

El rol del poder ejecutivo en los procesos constituyentes latinoamericanos: la delgada línea entre la participación legítima y la injerencia indebida

The Role of the Executive Branch in Latin American Constituent Processes: The Fine Line Between Legitimate Participation and Undue Interference

JOSÉ EDUARDO AGUIRRE VEGA*

Recibido / Received: 20/06/25

Aceptado / Accepted: 29/10/25

DOI: <https://doi.org/10.18272/ulr.v12i2.3935>

Citación:

Aguirre Vega, José Eduardo. “El rol del poder ejecutivo en los procesos constituyentes latinoamericanos: la delgada línea entre la participación legítima y la injerencia indebida”. *USFQ Law Review* vol. 12, n°. 2. (noviembre de 2025): <https://doi.org/10.18272/ulr.v12i2.3935>..

* Universidad Andina Simón Bolívar UASB, estudiante del programa de Derecho Constitucional, casilla postal 17-12-569, Quito 170606, Pichincha, Ecuador. Correo electrónico: jeaguirre966@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-9904-221X>.

RESUMEN

El poder constituyente es la fuerza primigenia por la que una sociedad pasa a organizarse a través de un documento aceptado para este fin. Su importancia está dada tanto por el proceso para que esto se canalice como por el resultado final: una constitución. En ella descansará la diagramación del poder, el reconocimiento de derechos y la identidad del territorio en que va a regir. Los riesgos de interferencia en su contenido por la imposición de un proyecto político de turno son muy altos. Las experiencias latinoamericanas dan cuenta de ello, por lo que el resultado último de este acto excepcional debe ser analizado con rigurosidad. No basta que una constitución sea aclamada por el pueblo, debe ser también deliberada por él.

PALABRAS CLAVE

Constitución; poder constituyente; poder ejecutivo; soberanía popular

ABSTRACT

The constituent power is the original force through which a society begins to organize itself by means of a document accepted for that purpose. Its importance lies both in the process that channels it and in the final result: a constitution. This document determines the structure of power, the recognition of rights, and the identity of the territory it governs. The risk of interference in its content through the imposition of a prevailing political agenda is considerable. Latin American experiences bear witness to this, which is why the ultimate outcome of this exceptional act must be rigorously analyzed. It is not enough for a constitution to be acclaimed by the people; it must also be deliberated by them

KEYWORDS

Constitution; constituent power; executive power; popular sovereignty

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder constituyente no agota su importancia en la conformación del órgano redactor ni en la tarea que se le encomienda, también alcanza al producto final y al grado de fidelidad de este con respecto a la idea de cambio que lo originó. Desde los intentos primigenios en Estados Unidos y Francia, las expresiones de este poder han sido variadas e inestables. Esta afirmación se sustenta tanto en la singularidad de cada proceso como en las interferencias estructurales que suelen incidir en su desarrollo.

El proceso de normación originaria se caracteriza por su permeabilidad ante la necesidad social y política de un cambio constitucional. Idóneamente, esto se traduce en mecanismos de participación ciudadana que van desde la iniciativa del proyecto hasta su aceptación o rechazo, pasando por la conformación democrática del órgano encargado de cristalizar demandas sociales. No obstante, la apertura a la que hacemos alusión corre el riesgo de ser interferida por actores que se alejan de la idea colectiva e integradora de constitución.

Principalmente, este trabajo busca identificar aquellas interferencias que provengan del Poder Ejecutivo de un Estado. Centrar nuestra atención aquí responde a la predominancia que ostenta el primer mandatario en los sistemas presidenciales de Latinoamérica y la tradición de cambios constitucionales en la región. Un presidente puede ser ajeno al proceso constituyente, instrumentalizarlo o apoderarse completamente de él, en cuyo caso el documento le será más fiel a su pensamiento que al del pueblo que rige.

Estas interferencias son identificables a través de ciertas conductas del primer mandatario. Entre ellas encontramos la personificación de la iniciativa constituyente, seguida de un control y manejo del órgano constituyente y, finalmente, la insistente publicidad para conseguir la aprobación del documento. A través de estos elementos, es posible distinguir si su participación ha sido nula, instrumental o inmoderada. Solo en el segundo de estos casos no se habrá alterado la naturaleza del proceso. En los otros, la constitución corre el riesgo de convertirse en parte de una agenda de gobierno, perdiendo arraigo popular y proyectándose como un instrumento temporario.

Lo anterior da cuenta de un problema que no solo se verifica empíricamente en la región, sino que atenta contra la esencia misma de lo constitucional. Por ello, se hace necesario realizar un estudio sobre las implicaciones que tiene la interferencia en el poder constituyente por parte del primer mandatario. Para la consecución del fin descrito, comenzamos el trabajo dedicando un apartado a realizar una breve revisión del poder constituyente. Aquí, buscamos poner en consideración del lector ideas fundamentales sobre el tema. Una vez conseguido aquello, pasamos a teorizar sobre los riesgos latentes de un control

desde arriba sobre este poder. En esta sección diferenciamos tres tipos de intervenciones que pueden ocurrir. Finalmente, se examinan algunos procesos constituyentes recientes en América Latina, a modo de ilustración empírica de las hipótesis planteadas en los apartados previos, así como un breve análisis sobre el latente proceso constituyente en Ecuador.

2. UNA VISIÓN PANORÁMICA DEL PODER CONSTITUYENTE

¿Qué es el tercer estado y qué ha sido hasta el presente en el orden político? ¿Cuáles son sus exigencias? Estas son las tres interrogantes planteadas por el abate Sieyès en su ya conocida obra sobre el tercer estado. “Todo, nada y llegar a ser algo” fueron las respuestas dadas por el abate en el introito de su escrito. Estas darían paso a la consolidación de ideas que se conocen bajo el nombre de *poder constituyente* y, sobre todo, la aceptación generalizada de quien ostenta el mismo: la nación en términos sieyesianos. El tránsito para llegar a este último escenario responde a la búsqueda de una limitación al absolutismo autocrático, pues antes la titularidad del poder residía exclusivamente en el gobernante¹, luego perteneció a grupos identificables de poder prevalentes en un momento político determinado², para finalmente pertenecerle al pueblo por completo³.

La titularidad individual respondía a ejercicios del poder provenientes de un linaje real o mandatos divinos⁴. La titularidad grupal, léase un conjunto cerrado, lo hacía de ciertos estamentos de la sociedad⁵ y la concepción actual de soberanía popular integra al conglomerado social en la práctica del poder constituyente. Ahora bien, el producto final, es decir la constitución, no implica en todos los casos una imposición absoluta del titular de este poder. Así, bajo el imperio de un monarca, se pueden elaborar textos concertantes, es decir, textos que, sin compartir su titularidad, el rey incluye en el proceso de adopción⁶ a otra unidad política⁷. Lo mismo ocurre con aquellos casos en los que la soberanía no es unipersonal y se llega a un consenso, pero con predominio de ciertos sectores de la sociedad.

En este sentido, vemos que la titularidad del poder constituyente, hoy ya asentada de manera irrefutable en el pueblo, atravesó un camino sinuoso hasta su consolidación moderna. Se identifican dos etapas respecto de la participación

1 Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 199.

2 Con este punto intermedio buscamos hacer referencia a los momentos en que la titularidad del poder constituyente abandonó las concepciones monocráticas para hacerse presente en colectivos definidos por su capacidad económica, patrimonial o formativa, es decir, un avance hacia la verdadera soberanía popular. Ver Julio César Trujillo, *Teoría del estado en el Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2021), 123.

3 Georges Burdeau, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2022), 108.

4 Rafael Oyarte, *Derecho constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 161.

5 *Ibid.*, 164.

6 Antes del uso moderno del término *constitución*, los documentos que precedieron su aparición daban cuenta de concesiones entre el rey y los parlamentos. Verbigracia: Carta Magna de 1215 o el Bill of Rights de 1689.

7 Carl Schmitt, *Teoría de la constitución* (Madrid: Alianza, 1982), 87.

popular: nula y representativa. La primera en tanto que primaba la voluntad personal del gobernante y la segunda dada por una participación, si bien indirecta del pueblo y no siempre con inclusión de toda la colectividad política, participación al fin.

Las primeras tentativas del ejercicio del poder constituyente las encontramos en la Convención de Filadelfia de 1787⁸ y la Asamblea Nacional francesa de 1789. Estados Unidos y Francia, en diferentes contextos históricos, llevaron a cabo una práctica que en el futuro se divulgaría por el mundo ante la necesidad de las sociedades de darse una constitución. La primera de ellas con una reunión requerida ante una necesidad de organización territorial⁹, pues el 14 de mayo de 1787 tenía como intención, entre otras cosas y dado que ya existían reconocimientos de derechos por escrito, adecuar la Constitución federal a las exigencias del gobierno y el mantenimiento de la unión¹⁰.

En el segundo caso, y desobedeciendo la intención de Luis XVI de solo convocar a los Estados Generales, la reunión en Versalles de 1789 cambió su naturaleza por la de una Asamblea Constituyente¹¹. Sus integrantes optaron por la redacción de una declaración de derechos humanos para enfrentar el absolutismo monárquico como primera necesidad. Su actuar fue el resultado de un convulso contexto social, económico y político. De ahí que su razón de ser se condiciona al cambio de las relaciones entre monarca y sociedad para nivelarlas. Al final, la Asamblea exigió la aprobación de lo redactado ante la pretensión del monarca de querer revisarla¹², al tiempo que se rehusó a la sanción por el pueblo.

Vemos entonces que, desde los primeros ejercicios del poder constituyente, no hubo un camino unívoco respecto a las necesidades para el cambio de paradigma de organización. Esto también es palpable si comparamos el *j'accepte la Constitution* de Luis XVI en 1791, con el *"we, the people"* de los padres fundadores. El primero es el resultado del asentamiento del principio de soberanía nacional, tras la cesión por parte de la corona y la instauración de una monarquía constitucional¹³. El segundo lo es de la ordenación federativa perpetua sobre la base del pacto de libertad¹⁴. Sea como fuere, indudablemente que las propiedades de ambos eventos generaron un arquetipo sobre la elaboración de las constituciones escritas y dieron paso al triunfo definitivo del documento

8 Cuyos antecedentes son las propias constituciones de los Estados de la futura confederación, por ejemplo, la de Massachusetts de 1780.

