

Entre la flexibilidad y la rigidez: reforma constitucional, sus prácticas y efectos en Ecuador (1978/9, 1998 y 2008)

Between Flexibility and Rigidity: Constitutional Reform, Practices, and Effects in Ecuador (1978/9, 1998, and 2008)

Adrián Raúl López Andrade

Universidad Central del Ecuador

 0009-0007-3820-709X

Resumen

El presente trabajo analiza las reformas constitucionales efectuadas en Ecuador, desde el retorno al régimen constitucional a finales de la década de los setenta del pasado siglo XX hasta la actualidad, se toman en cuenta como objeto de estudio las constituciones de 1978/9, 1998 y 2008, respectivamente. A partir de la clásica distinción entre constituciones flexibles y rígidas desarrollada por James Bryce, y de aportes teóricos posteriores, se examinan los mecanismos de reforma previstos en cada texto constitucional y los cambios efectivamente realizados durante su vigencia. Basados en una revisión sistemática de los textos constitucionales publicados en el Registro Oficial, sus reformas, codificaciones y actos relacionados, se sistematizan las modificaciones y lo que presenta diferencia entre aquellas de fondo y de forma. Se identifican no solamente las reformas formalmente aprobadas, sino también fenómenos de mutación constitucional y alteraciones introducidas por vías indirectas o extraconstitucionales. Los hallazgos muestran que el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo ha mantenido una relación ambivalente con la rigidez constitucional. Aunque las tres



Envío: 21/05/2026 | Aceptación: 02/06/2026 | Publicación: 30/06/2026



7-42



Forma sugerida de citar: López Andrade, A. (2026). Entre la flexibilidad y la rigidez: reforma constitucional, sus prácticas y efectos en Ecuador (1978/9, 1998 y 2008). *Revista Facultad de Jurisprudencia*, 2026(19), pp. 7-42. <https://doi.org/10.26807/rfj.v1n19.573>

Derechos de autor: © 2026, el autor.

últimas constituciones establecieron procedimientos agravados de reforma y mecanismos orientados a preservar la supremacía constitucional, la práctica política ecuatoriana ha recurrido reiteradamente a formas de flexibilización material del texto constitucional. En el caso de la Constitución de 1978/9, esto se expresó en un elevado volumen de reformas y en el uso de codificaciones legislativas con efectos sustantivos; en la Constitución de 1998, mediante transformaciones de facto respaldadas en actos legislativos ordinarios; y, en la Constitución de 2008, a través de disputas sobre el alcance de las enmiendas, la interpretación constitucional y el uso de mecanismos de democracia directa. El estudio concluye que la estabilidad constitucional no puede medirse únicamente por la duración formal de una constitución o por el número de textos constitucionales promulgados, sino también por la intensidad y naturaleza de las modificaciones internas que experimenta durante su vigencia. Además, identifica el elevado costo para el desarrollo de la volatilidad constitucional. El caso ecuatoriano evidencia la coexistencia de mecanismos formalmente rígidos con prácticas políticas que tienden a flexibilizar materialmente el orden constitucional.

Palabras clave: reforma constitucional, rigidez constitucional, flexibilidad constitucional, constitucionalismo ecuatoriano, supremacía constitucional, mutación constitucional.

Abstract

This paper analyzes the constitutional reforms carried out in Ecuador from the return to constitutional rule in the late 1970s to the present, focusing specifically on the Constitutions of 1978/9, 1998, and 2008. Drawing on James Bryce's classic distinction between flexible and rigid constitutions, alongside subsequent theoretical contributions, this study examines the amendment mechanisms provided in each constitutional text and the changes effectively implemented during their enforcement. Based on a systematic review of the constitutional texts published in the Official Gazette (*Registro Oficial*), as well as their reforms, codifications, and related legal acts, this research systematizes these modifications, distinguishing between substantive and formal amendments. It identifies not only formally approved reforms, but also constitutional mutations and alterations introduced through indirect or extra-constitutional means. The findings show that contemporary Ecuadorian constitutionalism has maintained an ambivalent relationship with constitutional rigidity. Although the last three constitutions established rigorous amendment procedures and mechanisms aimed at preserving constitutional supremacy, Ecuadorian political practice has repeatedly resorted to methods of material flexibilization of the

