# El concepto de soberanía en el texto constitucional

*Diego Pérez Ordóñez*

**1. Qué es la soberanía.-** El concepto de soberanía significa, en pocas palabras, el poder estatal de tomar decisiones en última instancia, sin sometimiento o consulta a ninguna otra organización. Por eso la soberanía es la característica fundamental del Estado, como organización jurídica y política de la sociedad: solamente el Estado puede ser soberano, y la soberanía es un atributo únicamente estatal. La soberanía diferencia al Estado de otras organizaciones, por poderosas que éstas sean.

Al hablar del Estado, la soberanía se traduce en su poder para tomar decisiones de acuerdo únicamente con su voluntad. La soberanía es la facultad del Estado para autoobligarse y para autogobernarse. Es el reflejo de la independencia de poder político. La soberanía, dentro de un territorio determinado, también es el poder estatal de mandar con límites en el ordenamiento jurídico. Todos los otros entes u organizaciones que tienen poder para obligar deben estar subordinados al designio del Estado, claro que siempre ajustado a Derecho. El Estado, entonces, no está limitado por ningún otro poder dentro de sus fronteras.

El concepto de la soberanía, por otro lado, está estrechamente vinculado con otras dos nociones ya mencionadas: con el poder y con el Derecho. La soberanía se traduce en una limitación jurídica del poder. Como ni el poder puede ser absoluto, ni la soberanía puede ser ilimitada, el Derecho tiene como misión actuar como freno en ambos casos. De ahí que la soberanía, el poder estatal de tomar decisiones de modo independiente, deba ejercerse a través de los órganos del poder público. Si la soberanía pudiera ejercerse de modo discrecional y sin control estaríamos viviendo en un régimen de fuerza y no en un régimen de Derecho.[1]

La soberanía también tiene vinculación íntima con otra institución: el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Solamente el Estado, en un régimen democrático, puede hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con sus fines.

Sobre este aspecto Pérez Royo comenta:

> *"En la teoría política y jurídica hay un concepto con el que se expresa dicho monopolio del poder: el concepto de* soberanía. *Con dicho concepto se expresa simultáneamente el monopolio del poder hacia dentro del país y la independencia del mismo hacia fuera. El Estado es soberano porque es un único poder dentro de sus fronteras y porque es un poder independiente en sus relaciones con los demás Estados."*[2]

Para el profesor español el poder estatal es al mismo tiempo objetivo, despersonalizado, concentrado en una instancia única y que no admite intermediarios en relación con los individuos que son, sin excepción, ciudadanos. Así el Estado actúa como una especie de "igualador" de derechos, que no admite ni tolera distinciones jurídicas ni privilegios de ninguna clase: *"En la desconfianza hacia el posible uso que se pudiera hacer del 'monopolio del poder', es donde encontraría su fundamento la reivindicación de la garantía de los derechos y la división de poderes, de la que nacería la Constitución escrita."*[3]

Si queremos remitirnos a la historia, el concepto de soberanía va de la mano con el Estado moderno. El estado moderno implantó la obediencia territorial al poder político. Anteriormente existían tantas soberanías cuantos señores con poder de mando existían. Por eso Bataille afirma que:

> *"Antiguamente, la soberanía perteneció a aquellos a aquellos que, bajo los nombres de jefe, faraón, rey, rey de reyes, jugaron un papel de primer orden en la formación del ser con el que nos identificamos, del ser humano actual. Pero igualmente perteneció a diversas divinidades, una de cuyas formas es el dios supremo, así como los sacerdotes que las sirvieron y encarnaron, que a veces fueron uno con los reyes; la soberanía perteneció, en fin, a toda una jerarquía feudal o sacerdotal que no presentó con aquellos que ocuparon su cumbre más que una diferencia de grado."*[4]

Para el profesor Hermann Heller[5] la soberanía consiste en la capacidad, a un tiempo jurídica y real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere

la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo; y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado, sino, en principio, a todos los habitantes del territorio. De acuerdo con esa definición la soberanía implica:

a) Una organización de derecho (el Estado) con capacidad de obrar y de oponerse legítimamente a todos los otros poderes y organizaciones menores que existan en su territorio.
b) Un poder de ordenación territorial, supremo y exclusivo.
c) La unidad social del poder del Estado.

Finalmente, el poder del Estado es soberano por excelencia, lo que significa que dentro de su territorio, es poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo.