9 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2019), 163.

10 Pablo Pendás Prieto, "Convención Constitucional de Filadelfia, 17 de septiembre de 1787: Aprobación de la Constitución de Estados Unidos: América y libertad son sinónimos", en *Momentos estelares del parlamento a lo largo de la historia* (Madrid: Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, 2024), 98.

11 Burdeau, *Derecho constitucional*, 237.

12 Luis de la Peña Rodríguez, "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en *Momentos estelares del parlamento a lo largo de la historia* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2024), 119.

13 Roberto Blanco Valdés, *La construcción de la libertad* (Madrid: Alianza, 2010), 174.

14 Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional* (Navarra: Civitas, 2006), 282.

constitucional positivo¹⁵.

En añadidura y para concluir este primer apartado, hay que hacer presente que el ejercicio del poder constituyente solo completó su tránsito con la mayoritaria aceptación de que las asambleas reunidas para el efecto culminen su labor al presentar un proyecto de constitución. Ello significa que el producto final pase a consideración del pueblo para su aprobación o rechazo. Solo así habrá nueva constitución. En este sentido, la legitimidad que ostentan sus hacedores por el advenimiento del sufragio universal ya no es suficiente, se requiere también de una legitimidad final hacia el documento elaborado, lo que tampoco puede limitarse a una constatación cuantitativa de su aprobación¹⁶.

3. ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y CONSTITUCIÓN

No hay constituciones sin asambleas constituyentes¹⁷, ni estas últimas se convocan para otro fin que no sea elaborar una constitución¹⁸. Esto último no pretende desconocer los excesos en que suelen incurrir estos órganos cuando, por ejemplo, ejerciendo poder constituyente deciden ejercer también los constituidos¹⁹. Tampoco se ignora el riesgo en democracias frágiles de ejercicios absolutistas del poder. Mucho menos el hecho de que no son los constituyentes en su conjunto quienes redactan el texto, pues suele encargarse la redacción de proyectos a comisiones²⁰. Lo que se pretende con esta afirmación es recordar la solemnidad que rodea al texto constitucional por, entre otras cosas, su manufactura²¹.

Una constitución lo será en la medida en que el poder constituyente así lo decida. Este, integrado por representantes de la sociedad y esta última investida de la titularidad de aquel, confluyen para que el proceso se realice. Lo último depende de un ciclo común que enfrentan los Estados. Javier Pérez Royo identifica el camino a seguir en los procesos constituyentes democráticos: el punto

15 Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (Barcelona: Ariel, 2018), 159.

16 Jürgen Habermas, *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Manuel Jiménez Redondo (Madrid: Trotta, 2005), 376. El autor contrasta las ideas liberales, cuyo centro de atención es la legitimidad obtenida de los resultados electorales, con la concepción republicana, que extiende el entendimiento de legitimidad y soberanía popular hacia una sociedad más involucrada en lo público.

17 Al menos es lo que se esperaría, aunque vemos que aun en la actualidad no se termina de asentar esta aseveración en su totalidad. Uno de los últimos ejemplos lo encontramos en Egipto, en el que la redacción del texto aprobado correspondió a una convención revisora conformada por el poder de turno.

18 Caso especial es el de Argentina en el que, de conformidad con el artículo 30 constitucional, la reforma de la constitución, sea parcial o total, corresponde a una convención constituyente. Ver Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 205.

19 En Ecuador tenemos como una mala tradición que las asambleas constituyentes ejerzan un poder ubicuo al ser convocadas. El último caso lo presenciamos en el año 2007 cuando, reunido en la ciudad de Montecristi, el órgano dictó un mandato constituyente asumiendo plenos poderes. Ver Mandato constituyente n.º 1 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 223 del 30 de noviembre de 2007.

20 Desde los propios orígenes de la constitución escrita, la redacción de los proyectos se encargaba a grupos selectos de los congregados. Siguiendo con los ejemplos al comienzo del trabajo, el plan de Virginia, texto base para el debate de la Convención de Filadelfia, fue elaborado por James Madison. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es un proyecto originario de Gilbert du Motier, marqués de Lafayette.

21 Loewenstein, *Teoría de la constitución*, 161.

de partida es una nueva legitimidad tras la obsolescencia del anterior estado de cosas, seguido del establecimiento de un sistema de libertades que aúpen la participación política. Esto último se cristaliza con las reglas electorales que hagan de la constituyente un órgano plural. A su vez, el órgano conformado tendrá como finalidad elaborar un proyecto que, por último, deberá ser ratificada en referéndum para que entre en vigencia²².

Ahora bien, hay que centrar nuestra atención en el proceso de normación fundamental, pues ninguna de estas etapas habrá valido el esfuerzo si la redacción no es adecuada. Por ejemplo, la nueva legitimidad suele ser más palpable en procesos de desorden social o político, que no se caracterizan por un transitar pacífico²³. Por otro lado, las libertades para la participación, vistas desde las reglas electorales, han evolucionado al punto de hacer necesaria la presencia de la mayor cantidad de sectores posibles²⁴. Entonces, invocar una masiva adhesión a la idea de cambiar el modelo vigente para, al final, no obtener un resultado favorable, cansa la voluntad popular. El resultado favorable al que hacemos alusión no solo es medible por el hecho de que el texto sea refrendado por el pueblo, sino también por si se ha canalizado realmente un cambio constitucional y este le es favorable a sus intereses.

Lo antes anotado pasa a convertirse en nuestro centro de atención, sobre todo si se recuerda que no suelen ser comunes las negaciones del proyecto vía referéndum. Los casos de negativas, como ocurrió en Francia en 1946, Uruguay en 1980, Kenia en 2005, Chile en 2022 y 2023, entre otros²⁵, son las excepciones que confirman la regla. No obstante, como se dijo, no podemos limitarnos a analizar el resultado sobre si el proyecto fue aprobado o no, o la mayoría con que lo fue, debemos dar el siguiente paso correspondiente a analizar si hubo un verdadero cambio de constitución o, por el contrario, se ha defraudado al pueblo.

4. CONSTITUCIÓN Y ASAMBLEAS CONSTITUYENTES

En el primer apartado de este escrito se reconocieron, como primeros acercamientos al ejercicio constituyente, lo ocurrido en el hoy llamado Independence Hall y en la entonces acalorada ciudad de Versalles. Esto no significa, por supuesto, que ahí nacieran los textos constitucionales, pues documentos anteriores a este período, si bien no con todas las funciones que hoy conocemos,

22 Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco, *Curso de derecho constitucional* (Madrid: Marcial Pons, 2023), 88.

23 Kim Lane Scheppelle, "A Constitution Between Past and Future", *William & Mary Law Review* 49 (2008): 1377, <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/11>. En su artículo, la autora recuerda eventos como una guerra, la derrota de un imperio, la anulación del viejo orden, muerte de un dictador o la terminación de un gobierno autoritario y la toma del poder por el pueblo como los momentos propicios para la redacción de una nueva constitución.

24 Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 46. El autor afirma que solo así se hace posible el ejercicio de la soberanía popular.

25 La negativa del pueblo de la antigua colonia de Guinea en el año 1958 respecto de la Constitución francesa de la Quinta República que, además, trajo consigo su independencia.

ya daban cuenta de la idea de normación suprema fundamental. De hecho, se debe hacer presente que las sociedades anteriores al Estado utilizaban reglas elementales para establecer y hacer cumplir sus sistemas legales o políticos²⁶.

Los dos eventos a los que se ha hecho alusión abrieron camino al concepto moderno de *constitución* y, sobre todo, fijaron un proceso para su elaboración. Las repercusiones fueron inmediatas, al punto de que ambos documentos sirvieron como modelo para el resto de Estados en el mundo. Si bien esto no ha dejado de ser así, cada vez se afianza la idea de que los pueblos merecen su propia organización, sin alejarse de pautas inequívocas. Así, cada constitución debe evidenciar la convivencia entre los principios universales del constitucionalismo y los rasgos identitarios del Estado que rige como producto de un proceso en el que se norme según las voluntades.

Un texto constitucional no deja de ser una obra humana que, como cualquier otra, está destinada a un fin. El suyo ya no se limita a prever una organización institucional y reconocer derechos, sino que va más allá. Para la modernidad, alcanza a una operativización de la vida política y social del territorio en que rige, así como a formar parte de su identidad. Para esto, la norma debe concebirse como un producto hecho específicamente para ese Estado, por lo que las adaptaciones extranjeras son cada vez más complicadas. Como los instrumentos musicales, las constituciones pueden parecer similares en estructura, pero adquieren sentido en función del uso particular que les da cada sociedad²⁷.

La concurrencia de voluntades en una constituyente no es más que el punto de partida para que ella se precie de serlo²⁸. En el proyecto final se requiere de una concurrencia similar. Desde luego que, al referirnos a la norma fundamental, no es posible redactar un documento que incluya todas y cada una de las ideas latentes. No sin que el texto incurra en contradicciones o en un exceso reglamentario. Esto puede generar inconformidades, pues cada grupo representado espera ver reflejadas en la norma final sus propias aspiraciones²⁹.

Lo que se ha dicho es muestra clara de por qué el proyecto de constitución debe apelar a ser una síntesis efectiva del ideario social. Primarán en él los grandes acuerdos sobre la organización estatal, el pensamiento mayoritario

26 Wim Voermans, *The Story of Constitutions: Discovering the We in Us*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 45.

27 Un instrumento musical tiene como finalidad la emisión de sonidos para, entre otras cosas, creaciones musicales. En abstracto, podemos decir que los instrumentos serán similares en todos los países del mundo, aunque su fabricación y materiales puedan diferir, pero un piano, un acordeón, una guitarra, lo serán en todas partes del mundo. Lo que en realidad los diferencia es la forma en que el instrumento se usa en cada pieza musical, dependiendo el ritmo que se busque entonar. No sonará de la misma forma un acordeón en un ritmo latino que uno europeo y viceversa. Algo similar ocurre con un texto constitucional y los constituyentes deben identificarlo.