constitutional text. In the case of the 1978/9 Constitution, this was manifested in a high volume of amendments and the use of legislative codifications with substantive effects; in the 1998 Constitution, through *de facto* transformations backed by ordinary legislative acts; and, in the 2008 Constitution, through disputes over the scope of amendments, constitutional interpretation, and the use of direct democracy mechanisms. The study concludes that constitutional stability cannot be measured solely by the formal duration of a constitution or by the number of promulgated constitutional texts, but also by the intensity and nature of the internal modifications it undergoes while in force. Furthermore, it highlights the high cost that constitutional volatility inflicts on development. The Ecuadorian case demonstrates the coexistence of formally rigid mechanisms alongside political practices that tend to materially flexibilize the constitutional order.

Keywords: constitutional reform, constitutional rigidity, constitutional flexibility, Ecuadorian constitutionalism, constitutional supremacy, constitutional mutation.

I. Introducción

La historia constitucional ecuatoriana ha sido estudiada frecuentemente desde la sucesión de textos constitucionales y la elevada cantidad de constituciones que el país ha tenido desde 1830. En este marco, Ecuador suele aparecer como uno de los casos paradigmáticos de volatilidad constitucional en América Latina, junto con países como Venezuela y Bolivia (Negretto, 2010). Sin embargo, esta aproximación ha tendido a concentrarse en el reemplazo formal de constituciones y no tanto en las modificaciones efectuadas durante la vigencia de un mismo texto constitucional. Esto ha dejado relativamente inexplorada una dimensión fundamental de la dinámica constitucional ecuatoriana: la intensidad, frecuencia y naturaleza de las reformas aplicadas dentro de cada ciclo constitucional.

El presente trabajo aborda precisamente esta problemática, se toman como objeto de estudio las modificaciones constitucionales realizadas en Ecuador desde el retorno al régimen constitucional a finales de la década de los setenta del pasado siglo XX hasta la actualidad. Es decir, se analizan las constituciones de 1978/9, 1998 y 2008, a través del examen tanto de los mecanismos jurídicos previstos para su reforma como las modificaciones efectivamente ejecutadas durante su vigencia. El propósito es identificar hasta qué punto el constitucionalismo ecuatoriano reciente ha oscilado entre la flexibilidad y la rigidez constitucional, así como las tensiones existentes entre supremacía constitucional, práctica política y transformación institucional.

Desde una perspectiva teórica, el trabajo dialoga con la clásica distinción formulada por James Bryce (1901) entre constituciones flexibles y rígidas, junto con contemporáneos como Ferdinand Lassalle (2003 [1862]) y Albert Venn Dicey (1982 [1885]), sumado a autores del siglo XX y más recientes como Hans Kelsen (2009 [1934]), Riccardo Guastini (2003) y Luigi Ferrajoli (2001). De este modo, la investigación no se limita a describir reformas constitucionales, sino que busca problematizar -aplicando herramientas del método histórico- el sentido político y jurídico de los mecanismos de modificación constitucional, así como sus implicaciones para la estabilidad institucional, la jerarquía normativa y el ejercicio del poder constituyente y constituido.

Metodológicamente, la investigación se basa en una revisión sistemática de los textos constitucionales publicados en el Registro Oficial y sus respectivas reformas, codificaciones y actos normativos relacionados. A partir de ello, se construyó una base comparativa de modificaciones constitucionales, diferenciando entre cambios de fondo y cambios de forma, además de tomar en cuenta al artículo constitucional como unidad de análisis. Este enfoque permite identificar no solamente las reformas formalmente aprobadas, sino

también fenómenos de mutación constitucional, alteraciones introducidas mediante codificaciones legislativas y transformaciones constitucionales de facto.

La hipótesis central del trabajo sostiene que el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo ha desarrollado una relación ambivalente con la rigidez constitucional. Si bien las últimas tres cartas constitucionales establecieron procedimientos agravados de reforma y mecanismos orientados a asegurar su supremacía, en la práctica política se han producido distintas vías de flexibilización material de su contenido, tanto a través de reformas intensivas como mediante mecanismos indirectos, interpretativos o incluso extraconstitucionales. Como resultado, la estabilidad formal de una constitución no necesariamente ha significado estabilidad sustantiva de su contenido, esto demuestra que la supremacía constitucional puede verse relativizada por dinámicas de coyuntura, correlaciones de fuerza y estrategias institucionales que provocan transformaciones constitucionales de modos distintos a los originalmente previstos y autorizados.