Por otro lado, el concepto de soberanía, como elemento esencial del Estado, está conectado con el de territorio. El Estado tiene capacidad de mando, de uso de fuerza, dentro de una circunscripción física determinada por las fronteras. Dentro de estas fronteras existe un deber jurídico de subordinación. La circunscripción territorial sobre la que está asentado un Estado es límite de su soberanía: Ecuador, por ejemplo, no puede tomar decisiones soberanas respecto de los asuntos colombianos, ni dictar leyes que regulen actividades que se desarrollan en Perú.

Extraterritorial, o internacionalmente, la soberanía se refleja en el ejercicio de los derechos y obligaciones estatales en condiciones de igualdad con otros Estados. Cada Estado, por ejemplo, tiene libertad de diseñar su modo de organización política y de poner en práctica su propio ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, la validez del concepto de soberanía desde el punto de vista del derecho internacional - y de la práctica- es discutible. La soberanía, en el día a día, está condicionada por varios factores, entre ellos factores económicos y bélicos.[6]

**2. La idea de soberanía en el texto constitucional.-** El texto constitucional redactado por la Asamblea Constituyente de Montecristi y sometido a referéndum es pródigo a la hora de mencionar el concepto de soberanía, no siempre de modo acertado. De hecho, el concepto de soberanía es uno de los ejes rectores del texto mencionado, junto con ideas como el buen vivir (que no es materia de este trabajo).

No voy a analizar todos los conceptos de soberanía en la Constitución de Montecristi, porque son demasiados. Pretendo, más bien, comentar los que me han parecido más importantes.

**3. Soberanía popular.-** La Constitución (Art. 1) empieza mencionando que el Ecuador es un Estado soberano y que la soberanía radica en el pueblo "*cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución*". Esta declaración no es muy diferente de aquella incluida en la Constitución reformada en 1998, e incluye las ideas clásicas respecto de la soberanía:

- La idea fundamental del Estado soberano, no sometido a ningún otro poder u organización.
- La soberanía popular, como uno de los triunfos de la Ilustración y del concepto del contrato social.
- El ejercicio de la soberanía popular por medio de los órganos del poder público (poderes constituidos) y a través de los medios de participación directa previstas en la Constitución. En este punto también aplica la teoría clásica de que si bien la soberanía radica en el pueblo, como el Estado es una organización, es necesario que el ejercicio de la soberanía se dé a través de las instituciones estatales.

**4. El deber del Estado.-** Seguidamente la Constitución manda (Art. 3 # 2) que uno de los deberes primordiales del Estado sea garantizar y defender la soberanía nacional, es decir emprender la defensa de su propia característica fundamental y diferenciadora. Aquí cabe preguntarse cómo el Estado defiende su propia capacidad de tomar decisiones independientes y por qué medios. Más adelante veremos que este es uno de los errores más graves del texto constitucional, porque le encarga esta misión también a las Fuerzas Armadas.

**5. La llamada soberanía alimentaria.-** En aparente concordancia con la idea del buen vivir, la idea de soberanía alimentaria recorre varios pasajes del texto constitucional. El Art. 13, por ejemplo, manda lo siguiente:

> *"Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.*
>
> *El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria."*

El análisis concordado y conectado de esta norma podría llevar a las siguientes conclusiones:

- El Estado consagra y reconoce el derecho fundamental y colectivo al acceso a alimentos con ciertas características: el acceso debe ser seguro e ininterrumpido, los alimentos sanos, suficientes y nutritivos y, de ser posible, ecuatorianos. Además, el acceso a los alimentos debe guardar correspondencia con la identidad y tradición de quien ejerza este derecho.
- Es obligación del Estado fomentar la llamada soberanía alimentaria.

Este análisis, sin embargo, deja algunas dudas que deben ser despejadas.

La primera: ¿es este derecho de acceso a la alimentación justiciable? Es decir, en vista de que se trata de un derecho constitucional garantizado y reconocido por el Estado, ¿puede una persona o una colectividad exigirle judicialmente al Estado la aplicación práctica de este derecho?

La segunda: ¿debemos entender, entonces, a la soberanía alimentaria como la obligación del Estado de dar acceso seguro a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferiblemente locales?