28 Schmitt, *Teoría de la constitución*, 137. El autor recuerda que una constitución es legítima cuando la fuerza y autoridad del poder constituyente en que descansa su decisión es reconocida.

29 Donald Horowitz, *Constitutional Processes and Democratic Commitment* (New Haven: Yale University Press, 2021), 87. En el escrito se señala: "For the groups they represent, constitutional satisfaction, the belief that the new constitution reflects an accommodation that they regard as acceptable, is based on a sense that their group self-interest is being served rather than thwarted".

sobre el orden político, económico, etc., y la imprescindible parte dogmática y valorativa. En esta misma línea, la posibilidad de que este escenario ocurra estará condicionada por los consensos a los que se esté dispuesto a llegar. Así, entenderemos que los hay cuando exista un verdadero encuentro de voluntades y no compromisos momentáneos³⁰. Por lo tanto, se aspira al máximo juicio de los constituyentes para obtener un esfuerzo intelectual conciso y representacional.

El texto constitucional en sí dará muestras de cuán apegados estuvieron sus redactores a estos postulados. Si bien no se puede sentenciar que sean irrefutables, pues cada Estado tendrá su manera de ejercer un poder de esta dimensión, sí se puede considerar que no dejan de ser pautas básicas respecto del tránsito de una constituyente que busca, como resultado, más que una norma completa, una representativa. Ahora, amerita enfatizar que esto último no siempre refleja la voluntad popular, que ya no puede ser juzgada únicamente desde el prisma numérico de la aprobación por referéndum.

Cuando una constitución entra en vigor suele verificarse el porcentaje de participación y aceptación popular que obtuvo, algo que no suele traer mayores complicaciones por la simple lectura de datos numéricos. Sin embargo, la excepcionalidad e importancia de las constituyentes está dada por la labor de redacción que se les encarga, pero también por aquello de lo que su ejercicio no puede prescindir. Además de lo ya anotado, se espera de ellas una consideración a los referentes cronológicos. Pasado, presente y futuro pasan entonces a condicionar también el actuar de los representantes, aunque con ciertos matices.

Esto último permite abonar a la teoría constitucional respecto al tipo de normas que pueden resultar de la incorrección en la utilización de los referentes cronológicos. Una remembranza invasiva del pasado, por la efervescencia de un momento constituyente en un contexto revolucionario, por ejemplo, puede dar como resultado constituciones vindicativas. Un exceso de atención al presente, dominado por un proyecto político coyuntural, constituciones temporarias³¹. Por último, la desmedida visión aspiracional sobre el deber ser del Estado y sus relaciones puede causar la redacción de constituciones meramente programáticas³².

30 Lorianne Updike Toler, "Constitution-Writing Rules", *International Journal of Constitutional Law* 22, n.º 4 (octubre de 2024): 1039, <https://doi.org/10.1093/icon/moac085>. Sobre los consensos, la profesora Lorianne señala: "Consensus can be fostered through rules of parliamentary procedure and the physical structuring of a constitution-writing body".

31 Se verá más adelante que la denominación se inspira en la dada por Gregorio Badeni a aquellos textos que, entre otras cosas, evidencian una subordinación a una personalidad carismática. *Transpersonalistas* las llama el jurista argentino. Ver Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, 73.

32 Horacio Rosatti recuerda que las normas programáticas son aquellas que expresan un programa de acción o una aspiración de futuro y que necesita un trámite posterior para concretarse. Ver Horacio Rosatti, *Tratado de derecho constitucional* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2010), 83.

Llamamos *constituciones vindicativas* a aquellas que, de forma desorientada, se caracterizan por una redacción contestataria. La desorientación que se señala está marcada por una falta de enfoque en lo que se busca al organizar el Estado. Así, los constituyentes están embebidos por marcar una diferencia con el anterior estado de cosas; lo cual, de ser excesivo, puede ir en desmedro de los intereses generales. Un ejemplo de ello pueden ser los textos que, luego de ejercicios autoritarios de poder por parte del Ejecutivo en un sistema presidencial, reducen sus facultades al punto de convertir a esta función en inoperante. De igual forma, aquellos que, en aras de apartarse de un predominio ideológico en la norma abrogada, cometen el mismo equívoco, pero ahora en beneficio de otra tendencia política caracterizada en marcar distancias³³.

La segunda denominación utilizada permite describir aquellos textos que son muestra de un aprovechamiento del momento constituyente y la legitimidad que ostentan los líderes políticos de turno. Son escritos con la intención de hacer primar una única visión colectiva cerrada³⁴ de las relaciones de poder, la institucionalidad y la vinculatoriedad de derechos. Las constituciones temporarias son expresiones bullentes o efervescentes, pero que, al ser una muestra de prevalencia coyuntural y excluyente de la oposición a la ideología del grupo predominante en el momento, no están destinadas a permanecer en el tiempo más que sus idearios. Todo órgano de normación fundamental debe recordar que el presente, si bien es importante por ser la fuente de su existencia, no debe desplazar a los otros referentes cronológicos, pues la agitación propia de toda agrupación con ideas divergentes debe atenuarse con los consensos y las aspiraciones generales³⁵.

Por último, están las llamadas constituciones programáticas o aspiracionales. En ellas vemos una concentración del deber ser, sin los debidos cuidados para que los anhelos puedan cumplirse. Néstor Pedro Sagüés denomina a estos documentos como promesas, pues se caracterizan por ser inexigibles y falsarios a la comunidad³⁶. Su principal vicio está dado por el mal entendimiento de lo que implica un texto constitucional al reducir su contenido a los anhelos de un pueblo, pero con marcadas inconsistencias en los mecanismos para alcanzarlos.

Tal y como se puede apreciar, lo que une a esta triada de constituciones son los excesos en que pueden incurrir los constituyentes. Tomar en consideración pasado, presente y futuro es justamente la labor de este órgano. No sería concebible la reorganización de un Estado que desconozca la heredad de su

33 Como muestras se pueden revisar las constituciones de Francia de 1893, Ecuador de 1929 y Egipto de 2014.

34 Léase la expresión como una mayoría coyuntural que es excluyente.

35 Puede juzgarse a las constituciones de partido dentro de esta categoría. Las constituciones de la URSS de 1936 o la de Cuba de 1976.

36 Néstor Pedro Sagüés, *Manual de derecho constitucional* (Buenos Aires: Astrea, 2012), 49.

pasado y la sabiduría de sus antepasados³⁷. Tampoco lo sería, por ejemplo, que luego de superar un gobierno dictatorial, no lo condene o busque asegurarse de que no se repita. Lo que nos antecede en el tiempo son lecciones que los representantes deben aprender mejor que nadie.

Por otro lado, no sería correcto que, estando latentes ideas de cambio que desembocaron en un proceso constituyente, sean ignoradas por mantener tradiciones que desentonan con la nueva situación. Una constituyente, a fin de cuentas, será un proceso creativo de articulación de una alternativa al modelo que se busca superar³⁸.

Por último, cabe recordar que también son propios de todo texto constitucional los mandatos programáticos que encarrilen el actuar, por ejemplo, del legislador ordinario³⁹. No obstante, se debe procurar un equilibrio entre ser y deber ser para que la sociedad no viva siempre expectante de que su constitución puede llegar a cumplirse algún día.

Para concluir esta sección, es necesario insistir en que un proyecto de constitución es el reflejo del trabajo de los constituyentes, lo que debe ser estudiado por los votantes antes de refrendar dicha constitución, de tal forma que juzguen si la conducta responde a los intereses generales o, por el contrario, se ha defraudado la intención originaria de cambio. Un nuevo código político debe darse solo si el pueblo y, con él, sus representantes afluyen sedientos de un cambio medular hacia el abrevadero que es la nueva constitución. Pero no puede saciarse este deseo con la mera convocatoria. El proyecto debe encarnar un nuevo pensamiento y los ciudadanos deben poder constatarlo antes de su aprobación. Solo así, y dada la importancia de este documento más allá de su validez jurídica, se podrá evidenciar una regulación que se complementa con elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos⁴⁰.

5. CONSTITUCIONES DESDE LO ALTO DEL PODER

El camino recorrido hasta el momento lo ha sido para mostrar, hasta ahora de forma implícita, lo vulnerable que se torna el ejercicio constituyente por interferencias indebidas y de distinta índole. En este apartado se busca desarrollar los riesgos que estas acarrearán en un proceso de esta magnitud cuando provienen del poder de turno. Nuestra atención se centrará en la primera

37 Voermans, *The Story of Constitutions*, 95.

38 Marco Navas Alvear, "El valor de una Constitución en el marco del proceso político: Explorando las categorías de Constitución y proceso constituyente", en *La ciencia del derecho constitucional comparado: Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro* (Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2017), 1: 1147.

39 Peter Häberle, *El Estado constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016), 86.

40 Hermann Heller, *Teoría del Estado* (Nueva York: Fondo de Cultura Económica, 1998), 324.

magistratura debido a su imagen prevalente en los particulares sistemas presidenciales de Latinoamérica⁴¹. La influencia que buscamos estudiar es aquella en la que la causa no solo es iniciada por el primer mandatario, sino que este se abandera de ella en su promoción, elaboración y aprobación.

En un primer momento debemos matizar que el riesgo mayor está dado por la desmedida incidencia presidencial tradicional en nuestra región. A quienes solíamos llamar *caudillos* en el siglo XIX y comienzos del XX cambiaron la fuerza por la demagogia para en adelante llamarse *populistas*⁴². Sin embargo, el cambio fue solo en los métodos utilizados, pues continúa la práctica de personificar el poder y no institucionalizarlo. Así, el grado de influencia del Ejecutivo, que ya de por sí lo ostenta en estos sistemas, convierte al mandatario en el centro de toda legitimidad y poder. Si a esto le sumamos los momentos de control sobre ciertas instituciones del Estado por medio de sus disciplinados partidarios, los peligros de una predominancia en lo constituyente siempre estarán latentes.

