo y se cree que tiene que haber alguien que lo frena y termina en un empoderamiento excesivo de los jueces constitucionales. Pero tampoco caer en una petrificación absoluta del sistema constitucional que lleve a que se rompa por completo el pacto constitucional y lleve a la necesidad de estar reformulando la Constitución cada determinado tiempo. Cómo encontrar ese balance es un absoluto muy complejo, y creo que ese es el gran problema teórico que hay detrás de lo que está haciendo Ecuador con la reforma constitucional en este momento.