La primera duda es más fácil que la segunda. En el primer caso resulta evidente que, en tratándose de un

derecho constitucional y como la Constitución es una norma jurídica de orden público, el derecho de acceso a la alimentación debe ser exigible judicialmente (lo que podría implicar muchas complicaciones prácticas que no son materia de este trabajo). La segunda: no queda claro si la soberanía alimentaria equivale a la preferencia estatal por los alimentos locales o si debe entenderse como la garantía al derecho de acceso a los alimentos. Quedan también pendientes varias otras preguntas, ¿puede, en la práctica, el Estado garantizar que toda su población esté alimentada?, ¿significa la soberanía alimentaria que el Estado está obligado a alimentar por sí mismo a sus habitantes? De la lectura analítica parece que la respuesta es sí, puesto que uno de los ejes de este borrador constitucional es la intervención activa del Estado en todas las actividades.

En este punto es necesario trascribir el Art. 281 del texto, que consagra varios numerales a las responsabilidades estatales en materia de soberanía alimentaria:

> *"**Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.*
> *Para ello, será responsabilidad del Estado:*
> 1. *Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.*
> 2. *Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.*
> 3. *Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.*
> 4. *Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.*
> 5. *Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.*
> 6. *Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.*
> 7. *Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.*
> 8. *Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.*
> 9. *Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.*
> 10. *Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.*
> 11. *Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.*
> 12. *Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.*
> 13. *Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.*
> 14. *Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras."*

Este extenso mandato constitucional está reforzado por la obligatoriedad de que la política económica tenga entre sus objetivos fundamentales a la soberanía alimentaria:

> *"**Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos:*
> 3. *Asegurar la soberanía alimentaria y energética."*

> *"**Art. 304.**-La política comercial tendrá los siguientes objetivos:*
> 4. *Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas."*

Y, en la misma línea, el Estado ecuatoriano tendrá la obligación de promover el acceso en condiciones equitativas a los medios de producción por medio de la implementación de políticas públicas que fomenten la soberanía alimentaria.

> *"**Art. 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:*
> 4. *Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado."*

Por otro lado el Art. 15 del texto constitucional manda que la soberanía alimentaria prevalezca sobre la soberanía energética: "*La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua*" Es decir que, en todo caso, las políticas energéticas del Estado deberán estar supeditadas al ejercicio del derecho al acceso a la alimentación (definida erradamente en el texto como soberanía alimentaria).

Así, vemos que el principio de la soberanía (la capacidad del Estado de tomar decisiones independientes) se ha extendido a la llamada "soberanía alimentaria", que en el texto constitucional comentado ha sido confundido con la intervención del Estado en la economía y con el nacionalismo. No es lo mismo un Estado soberano (como lo son todos) que un Estado que interviene en la economía, o una ideología que propugna el nacionalismo en todos los campos.

**6. La protección de la soberanía.-** Como consecuencia del diseño de un Estado constitucionalmente soberano, asentado sobre el principio de la soberanía popular, el texto le encarga al Presidente de la República y a las Fuerzas Armadas, al mismo tiempo, el mantenimiento y la garantía de la soberanía. Hay que aclarar que

esta grave confusión ha sido incluida en anteriores Constituciones ecuatorianas.

Las normas relevantes para el análisis son:

> *"**Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*
> *17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional." y*
> *"**Art. 158.-** Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.*
> ***Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.***
> *La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.*
>
> *Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico."* (Mi destacado)

Es correcto el mandato constitucional de que sea el Presidente de la República el defensor fundamental de la soberanía y del orden interno, en vista de que el Presidente es al mismo tiempo jefe del Estado y director de la administración pública. Esta es una de las características básicas del régimen presidencial: que una sola persona ocupe al mismo tiempo y por elección popular las dos funciones. La defensa de la soberanía, como resulta evidente, tiene que ver con la función del Presidente como jefe de Estado. En un régimen presidencial una de las competencias fundamentales del Presidente debe ser mantener la independencia del Estado e, incluso, vigilar su existencia pacífica e autónoma. De ahí que en este sistema el Presidente sea el jefe de la fuerza pública y tenga la competencia constitucional para, de forma limitada y temporal, decretar el estado de emergencia (cuando la existencia del Estado corre peligro).