Gracias a estas primeras ideas, proponemos denominar constituciones desde lo alto a aquellas que provienen de un poder institucionalizado, el cual actúa como reflejo de una mayoría determinable, pero desplaza la regulación de las aspiraciones generales en favor de la imposición de sus propios intereses⁴³. Al hablar de mayoría no nos referimos al conjunto social en abstracto, sino a un grupo predominante encabezado por el artífice de las ideas destinadas a orientar las futuras normaciones. Este grupo presenta una doble dimensión: es abierto en tanto que requiere de adeptos a su causa, pero también lo es cerrado en la medida en que opera dentro de los márgenes impuestos por el adalidazgo carismático o ideológico, que puede o no estar vinculado a postulados de tipo dogmático.

Su contraste sería una constitución surgida desde abajo, resultado de una exigencia consciente y generalizada por un nuevo texto fundamental. Su proceso se caracteriza por la ausencia de un control omnímodo ejercido por un poder institucionalizado. En esta tipología, la participación ciudadana es real y efectiva y no se reduce a un voto de iniciativa o aprobación, debe verificarse un arraigo al cambio constitucional y no a sus impulsores. El aspecto central que debe analizarse es si el nuevo contenido responde, en su mayoría, al interés general. Esto último lo será en la medida en que no sea un calco de sus antecesores en aquellos aspectos que se buscó superar mediante el hecho

41 Esto no quiere decir que los legisladores no puedan disfrazar la abstinencia del Ejecutivo para influir en el proceso constituyente, sirviendo como medio para que este consiga su fin. Para ello, por supuesto que se dará una apariencia de independencia institucional.

42 Hernán Salgado Pesantes, *El sistema presidencial en América latina: Del caudillismo autocrático al hiperpresidencialismo constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 36.

43 Podrían también considerarse aquellas normas que son impuestas por un poder exógeno al propio Estado. La Constitución japonesa de 1946 fue producto de la imposición estadounidense, así como la Constitución española de 1808, llamada de Bayona, que fue redactada por Napoleón Bonaparte.

constituyente, que exprese una idea cimental rejuvenecida de organización política, que incorpore formas modernas de relación de ciudadanos y Estado y, por supuesto, que proyecte una identidad del territorio al que se dirige.

En este contexto, se debe seguir el rastro del origen de una constituyente y de la constitución misma, identificando el nivel de incidencia que ha tenido el titular del poder de turno en su confección. Esto es medible por su presencia en el hecho constituyente, en el proceso y, finalmente, en el producto final. Lo hay desde una nula intervención hasta un abuso de su presencia como ente de poder, pasando por una participación moderada. El primero de los escenarios se presenta cuando no hay un proyecto político encabezado por un presidente que haga suya la iniciativa y la manipule en función de sus intereses. Por otro lado, habrá moderación en su actuar cuando, viniendo el proyecto de cambio constitucional desde la ciudadanía, el primer mandatario es un mero cauce para lograr el fin y no el fin mismo. Cuando, por el contrario, sí lo es, estaremos ante un abuso de su participación.

6. LA NULA PARTICIPACIÓN

Un hecho constituyente es una muestra de hegemonía de un poder circunstancial, desde su eclosión hasta su plenitud. Por tal motivo, es antinatural no asociarlo a un dominio prevaleciente de actores políticos en un momento histórico determinado. Por lo tanto, y al ser la constitución un asunto de interés público⁴⁴, es improbable no identificar rostros visibles en un proceso con las implicancias que el comentado posee, incluso dejando de lado el modo en que fue conferida la representación a quienes la integran⁴⁵. Así, toda asamblea o convención constituyente debe ser permeable al poder, pero no todo poder debe permearla.

Lo primero en la medida en que el poder constituyente responde a fuerzas sociales, políticas o de otra índole. Es decir, su existencia cobra sentido por encargársele atender las demandas que surgen de la necesidad de un cambio de constitución. Sin embargo, la permeabilidad no puede significar que se interfiera en el ejercicio de sus funciones con la intención de imponer límites conceptuales, de diseño, estructurales o de ninguna otra naturaleza, que afecten la deliberación y redacción del texto resultante y, en última instancia, engañen al soberano.

Lo anteriormente señalado sugiere una dificultad respecto a la afirmación de una nula interferencia del Poder Ejecutivo en una constituyente, caracterizado

⁴⁴ Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?* (Santiago de Chile: Olejnik, 2018), 34.

⁴⁵ Cabe recordar que la titularidad del poder constituyente ha estado en manos de Dios, emperadores, monarcas, hasta finalmente llegar al pueblo. Ver Carlos Sánchez Viamonte, *El poder constituyente: Origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino* (Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1957).

por unificar las preferencias populares. Sin embargo, y sin desconocer lo antes mencionado, los procesos a los que se hace referencia en este apartado son producto de una ruptura total del orden constitucional. Se sabe de la violencia que trae consigo este último escenario y su impacto sobre el orden jurídico. Golpes de Estado, asonadas, revoluciones, dan por concluidos períodos constitucionales vigentes y dependerá de la naturaleza de cada escenario para que se produzca el relevo y la reordenación del poder.

Pues bien, el tránsito de las circunstancias que acaecen entre el rompimiento de lo constitucional y su restauración es motivo de nuestro particular interés. En este período es cuando puede ser identificable la nula intervención del Poder Ejecutivo por las siguientes razones. La primera de ellas y la más evidente: no existe formalmente la jefatura de gobierno. Hasta la instauración de la normalidad constitucional, quienes ostenten la autoridad mayor decidirán conservar formalmente el texto anterior, convocar o reunir una entidad redactora de un nuevo documento o uno reformado o delegar, en última instancia, esta función a un gobernante electo popularmente. Sin embargo, en ningún caso habrá un poder ejecutivo institucionalizado que aproveche su incidencia en el aparataje estatal, ya que poco quedará de este, o de su propia imagen, por lo que difícilmente se antepondrá a la necesidad de cambio⁴⁶.

Otro de los motivos tiene que ver con que, en este espacio de la nada constitucional, la toma de decisiones suele difuminarse entre los delegados transitorios y la adhesión a la causa de reordenación fundamental que representan y no tanto a un personalismo institucionalizado. Esto no obsta que, con el paso del tiempo, se instaure una figura que sobresalga por sobre el resto. Lo conveniente es que el proceso constituyente se realice lo antes posible, ya no solo por la importancia de que rija un texto constitucional, sino también para evitar una concentración y personalización del poder.

Por último, la nula participación en una constituyente puede analizarse también en los casos fundacionales, en los que frecuentemente la no existencia de poderes formalmente reconocidos llama a la convergencia de voluntades para instaurar un orden constitucional. Este escenario no está exento del riesgo comentado, pues la figura del independentista pueda apropiarse del momento en beneficio propio.

De lo expuesto con antelación, podemos concluir que solo cuando la entidad redactora legítima se legitima por sus acciones y no únicamente por su origen —esto es, en representación de los intereses fundamentales del cuerpo social— estaremos cerca de evidenciar la nula intervención del Poder Ejecutivo a la que hemos intentado referirnos en este apartado. En ausencia de un poder

46 Es necesario aclarar que al menos no ocurrirá esto en los casos en que se logró restablecer un Estado constitucional y democrático, pues evidentemente el cambio de una dictadura por otra no evitará el escenario comentado.

ejecutivo institucionalizado, resulta difícil discernir si dicho poder se ha apropiado del proceso constituyente y, con ello, de la voluntad popular.

7. UNA PARTICIPACIÓN INSTRUMENTALIZADA

Ya hemos insistido en la importancia que tiene el primer mandatario en un sistema presidencial y, más aún, en los modelos latinoamericanos. Simón Bolívar, al elaborar el proyecto de constitución para Bolivia, describía al presidente de la República como el sol que, firme en su centro, da vida al universo. Néstor Pedro Sagüés recuerda que, entre las ideas base de Juan Bautista Alberdi sobre el gobierno en América Latina, figuraba la petición de conferir al Poder Ejecutivo la máxima autoridad posible, pero por medio de una constitución⁴⁷. Por ello, es parte de nuestra identidad la convergencia entre una dotación importante de poderes al Ejecutivo, más allá, por ejemplo, de los que ostenta el presidente estadounidense⁴⁸, y el establecimiento de mecanismos de control⁴⁹. De ahí la dificultad de que las aspiraciones de cambio constitucional de un pueblo no dependan de la preponderancia del poder presidencial.

Pues bien, lo que se ha dicho hasta el momento no es óbice para que la participación del presidente en el momento constituyente pueda guardar moderación. Este, y sus adherentes, deben aceptar su presencia como un cauce para el cambio constitucional, y no como su fin último. La instrumentalización a la que se busca hacer referencia en este apartado es llevada a la práctica comenzando por el respaldo popular sobre la necesidad de una nueva constitución, seguido de una operativización del proyecto para, finalmente, aceptar la instauración de un nuevo orden jurídico constitucional.

Dicho esto, y como suele ocurrir en la mayoría de casos, el punto medio es el adecuado para las decisiones de mayor importancia. Es justamente la participación instrumentalizada la que consideramos como un punto acorde con la trascendencia que tiene un hecho constituyente y la realidad de su ejercicio en Latinoamérica. Su principal ventaja es lo organizado del proceso por la existencia de una aspiración general y la participación de varios actores sociales y políticos, con la guía de una figura legítima. El grado de organización dependerá, en mayor o menor medida, de la existencia o no de cauces jurídicos para el ejercicio del poder constituyente organizativo⁵⁰.

47 Néstor Pedro Sagüés, *Elementos de derecho constitucional* (Buenos Aires: Astrea, 1997), 443.

48 Se toma como parámetro de comparación dado que en Estados Unidos se crea el sistema presidencial que luego sería adoptado y adaptado por los países latinoamericanos.

49 Humberto Nogueira Alcalá, “Los presidencialismos latinoamericanos”, en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, tomo IV* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 405.

50 En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 en su último artículo regula el ejercicio previo del poder constituyente. Lo hace desde los legitimados para invocar este poder hasta la forma de aprobación de la futura norma constitucional, pasando por los requisitos de la propuesta.