II. La constitución como artefacto social

La constitución es uno de los artefactos más significativos del desarrollo de las sociedades humanas organizadas política y jurídicamente (Carbonell, 2005). Si bien en perspectiva histórica se trata de un concepto polisémico, en su acepción moderna apenas tiene unos dos siglos y medio de recorrido (Ferreyra, 2013, p. 186). De este modo, es un organizador lógico relativamente reciente, en cuanto a su rol como una ley suprema que opera como fundamento jerárquico de articulación de un sistema institucional de producción de orden social con un catálogo de derechos y garantías para los miembros de la comunidad política que se sujeta a esta. En palabras de Raúl Gustavo Ferreyra (2013, p. 190), en la vía de Georg Jellinek (1998), “la afirmación ‘todo estado necesita una constitución’ es definitivamente verdadera. Porque toda asociación permanente de hombres, para que fuese tal, requiere un principio de ordenación conforme al cual se constituya y desenvuelva su voluntad”. Sin embargo, más que un “principio”, el reciente desenvolvimiento de las constituciones -y, en consecuencia, del derecho constitucional- ha atestiguado un carácter que de manera creciente da cuenta de constituciones cada vez más “invasivas” (Guastini, 2003).

Hace más de un siglo, James Bryce (1901, p. vii) sostuvo que “una Constitución es un Marco de Gobierno diseñado para prescribir la forma que toma la administración de un Estado, para definir sus poderes sobre el ciudadano, y los derechos del ciudadano en oposición a éste”, añadiendo que “puede ser estudiado tanto respecto de su forma cuanto como resultado de ciertas fuerzas

políticas”.¹ Asimismo, Bryce (1901), en un trabajo que fue originalmente publicado en 1884, propuso la distinción entre lo que denominó constituciones flexibles y constituciones rígidas. Las primeras, según su clasificación, eran aquellas que podían ser modificadas a través del trámite legislativo ordinario aplicado en las demás leyes; mientras que, las segundas eran aquellas que no podían ser alteradas de este mismo modo, razón por la cual, en consecuencia, se erigían por encima de las demás leyes.

Esta nueva clasificación venía, para este autor, a modo de superar la que hasta entonces había sido la distinción prevalente entre constituciones escritas y no escritas, que resultaba poco afortunada y confusa, pues *ius non scriptum* fue una categoría creada para enfatizar el uso de costumbres, pero una vez que estas eran asentadas en algún tipo de soporte escrito, difícilmente podían seguir siendo consideradas “no escritas” (Bryce, 1901, pp. 5-6). A su vez, las constituciones escritas de todas maneras dependen de prácticas consuetudinarias para su puesta en marcha, y las “no escritas” se apoyan en elementos escritos que pueden tomar forma estatutaria, jurisprudencial u otra.

De una manera más empírica, por una parte se habló de constituciones que surgieron de forma natural u orgánica, con un desarrollo asimétrico y plural respecto de sus fuentes y sus contenidos, mientras que, por otro lado, se apuntó hacia otras que aparecieron de coyunturas puntuales o momentos fundantes, en los cuales se hizo un trabajo deliberado para producir generalmente un solo cuerpo normativo, solemnemente tratado y aprobado de una forma distinta a las demás leyes. A las primeras se las llamó “viejas”, y a las segundas, “nuevas”, lo que a rasgos generales expresaba la división entre derecho consuetudinario y estatutario o la antigua diferenciación que hacían los romanos entre *ius* y *lex*.

Las antiguas constituciones, que pertenecen al orden del *common law*, están al mismo nivel de las otras leyes, proceden de las mismas autoridades legislativas ordinarias, y se aprueban, modifican y derogan del mismo modo que el resto de la legislación; pero, hay otro tipo de constitución que “se promulga no por la autoridad legislativa ordinaria, sino por una persona u organismo superior o con facultades especiales. Si es susceptible de modificación, solo dicha autoridad o persona u organismo especial puede modificarla. Cuando alguna de sus disposiciones entra en conflicto con una disposición de la ley ordinaria, prevalece la primera, y la ley ordinaria debe ceder” (Bryce, 1901, p. 9).²

1 La traducción es mía. El original en inglés dice: “A Constitution is a Frame of Government designed to prescribe the form which the administration of a State takes, to define its power over the citizen, and the rights of the citizen against it. It may be studied both in respect to its form and as a result of certain political forces.”