Sin embargo, el mandato constitucional de que las Fuerzas Armadas tengan como misión fundamental la defensa de la soberanía es absolutamente incorrecto y constitucionalmente antitécnico, por las siguientes razones:

- Porque este mandato constitucional pone en riesgo uno de los principios básicos de la democracia: que las Fuerzas Armadas son obedientes del poder civil y no deliberantes por sí mismas.
- Porque se confunde dos elementos del Estado: la soberanía y el territorio. La soberanía, como hemos visto, es la capacidad del Estado de tomar decisiones de forma independiente y el territorio es el espacio físico en el que se asienta el Estado. Puede ser que las Fuerzas Armadas tengan como misión, en obediencia del poder civil, colaborar para la preservación de la integridad del territorio, pero en ningún caso pueden tener como misión la garantía de la soberanía.
- ß Porque esta norma constitucional, en una interpretación equivocada, podría servir para legitimar la idea de que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en la vida política (bajo la excusa de que están garantizando la soberanía).

Podría argumentarse a favor del texto constitucional que las Fuerzas Armadas deberán garantizar la soberanía nacional de forma obediente a las órdenes del Presidente de la República, sin embargo el mandato de que la fuerza pública tenga a su cargo la independencia política del Estado resulta peligroso.

**7. Otras concepciones de la soberanía.-** Además de las comentadas, el texto constitucional de Montecristi incluye varias otras menciones del concepto de soberanía. Vale la pena analizar otros casos (no todos):

- En el Art. 27 se manda que la educación se centre en el ser humano y se justifica que la educación es *"indispensable para la construcción de un país soberano."* En este punto también cabe comentar que el texto constitucional confunde el concepto de soberanía con la consigna de un sistema político nacionalista, centrado en el poder político y no necesariamente en el ciudadano.
- En el Art. 276 se le otorga al régimen de desarrollo, entre otros, el objetivo de garantizar la soberanía nacional. ¿No era esta una misión del Presidente de la República y de las Fuerzas Armadas, como quedó apuntado? ¿Cómo puede el régimen de desarrollo garantizar la soberanía nacional? En este punto también hay una concepción equivocada respecto de la soberanía: me imagino que el texto quiere decir que el régimen de desarrollo debe garantizar, más bien, la intervención y la planificación estatal.
- El Art. 422 prohíbe la celebración futura de tratados internacionales en los que *"el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas."* En este caso se debe entender la norma como la veda constitucional para que el Estado se obligue en nuevos tratados y, por tanto, surge la pregunta respecto de los tratados internacionales vigentes. En este caso, creo, el Estado ecuatoriano debe respetarlos en vista del principio de *pacta sunt servanda* incluido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En otras palabras: el Estado ecuatoriano no puede alegar sus razones de derecho interno (ni siquiera la expedición de una nueva Constitución) para incumplir sus obligaciones internacionales.

**8. Conclusión.-** Del comentario de las principales aplicaciones del concepto de soberanía en el texto constitucional de Montecristi se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- El concepto de soberanía se ha confundido con la política de intervención del Estado en la actividad económica y con el nacionalismo, en todas sus variedades. Así, el principio de la soberanía ha sido aplicado y concebido de una forma inapropiada y antitécnica.
- El texto constitucional menciona a la soberanía demasiadas veces y en situaciones distintas: unas veces de modo correcto (al caracterizar al Ecuador como un

país independiente) y la mayor parte del tiempo de forma inadecuada (la soberanía alimentaria, la soberanía energética, por ejemplo).

- La razón por la que la idea de soberanía tiene tanta presencia en el texto es la siguiente: el texto constitucional consagra un Estado activo y omnipresente. Esto no quiere decir que toda actividad que emprenda el Estado se deba mezclar con la soberanía.

Resumen: El concepto de soberanía en la Constitución de Montecristi se usa de forma abundante y antitécnico, desde el punto de vista del Derecho Constitucional. En vez de garantizar la independencia del Estado se garantiza la intervención estatal en todos los campos (lo que difiere del principio de soberanía).

## *Notas*

1 Para una aproximación inicial al concepto de soberanía ver: Nicola Matteucci, *Soberanía*, en Norberto Bobbio et al, "Diccionario de Política", 12ª edición, México, Siglo XXI Editores, 2000, Págs. 1483-1492.

2 Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 8va edición, Madrid, Marcial Pons, 2002, Pág. 75. La cursiva en el texto original.

3 Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Pág. 77

4 Georges Bataille, "Lo que entiendo por soberanía", Barcelona, Paidós, 1996, Pág. 63.

5 "Teoría del Estado", 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, Pág. 310.

6 Sobre este punto ver Diego Pérez Ordóñez "La Soberanía en Tiempos de Globalización" en Iuris Dictio No. 5, Año III No. 5, del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, Págs. 18-22.