En este sentido, si tomamos como ejemplo la existencia de reglas previas para el ejercicio del poder constituyente, no habrá mayores riesgos en que la convocatoria a consulta popular para que el pueblo se pronuncie sobre el cambio o no de constitución sea realizada por el primer mandatario. De igual manera, no los habrá si se permite el paralelismo entre poder constituyente y poderes constituidos, es decir, que el trayecto hacia una nueva constitución no devenga en un abandono del texto a ser reemplazado, sino hasta que entre en vigor del nuevo documento. En añadidura, el proceso será más llevadero si el proyecto de cambio constitucional no es visto como el objetivo principal del poder de turno, especialmente si se intenta mantener una amplia mayoría o influencia sobre el órgano redactor para dejar plasmado su pensamiento o aspiraciones. Esta última situación implicaría una participación inmoderada, de la que se hablará en el apartado siguiente.

8. UNA PARTICIPACIÓN INMODERADA

Las razones expuestas sobre el papel del Ejecutivo en la región nos han dado lecciones sobre lo que ocurre cuando no se guarda el equilibrio entre amplias facultades y mecanismos de control. Latinoamérica ha visto interrumpidos períodos democráticos de su historia por la concentración de poderes en dictaduras. El retorno a los cauces democrático-constitucionales, hasta ahora de manera estable, aunque no en la totalidad de países, se remonta a la década de 1980. Sin embargo, al igual que ocurrió en años anteriores, la existencia de liderazgos fuertes supone un constante riesgo en la interferencia al ejercicio del poder constituyente. Esto se agrava en tanto que su acceso no necesariamente se realiza por la fuerza, sino por medios democráticos.

La legitimidad de un gobernante es un arma de doble filo. Por un lado, el mandato otorgado por el pueblo reviste de fuerza a los actos de autoridad, por el otro, la personalidad de esta última puede nublar al pueblo al punto de llevarlo a avalar actos que riñen con lo constitucional. De esto se desprenden los riesgos que existen al permitir la interferencia en un proceso que, se insiste, ostenta el mayor grado de importancia en una sociedad. Más aún si recordamos que la historia nuestra da fe de cómo el orden constitucional trastabilla por los ejercicios despóticos de poder.

En este sentido, y en contraste con lo reflexionado en el apartado anterior, estaremos ante una participación inmoderada cuando el Ejecutivo se apodere del proceso constituyente. Esto será medible a partir de la propuesta de cambio constitucional hasta la campaña por la aprobación del documento, pasando por la cooptación del órgano redactor de la constitución. En el primero de los casos, la interferencia estará dada por el incesante discurso de que el cambio constitucional es el único medio de avance de la sociedad; y el titular del poder, el designado a conducir a aquello. Por tales efectos, existirá una

mayoría disciplinada que lleve a cabo los planes políticos del primer mandatario. El órgano constituyente, entonces, se conformará por simples amanuenses. Por último, se utilizará todo el aparato del Estado para la promoción y adopción del nuevo texto constitucional, siempre y cuando este represente el ideario del poder de turno.

No hay peligro más grande para la materia constitucional que la nulificación de los mecanismos de control al poder. Karl Loewenstein reflexionaba sobre la desconfianza inherente al hombre racional respecto de la existencia de todo poder ilimitado⁵¹. Su pensamiento se originaba en el de Montesquieu respecto a que el poder controla al poder. Es entonces inconcebible que una constitución, una que se precie de serlo, provenga de un ejercicio absolutista del poder. El riesgo de que la intención primigenia se vea alterada por interferencias del poder de turno es demasiado sensible. Más aun si el ejecutivo latinoamericano parece cada vez afianzarse como la muestra de salvación a los problemas de los países.

Además, se debe hacer presente el grado de sensibilidad se presenta en el hecho de que el órgano redactor se integre por una mayoría obediente al poder de turno. Que este se abandere de la causa constituyente no siempre implica su omnipresencia en el órgano mencionado. Sin embargo, cuando esto ocurre, el riesgo está dado por la mutación de un proyecto de Estado a uno político circunstancial.

Finalmente, y dado que hay una interferencia en los dos anteriores momentos, la reiterada publicidad que un primer mandatario haga del nuevo documento constitucional es un síntoma de que habrá algo más que la organización fundamental del Estado. Las interferencias antes señaladas no tendrán razón de ser si es que al final el texto no entra en vigor. Si lo mencionado con antelación se cumple, el contenido del texto dará cuenta de la imposición de una única concepción para el ejercicio del poder. Y aunque pueda ser más o menos invasiva la visión personalista en la parte dogmática, esta también puede ser objeto de la presencia de un poder omnímodo.

9. ALGUNOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LATINOAMÉRICA

Una vez que se han esbozado los peligros de la interferencia por parte del Poder Ejecutivo en un proceso constituyente, corresponde aterrizar lo antes mencionado en casos de nuestra realidad. De esta manera, se busca analizar algunos procesos de cambio constitucional en el continente, con la intención de descubrir el grado de intervención que estos han sufrido. Dada la extensión de este trabajo, se toman en cuenta únicamente los elementos más importantes

51 Loewenstein, *Teoría de la constitución*, 68.

de cada uno, anticipando que no se realiza un amplio retrato histórico, pero no por ello pecaremos de imprecisión.

Nicaragua. La nueva Constitución de Nicaragua del año 2025 es un ejemplo de interferencia desmedida. De un lado, el gobierno bicéfalo del matrimonio Ortega Murillo posee el control de todo el aparato estatal, desde órganos de justicia hasta, principalmente, una mayoría de curules en el Legislativo⁵². Esto le facilitó el camino para aprobar reformas al texto de 1987, aunque técnicamente deba hablarse ya de un nuevo documento constitucional al haberse modificado más del 90 % del contenido. Así, el control absoluto que descansa en la presidencia permitió constitucionalizar el gobierno autoritario implementado en el país desde hace algunos años. Por lo tanto, no solo estamos ante una participación inmoderada, sino también ante una constitución temporaria.

El proceso del texto de 2025 surge en un contexto distinto al de la norma de la década de 1980, aunque esta y aquella tienen el mismo líder a la cabeza. La diferencia es que el proceso del siglo XX se asentó en una Asamblea Nacional Constituyente que si bien delegó la redacción a una comisión, esta se integraba por todas las facciones políticas del momento. No está de más recordar que el ascenso del sandinismo tuvo como aliciente el derrocamiento de la dictadura somocista. Ahora bien, el nuevo documento fue aprobado con el disfraz de reforma⁵³ y por un Legislativo controlado por el presidente. Así se burló el proceso de reforma total previsto en el texto, dando una constitución unidireccional y acorde al pensamiento revolucionario sandinista.

Cuba. Los dos últimos procesos constituyentes en Cuba tienen como punto en común los actores que los impulsaron y, de paso, los hicieron suyos⁵⁴. Para 1959, la dictadura de Fulgencio Batista fue derrocada por los insurgentes, aquellos que luego acabarían perpetuándose en el poder. Para conseguirlo, se redactó un anteproyecto de constitución en el año 1974 por la Comisión Mixta de Partido y Gobierno designada por acuerdo conjunto del Partido Comunista y el consejo de ministros⁵⁵. Con una aparente participación, fue aprobado un proyecto en el seno del Partido Comunista en 1975⁵⁶. Por último, sería puesto en consideración del pueblo en 1976 y, con una amplia aceptación, pasó a formar parte de la vida nacional. Todo lo anterior dio como resultado un texto que confirma el liderazgo de los revolucionarios⁵⁷. Esto se tradujo en la conversión del partido en fuerza dirigente del Estado y en

52 Delle Donne, Franco. *Ortega, el último dictador*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.

53 William Montalván, "La 'nueva' Constitución de Nicaragua: Inconstitucional, ilegítima e inconveniente", *Agenda Estado de Derecho*, 10 de abril de 2025, <https://agendaestadoderecho.com/la-nueva-constitucion-de-nicaragua>.

54 Ocurriría lo mismo con la Ley Fundamental de 1959, que sería la primera norma dada por y para la revolución.

55 Hugo Azcuy, *Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos* (La Habana: Ruth Casa, 2010), 83.

56 *Ibid.*

57 Ngoc Son Bui, "Mixed Review of Constitutional Rights in Cuba", *Northwestern Journal of Human Rights* 23, n.º 3 (mayo de 2025): 160, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol23/iss3/1>.

el reconocimiento de un principio de legalidad comunista⁵⁸. Los ciudadanos debían respetar las normas que eran expresión de la voluntad del partido.

Casi medio siglo después, el pueblo cubano vuelve a refrendar una constitución, aunque encabezado aun el proceso por el poder revolucionario. Nuevamente, se habla de una suficiencia democrática por la participación y aprobación del texto, mas no puede ser obviado el hecho de que esta característica se distorsiona en Estados totalitarios. Así, lo que en un momento fue un control del hecho constituyente, hoy alcanza una injerencia en todo el proceso de manufactura constitucional por medios en apariencia más ortodoxos.

Por otro lado, el contenido, si bien con implementaciones importantes en materia de derechos, sigue condicionando las relaciones de poder a la venia del Partido Comunista. El documento aprobado en las urnas da cuenta de la existencia de una única visión para el devenir del pueblo cubano. Al igual que el caso nicaragüense, estamos ante una participación inmoderada y una constitución temporaria que refleja el peligro de un control absoluto del proceso constituyente por parte de los primeros mandatarios.

Bolivia, Ecuador y Venezuela. La triada que a continuación se revisa reúne elementos en común respecto de sus procesos constituyentes, pues quienes los idearon tuvieron como premisa el cambio de paradigma radical del Estado y sus relaciones, pero decantándose por un camino cerrado en la redacción fundacional⁵⁹. No obstante, también hay hechos que los diferencian en lo que a nivel de interferencia se refiere. Pues bien, la decisión de agruparlos en un solo apartado no resulta solo de la idea de economizar en la redacción, sino también de hacer notar aquello que une y separa, en ambos casos no del todo, a los países del eje del socialismo del siglo XXI latinoamericano.

Entre las similitudes que poseen estos países está la consolidación de la idea de un cambio de constitución como el medio principal para la renovación del Estado⁶⁰. Morales, Correa y Chávez, siguiendo el orden descendente de análisis, catapultaron sus figuras presidenciales a la par de la necesidad comentada. Así, los tres presidentes dieron los primeros pasos para la realización de nuevos textos constitucionales, convocando órganos constituyentes cuya integración mayoritaria les era favorable⁶¹. El control ejercido fue de forma indirecta, pues si bien la elección de los constituyentes fue por medios

58 Ibid., 161.

59 Se hace referencia al poder constituyente originario fundacional como forma de ironizar las pretensiones de los impulsores del cambio de constitución para refundar los respectivos Estados.

60 Salvador Romero Ballivián, *Elecciones en América Latina* (La Paz: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2020), 360.

61 El Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, Alianza País en Ecuador y el Movimiento V República en Venezuela. Los tres aumentaron su presencia en el órgano de redacción por alianzas con otros partidos alineados a sus aspiraciones principales.

democráticos⁶², la disciplina que mantuvieron con el Ejecutivo, en mayor o menor medida, y con los dogmatismos que les rodeaban dan cuenta de una interferencia desmedida por parte del poder de turno y, como se verá, de constituciones igualmente temporarias.

A esto habrá que añadirle las decisiones adoptadas para evitar obstáculos en el ejercicio constituyente. Los caminos se juntan nuevamente, pues en los tres casos se atentó contra los poderes constituidos, más aún cuando no se alineaban a la intención de cambio. En Ecuador y Venezuela los congresos ordinarios fueron disueltos, con el agravante de que en el primero se destituyeron congresistas opositores al proyecto y al propio Tribunal Constitucional, mientras que en Bolivia los poderes ordinarios solo se supeditaron a la existencia del órgano excepcional. Esto implicó la omnipotencia de las asambleas constituyentes, pues las tres funcionarían durante períodos de quiebre constitucional.

En este sentido, la muestra de interferencia pasó también a la redacción del documento. Partimos de la idea de que el producto final fueron constituciones extensas⁶³ que desnaturalizaron la idea de un texto fundamental. La refundación pasó del discurso a los preámbulos y el contenido de las constituciones de Venezuela y Bolivia⁶⁴, mientras que en la de Ecuador lo fue solo en su articulado. Principalmente, se buscó solidificar el contenido ideológico del gobierno de turno, así como asegurar un ejercicio del poder autocrático. A partir de su vigencia, el presidente de la república aumentó sus facultades en desmedro del Poder Legislativo, podía reelegirse de forma inmediata, la facultad de veto se inclinó a su favor, aumentó su participación en la designación de autoridades⁶⁵, las instituciones políticas y de control se vieron sometidas a su voluntad, entre otras cuestiones. Todas estas fueron características del ejercicio del poder de los mandatarios representantes de esta triada.

La existencia de una participación inmoderada se evidenció, por último, en el referéndum final. En los tres casos las constituciones fueron aprobadas por la ciudadanía⁶⁶. Este elemento, de forma abstracta, impediría hablar de una interferencia en el paso final hacía un nuevo texto constitucional. Sin embargo, y dada la amplia popularidad de los mandatarios, es al menos cuestionable esta observación en tanto que, al igual que en la iniciativa, la causa constituyente formó siempre parte de los planes políticos del poder de turno. Así, debe ser puesta en duda si la legitimidad está en el texto o en sus patrocinadores.

62 En Bolivia, el MAS obtuvo 137 de 255 curules. En Ecuador, el oficialismo consiguió 79 de los 130 escaños. En Venezuela fue aún más abrumadora la mayoría con 125 de los 131 puestos disponibles.

63 Son 411 artículos en el caso de Bolivia, 444 en Ecuador y 350 en Venezuela.

64 Romero Ballivián, *Elecciones en América Latina*, 366.

65 Agravada por la constante supremacía en el Legislativo de sus partidarios.

66 Bolivia y Ecuador con más del 60 % y Venezuela con más del 70 %

Argentina. Gabriel Negretto recuerda que tanto el proceso constituyente de 1949 como el de 1994 en Argentina fueron promovidos por presidentes en momentos de creciente popularidad con el objetivo de permitir la reelección inmediata⁶⁷. Esto implica que, a diferencia de sus pares en el continente, no estuvo precedida por crisis sociales políticas o económicas⁶⁸. Por supuesto que esto no implica una intervención al mismo nivel entre los entonces presidentes Juan Domingo Perón y Carlos Menem. Si bien las iniciativas surgieron del Ejecutivo, solo el primero de ellos impuso su visión y aspiraciones por sobre el resto de los actores políticos. Esto debido a la obtención de más del 60 % de las curules para el peronismo, en contraste con lo ocurrido en 1994 cuando el oficialismo no alcanzaría ni el 34 %. En este último escenario, se haría necesario un acuerdo con otro partido y así nacería el Pacto de Olivos⁶⁹.

Ahora bien, el hecho de que el camino seguido por el peronismo no haya encontrado obstáculos, como sí lo hizo el menemismo, no implica que ambos hayan logrado imponer su anhelo en el documento constitucional. La diferencia, en principio, está marcada por la negociación a la que el segundo tuvo que acudir. No obstante, la misma tuvo como contrapuesta las proposiciones de Raúl Alfonsín para limitar los poderes presidenciales⁷⁰. Así, el contenido final en ambos casos responde a ideaciones del Ejecutivo, pero los distingue el grado de apropiación de las relaciones de poder y sus formas de operativizarlo⁷¹.

Por último, la legitimidad de ambos momentos es más difícil aun de medir porque el procedimiento no concluye con un referendo del pueblo. Así, el proceso de cambio está únicamente legitimado, primero, por la declaratoria de necesidad del Congreso que es de origen popular y, luego, por la elección de los constituyentes. Entonces, la distinción entre participación instrumentalizada e inmoderada pende de un hilo muy delgado por la permeabilidad del proceso en los poderes constituidos.

Perú. El 5 de abril de 1992 el presidente Alberto Fujimori da un golpe de Estado *sui generis*⁷² y atenta contra el orden constitucional instituido por la Constitución de 1979. Detrás de todo esto estaba la idea de reelegirse para la primera magistratura, cuestión prohibida por la norma citada. Así, desde el autogolpe del presidente, el aparato estatal pasaría a manos suyas⁷³, lo que

67 Gabriel Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 185.

68 Aunque se debe hacer notar que las intenciones de Menem de prolongarse en el cargo era para evitar la consolidación de una crisis económica.

69 Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, 207.

70 Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, 206.

71 La nueva Constitución estuvo condicionada al acuerdo entre dos fuerzas políticas del momento. El Pacto de Olivos en realidad es la muestra de una permuta entre aspiraciones particulares o, como máximo, de grupos cerrados de poder.

72 Domingo García Belaunde, *La Constitución y su dinámica* (Lima: Palestra, 2006), 125.

73 Decreto Ley n.º 25418 del 6 de abril de 1992. Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Decreto Ley n.º 25423 por el cual cesan a trece vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República. Decreto Ley n.º 25422 en el que cesan a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, entre otros.

se vería reflejado, en menor medida que los casos reseñados, por el dominio de la próxima constituyente. Esto, además, da cuenta de que no necesariamente el pueblo peruano abogaba por un cambio constitucional. El evento no estuvo precedido de levantamientos sociales o de campañas fuertes sobre el tema, sino que el mandatario aprovechó su popularidad y el descrédito del Congreso.

El Congreso Constituyente Democrático estuvo integrado en un 49 % por el oficialismo. Si bien su presencia no era aplastante, le bastó al Ejecutivo para hacerse con el control del órgano. Además, este se mantendría en funciones luego de aprobada la constitución, pasando de poder constituyente a constituido según su propio reglamento⁷⁴. El hecho aquel se daba en un ambiente de falta de Estado constitucional y con la asunción de poderes absolutos por Alberto Fujimori. El documento final era un 65 % similar al abrogado⁷⁵, siendo el principal cambio la reelección inmediata.

Pues bien, todo lo señalado permite afirmar una participación inmoderada en la creación de la Constitución de 1993 por el presidente Fujimori. Su ejercicio despótico del poder, las limitaciones a garantías constitucionales, la imposición de su omnímoda voluntad, en suma, hablan de una alta interferencia en el proceso constituyente peruano, aunque el resultado final no alcance para calificarla como un texto temporario. Pese a ello, el aval dado por su alta popularidad se vio reflejado en la aprobación final con un 51 % de votos afirmativos. Similar dificultad al caso argentino presenta este apartado en la medida en que las aspiraciones del Ejecutivo no alcanzaron una refundación de sus respectivos Estados, sino más bien fueron un anhelo personalísimo para el ejercicio de la primera magistratura.

Colombia. El proceso constituyente de Colombia está revestido de misticismo para la región latinoamericana por sus innovaciones y origen. Su principal antecedente fue la generalizada idea de insatisfacción respecto del control de la violencia. De ahí que su imagen se generalice como un pacto de paz⁷⁶. Con antelación a 1991 ya existían intenciones de cambios profundos, léase constitucionales, por parte de los presidentes que gobernaron desde 1974⁷⁷. Sin embargo, la convergencia ciudadana para que se produzca este hecho terminó dando paso al mismo. Si bien la convocatoria formalmente fue hecha por el presidente Virgilio Barco, la iniciativa en realidad provino de la conocida séptima papeleta. No hubo entonces una visión de cambio que apelara al conglomerado social, más bien hubo una sociedad que convenció al poder de

74 Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, publicado en el Diario Oficial El Peruano, 112749, 5 de febrero de 1993.

75 García Belaunde, *La constitución y su dinámica*, 124.

76 Francisco Gutiérrez-Sanín, "La Constitución de 1991 como pacto de paz: Discutiendo las anomalías", *Estudios Socio-Jurídicos* 13, n.º 1 (enero de 2011): 421, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517>.

77 Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, 229.

turno para que cristalice la necesidad de cambio constitucional.

Lo antes narrado viene en consonancia con la no intrusiva conformación del órgano constituyente. No se puede hablar propiamente de un movimiento oficialista en ella. A diferencia de lo ocurrido en casos revisados con antelación, no hubo una mayoría absoluta que tomara las decisiones por sobre el resto de integrantes⁷⁸. Del mismo modo, la mayoría de las nuevas disposiciones constitucionales fueron aprobadas por las dos terceras partes de los miembros⁷⁹.

Ahora bien, hay un cambio propiamente cuando el texto predecesor no solo que ha vivido lo suficiente, sino que sus contenidos disonantes con la nueva realidad no son reutilizables. En el caso colombiano, el texto de 1886, reformado en varias ocasiones, dejó de satisfacer las necesidades del pueblo y esto fue entendido por los constituyentes. La redacción final dio cuenta de una amplia participación ciudadana y de la inclusión de modelos organizativos actualizados. Pese a que el documento no fue refrendado por el pueblo, no cabe duda de que su concepción y divulgación tuvo un origen en sus bases y no en las de un poder monolítico.

Paraguay. El retorno a los cauces democráticos en Paraguay tuvo como punto de partida la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner en 1989. El stronismo requirió en su momento una constitución que le permitiera instaurar un régimen a su medida y evitar las prohibiciones de reelección. Si bien la Constitución sancionada en 1967 contó con una participación de los partidos de oposición⁸⁰, no bastó para impedir las ambiciones autoritarias del general. Así, el texto final no solo que sufriría interferencia en su ejercicio por la existencia de una dictadura, sino también por haber aprobado un documento que concentraría el poder en el Ejecutivo y anularía los mecanismos de control⁸¹.

La Constitución de 1992, por otro lado, surge en un contexto de reestructuración del orden democrático. Siguiendo los ejemplos de Ecuador en 1978, Perú en 1979, Honduras en 1982, El Salvador en 1983, Guatemala en 1985 y Brasil en 1988, Paraguay inició su proceso constituyente para separarse del régimen stronista. De hecho, ante el intento de limitarse a reformar la constitución fue más el impulso de un cambio total de la misma⁸². Así, podemos afirmar la existencia de una limitada participación de los detentadores del poder para ejecutar la demanda social. Para ello, se convocaría a elecciones

78 El partido que más escaños obtuvo fue el liberal con 24, seguido del M-19 con 19.

79 Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, 236.

80 Ley n.º 600 del año 1960 por la cual se aprueba, con modificación, el Decreto-Ley n.º 204 del Estatuto Electoral, emitida por la Honorable Cámara de Representantes de la Nación Paraguaya. Art. 8. Ley n.º 1198 del año 1966, que establece normas para la instalación y el funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente, emitida por la Honorable Cámara de Representantes de la Nación Paraguaya.

81 Florencia Prego, "Reforma de la Constitución Nacional en Paraguay (1992): Del estado de sitio al estado de excepción", *Revista Temas Sociológicos*, n.º 31 (diciembre de 2022): 398, <https://doi.org/10.29344/07196458.31.3176>.

82 *Ibid.*, 406.

populares para integrar el órgano redactor, saliendo mayoritariamente favorecido el partido colorado.

Chile. El 5 de septiembre de 1972, Salvador Allende haría parte de su discurso la reflexión de que el pueblo, por primera vez, diría el futuro presidente, debe entender que en las raíces de su propia convicción es que debe nacer de la carta fundamental. Poco más de un año después la junta suprema lo reemplazaría en el gobierno y haría suyo el ejercicio de todos los poderes, incluido el constituyente. Este último se vería afectado desde la asunción del gobierno *de facto*⁸³, por las alteraciones a los poderes constituidos⁸⁴, las reformas constitucionales⁸⁵ y, por último, una nueva constitución en 1982.

Nuevamente estamos ante una intrusión por parte del poder de turno en el ejercicio constituyente. El texto redactado⁸⁶ pasaría por un proceso de revisión de la Junta Militar de Gobierno liderada por el general Pinochet, antes de ser puesto a consideración de la ciudadanía a través de un plebiscito. Su aprobación, por un 65,71 %, no impide aseverar que el proceso, desde su iniciativa hasta su aprobación, fue controlado por la dictadura, pues incluso la participación electoral genera cuestionamientos por haberse desarrollado con limitaciones de derechos y garantías. De hecho, el texto incluía el nombre del general en la disposición transitoria décimo cuarta, para ratificarlo en el ejercicio del poder, a él y a las cúpulas militares⁸⁷.

Es innegable que el origen de la Constitución de 1980 es una carga para la sociedad chilena, pese al cual la norma ha resistido múltiples reformas y dos intentos de cambio. En 2022 y 2023, dos Asambleas Constituyentes de origen popular y producto de asonadas sociales pusieron en consideración del país dos proyectos de constitución. Con un 61,89 % en el primer caso y un 55,79 % en el segundo, fueron rechazados los proyectos impulsados desde abajo⁸⁸. Ambos procesos mostraron una participación instrumentalizada por parte del poder, pues si bien existió un apersonamiento de la causa constituyente por parte del presidente

83 El numeral 3 del Decreto Ley indicaba que el gobierno respetará el texto constitucional en la medida que la situación del país lo permita. Decreto Ley n.º 1, Diario Oficial n.º 28.653 del 18 de septiembre de 1973. Además, el Decreto Ley n.º 788, Diario Oficial n.º 29.019 del 4 de diciembre de 1974, dictó normas sobre el ejercicio del poder constituyente.

84 Decreto Ley n.º 25, Diario Oficial n.º 28.657 del 22 de septiembre de 1973, por medio del cual cesaron a los alcaldes y regidores de las municipalidades. Decreto Ley n.º 27, Diario Oficial n.º 28.658 del 24 de septiembre de 1973 para la disolución del Congreso y el Decreto Ley n.º 119, Diario Oficial n.º 28.698 del 10 de noviembre de 1973 por el que se disuelve el Tribunal Constitucional, entre otros.

85 Decreto Ley n.º 170, Diario Oficial n.º 28.720 del 6 de diciembre de 1973. Decreto Ley n.º 175, Diario Oficial n.º 28.722 del 10 de diciembre de 1973.

86 El proceso estuvo dividido en un primer borrador redactado por la comisión Ortúzar. Luego intervino el recién creado Consejo de Estado, para finalmente ser puesto en manos de la dictadura. Por supuesto que los escribientes gozaban de la confianza del régimen.

87 Un elemento, que no siendo definitivo debería llamar la atención a quienes aseveran que un texto constitucional es democrático, es la inclusión de nombres propios. A más del caso del general Pinochet podemos citar el preámbulo del texto cubano en el que se nombra al líder de la revolución Fidel Castro; o a nivel mundial se puede recordar el art. 333 de la Constitución de 1974 de Yugoslavia. Suelen pasar más desapercibidos aquellos preámbulos en los que se dedica un espacio a una parte procerato del país, como muestra de la adhesión a una causa en concreto. Véanse los preámbulos de las constituciones de Nicaragua, Cuba, Venezuela, y, en menor medida que las anteriores, Ecuador.

88 Cerca del 80 % de los sufragantes en 2020 dijeron sí a un cambio de constitución.

Gabriel Boric, no hubo una interferencia en los constituyentes y su labor. Esto, más allá de que la primera de ellas estuviera conformada por coidearios suyos.

10. REVISIÓN GENERAL DE LOS ÚLTIMOS PROCESOS CONSTITUYENTES

El breve repaso que se ha hecho en este apartado ha demostrado las implicancias de una participación de los poderes de turno en el ejercicio del poder constituyente. Hemos constatado desde un dominio absoluto del momento y proceso constituyente hasta aquellos en los que el Ejecutivo no abusó de su poder e imagen para interferir en ellos. Los riesgos que planteamos en el apartado correspondiente son palpables a la luz de la realidad latinoamericana y su débil institucionalidad. Del mismo modo, la practicidad de que el proceso sea conducido por un Ejecutivo sin su apersonamiento constituye la mejor vía para la obtención de un nuevo texto constitucional.

Cuando los Ejecutivos participaron desde el discurso de necesidad de cambio constitucional hasta la campaña para su aprobación, pasando por cooptar al órgano de redacción constitucional, el resultado fue una interferencia desmedida en el proceso constituyente. La principal consecuencia de aquello es obtener como producto final una constitución invadida por la voluntad del Ejecutivo. Pues bien, el efecto nocivo no se atenúa porque el pueblo haya aprobado los textos en las urnas, ya que en el fondo se distrajo al soberano de la intención primigenia de un nuevo documento para el país por uno para el oficialismo. Estas constituciones temporarias, en suma, fueron aclamadas, mas no deliberadas.

Gabriel Negretto recuerda que presidentes y partidos suelen enfocar su rol en la constituyente para consolidar e incrementar sus ventajas electorales, adquirir mayor influencia sobre la elaboración de políticas legislativas, evitar que otros partidos obtengan puestos electivos o bien reducir el margen de victoria de los partidos opositores⁸⁹. De esta forma, permitir la invasiva participación del Ejecutivo en el proceso, que está dada por la cooptación con sus disciplinados adeptos, es dar rienda suelta a los abusos en la redacción constitucional. Los peligros pueden estar desde la inclusión excesiva de dogmatismos hasta la deformación de las instituciones políticas para favorecer la concentración de poder del primer mandatario.

Del mismo modo, cuando el escenario no le es favorable al Ejecutivo, su contención está dada por abstenerse de hacer prevalecer sus ideas o, si estas resultan favorables, lo serán por pactos a los que se llegue con otros partidos o miembros de la constituyente. Por lo tanto, lo prevaleciente serán los acuerdos a los que se puede llegar entre los integrantes. Ello será favorable siempre y cuando se direccionen a

89 Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, 251.

poner en consideración del pueblo un documento que refleje un proyecto nacional con intención de sostenerse en el tiempo hasta que la realidad dicte lo contrario.

Lo antes anotado nos permite concluir que la vara para medir un proceso constituyente no debe limitarse a la participación nominal de la ciudadanía. No es novedad que el ejercicio del poder autocrático busque dar una apariencia de apego a la voluntad popular y la constitución. De hecho, suele ser la forma en que se justifican actos que riñen con ambos. Sin embargo, ha sido uno de los propósitos de este escrito hacer notar que el análisis de un nuevo texto constitucional no debe limitarse a saber si el pueblo eligió o no a los representantes, si apoyó o no el documento final. Se debe revisar todo el camino recorrido para su entrada en vigor, pues una constitución no deja de ser democrática porque el pueblo no la apruebe, ni lo es por el mero hecho de que sí.

11. LA VOCACIÓN CONSTITUYENTE EN EL ECUADOR ACTUAL

El poder constituyente originario en Ecuador se ha ejercido en veinte ocasiones, con una duración promedio de diez años por texto constitucional. La poca estabilidad revela un país habituado a recurrir prematuramente al cambio de constitución, lo que Juan Larrea Holguín ha denominado vivir en actitud constituyente⁹⁰. En la actualidad rige la norma de 2008, identificada con el proyecto político que dominó la escena nacional hasta 2017. A menos de dos décadas de vigencia, se contabilizan más de una docena de solicitudes para activar el artículo 444, que faculta la convocatoria del órgano encargado de elaborar un proyecto de nueva organización fundamental⁹¹. La Corte Constitucional, órgano competente para dictaminar la procedencia de tales pedidos⁹², solo ha admitido uno de ellos: el presentado en 2025 por el presidente de la república.

Mediante Decreto Ejecutivo 153, Daniel Noboa convocó a la ciudadanía a consulta popular para decidir si se debe instalar o no el órgano constituyente⁹³. El desarrollo inicial del proceso ha estado marcado por actuaciones cuestionables de los distintos actores involucrados, tanto del proponente como del órgano de control constitucional, en un contexto que los

90 Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008), 1: 29.

91 Se debe hacer presente el hecho de que las solicitudes se presentaron a partir del año 2019 y todas provinieron de la ciudadanía, con excepción de la última.

92 La magistratura ejerce esta competencia de conformidad con los artículos 444 de la Constitución, 99 número 1 y 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La intervención se realiza en tres momentos: dictamen de procedimiento, dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo y sentencia de constitucionalidad. En el primero se examina si la vía escogida por el proponente se adecúa a lo previsto en los artículos 441, 442 y 444 constitucionales, mientras que en el segundo se revisa el contenido de la propuesta. El último, y más discutible, es posterior a la entrada en vigor de la reforma o cambio, cuando se demanda su inconstitucionalidad.

93 Decreto Ejecutivo 153, Presidencia de la República [por medio del cual se convoca a consulta popular para que el electorado se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la instalación de una Asamblea Constituyente], Registro Oficial 129 del 22 de septiembre de 2025.

encuentra enfrentados⁹⁴. El Ejecutivo no ha observado el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia⁹⁵, mientras que la Corte ha mostrado una inusual permisividad frente a esas irregularidades⁹⁶. El resultado es que los ecuatorianos volveremos a debatir sobre la conveniencia de instalar una nueva asamblea redactora y, eventualmente, de reemplazar la Constitución vigente del país ha dejado múltiples lecciones, entre ellas los peligros de la apropiación del poder constituyente por parte del gobierno de turno⁹⁷. Esta advertencia obliga a mantener una vigilancia constante sobre la cercanía del Ejecutivo con cualquier proceso de cambio constitucional que se avecine. Sobre el primero momento, la iniciativa, preocupa la presencia del primer mandatario no solo como el proponente, sino también como símbolo de una aspiración social orientada a refundar el país y a enfrentar los problemas estructurales que lo aquejan⁹⁸.

En lo que atañe a los siguientes momentos, aunque aún es temprano para medir la magnitud de la participación presidencial, conviene recordar que el estatuto prevé una asamblea de ochenta integrantes, abierta a la participación de toda la ciudadanía⁹⁹. Ello no excluye, sin embargo, la posible influencia del poder de turno en la elección de sus miembros¹⁰⁰. De darse nuevamente un escenario de dominio, el tercer momento corre el riesgo de ser igualmente invadido. La aprobación de la nueva constitución, entonces, estará precedida de una campaña a favor del trabajo realizado por los autómatas constituyentes.

Los peligros retratados en este análisis permanecen latentes en la realidad ecuatoriana. Las lecciones del pasado parecieran no estar muy presentes para el futuro. Ante cualquier ejercicio de redacción constitucional, los ciudadanos debemos recordar las consecuencias de permitir que el poder de turno invada los espacios de deliberación que corresponden a la sociedad. Si no asumimos esta responsabilidad, una vez que el actual gobierno abandone el Palacio de

94 Víctor Cabezas, “El gobierno de Noboa declara ‘enemiga del pueblo’ a la Corte Constitucional de Ecuador”, *El País*, 17 de agosto de 2025, <https://elpais.com/america/2025-08-17/el-gobierno-de-noboa-declara-enemiga-del-pueblo-a-la-corte-constitucional-de-ecuador.html>.

95 El primer mandatario no puso en conocimiento de la magistratura el pedido, sino que lo envió directamente al Consejo Nacional Electoral para que sea puesto en consideración de la ciudadanía. Además, no adjuntó el escrito de justificación de vía y se limitó a ingresar un escrito para tratamiento célere en la Corte Constitucional.

96 Ante la evasiva del Ejecutivo, la Corte recibió el pedido del Consejo Nacional Electoral y consideró que el escrito ingresado desde Carondelet era suficiente para subsanar la omisión. Además, al encontrar inconsistencias en el estatuto electoral, devolvió al peticionario a corregir su pedido y no emitió observación alguna a la falta del escrito de fundamentación de vía. Ver Causa 11-25-RC, Corte Constitucional del Ecuador, 21 de septiembre de 2025. Las correcciones a la propuesta constan en el Decreto Ejecutivo 155 [se reforma el Decreto Ejecutivo 153], Registro Oficial 132 del 25 de septiembre de 2025.

97 Rafael Arizaga Vega sentenció que la vida de Ecuador se ha desenvuelto siempre alrededor de hombres y no de instituciones o de ideologías. Rafael Arizaga Vega, *Las constituyentes* (Quito: Fraga, 1998), 36.

98 De la redacción del Decreto Ejecutivo 153 se desprende que las aspiraciones refundacionales vuelven a proyectarse en el próximo texto constitucional. Aunque muchos de sus considerandos fueron eliminados por disposición de la Corte, el decreto evidencia una búsqueda de reestructuración política motivada por razones de seguridad, inversión y empleo, entre otras; aspectos que, en principio, no corresponde ser resueltos por una constitución.

99 Artículo 1, Decreto Ejecutivo 155.

100 De todas formas, se debe hacer presente el hecho de que el estatuto prevé que las decisiones de la constituyente, en lo correspondiente a la forma del Estado, el catálogo de derechos, la organización de funciones y la aprobación final del proyecto constitución, requerirán de la aprobación de las dos terceras partes del pleno. El resto de aspectos, que son importantes en toda norma fundamental, se adoptarán por mayoría simple. Artículo 12, Decreto Ejecutivo 153.

Carondelet, volveremos a plantear la necesidad de un nuevo cambio constitucional, alegando que la norma ya no responde a las exigencias del momento. La causa de ello será el error persistente de identificar las constituciones con los gobiernos, una confusión que se reproduce cada vez que se permite a estos intervenir indebidamente en el proceso constituyente.

12. CONCLUSIONES

Las constituciones se encargan de diagramar el poder político, los derechos y la identidad de un pueblo. Desde que pasaron a ocupar un rol preponderante en los Estados, se ha discutido sobre el proceso para su entrada en vigor. Lo ocurrido en Estados Unidos y Francia marcó el inicio de una costumbre que se mantiene hasta nuestros días, la reunión de un órgano excepcional con el único fin de redactar un texto constitucional. Lo ceremonial del acto ha ido variando en el tiempo y en cada Estado según sus propias experiencias, lo que no obsta la existencia de semejanzas en ciertas latitudes.

El trabajo encargado a los órganos excepcionales, llámense convención o asamblea, no lo es solo por interinidad, sino también y principalmente por el trabajo encargado: positivizar lo fundamental de un Estado. El hecho constituyente suele estar precedido por un agotamiento, palpable por la sociedad, del poder político o de un quiebre constitucional, económico o social. Así, el ambiente en que funcionan es propicio para que afloren las exigencias y demandas del pueblo. Quienes integren el órgano deben ser sensibles a la realidad, sin descuidar la heredad de su pasado y las aspiraciones para el futuro. Cuando se ignoren algunos de estos elementos, la misión habrá fracasado, pero tendrá el mismo resultado cuando, de forma desmedida, se los tenga presente.

La sensibilidad a la que hemos hecho mención no es sino la simplificación del principio de representatividad, pues un texto constitucional que se precie de serlo surgirá en Estados democráticos. Sin embargo, esto no quiere decir que solo el pueblo tenga interés en el proceso constituyente, pues es común que actores políticos atiendan este momento, a veces, de forma desmedida. A lo largo de este trabajo se ha teorizado sobre los riesgos que acarrea la presencia desmedida del Poder Ejecutivo. Además, se han logrado constatar procesos del continente que han sufrido esta interferencia, pese a que los mandatarios hayan obtenido el respaldo del pueblo. De ahí que es evidente la distorsión del voto popular cuando se lo utiliza como licencia para acabar con el orden constitucional.

Podremos hablar de verdadera legitimidad de una norma constitucional y su proceso de elaboración no solo cuando haya respaldo popular, sino también ante el respeto de las instituciones vigentes y los cauces jurídicos para darle a

la ciudadanía un documento de Estado y no de gobierno. Tres elementos se identifican en este punto, a saber: origen popular, convivencia entre poder constituyente y constituido y una constitución para el país. Cuando no hay participación de la ciudadanía en ninguna etapa no hay constitución. Cuando se sobrepasan los límites formales y materiales, desoyendo aquello que hasta ese momento está vigente, no hay constitución. Por último, cuando los convocantes redactan un texto a la medida del poder de turno y no para la generalidad social tampoco habrá constitución.