2 El original en inglés dice: “It is enacted, not by the ordinary legislative authority, but by some higher or specially empowered person or body. If it is susceptible of change, it can be changed only by that authority or by that special person or body. When any of its provisions conflict with a provision of the ordinary law, it prevails, and the ordinary law must give way.”

Algo particularmente interesante de esta distinción es que se fundamenta en aspectos en parte legales y en parte políticos. Se plasma, pues, un orden jurídico con una ley por encima de las demás, pero que además emana de un poder político extraordinario y temporal que, al expresar poder constituyente, fija límites al alcance de las acciones que pueden realizar los órganos de poder constituido, incluido el de cómo y sobre qué puede o no legislar; no ha de extrañarnos la adopción de denominaciones tipo “constitución política” para enfatizar esta condición.

III. La escala entre flexibilidad y rigidez constitucional

Un contemporáneo de Bryce (1838-1922) y compañero de aulas en Oxford, Albert Venn Dicey (1835-1922), al analizar esta misma distinción, ofreció un contrapunto entre el modelo constitucional británico y el estadounidense, enfatizó la flexibilidad del primero en oposición a la rigidez del segundo. Si para el primero, “cada una de sus partes puede ampliarse, reducirse, modificarse o suprimirse con la misma facilidad”, para el segundo, “la totalidad o parte de ésta sólo puede modificarse mediante algún método legislativo extraordinario” (Dicey, 1982 [1885], p. 39). En otras palabras, la rigidez de modelos como el estadounidense, no puede ser tal que únicamente se puedan aplicar cambios al instrumento original mediante la instalación de un cuerpo asambleario extraordinario elegido y reunido exclusivamente para dichos fines, sino que admite alteraciones y ajustes llevados a cabo por órganos constituidos del Estado, pero esto requiere de procedimientos no ordinarios o especiales. De esta manera, lo sostenido por Dicey contribuyó a desarrollar el punto intermedio entre la flexibilidad y la rigidez absoluta.

Ya en el siglo XX, autores como Hans Kelsen van a seguir esta línea de pensamiento. Así, Kelsen (2009 [1934], p. 114) sostuvo que “esto supone, sin embargo, que una ley no puede derogar la Constitución, y que para modificarla o derogarla es preciso llenar condiciones especiales, como por ejemplo una mayoría calificada o un quórum más elevado. En otros términos, es necesario que la Constitución haya previsto para su modificación o derogación un procedimiento diferente del legislativo ordinario y que presente mayores dificultades”. Al respecto, son dos aspectos fundamentales los que sobresalen: en primer lugar, que es el propio órgano constituyente el que previó y dictaminó los mecanismos autorizados para cualquier cambio, y en segundo lugar, que estos mecanismos deben guardar una complejidad superior, al tratarse de un instrumento sensible sobre el que se asienta el orden del Estado. Se requiere, en otras palabras, lo que Kelsen (2011 [1928]) había llamado tempranamente un “procedimiento agravado”, lo que garantiza tanto que la Constitución mantenga una jerarquía superior sobre todo lo que pretende someter a sus límites, cuanto que sirva para disuadir

o limitar a expresiones coyunturales del poder para que no puedan obrar cambios sin más.

Sin embargo, Kelsen (2011) acompañaba su argumentación sobre la Constitución con una reflexión sumamente importante: “¿para qué tantas precauciones si las normas de la Constitución, bien que prácticamente inmodificables, se encuentran, en realidad, casi desprovistas de fuerza obligatoria?” (p. 295). No era una pregunta del todo nueva, pues recuerda al ensayo de 1862 de Ferdinand Lassalle (2003, p. 75), para quien “de nada sirve lo que se escriba en una *hoja de papel*, si no se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder” (cursivas en el original). Este último sostenía que una constitución escrita podía quedar reducida a una mera *hoja de papel* sin validez real si no reflejaba las verdaderas relaciones de fuerza dentro de un Estado. En otras palabras de Kelsen (2011, p. 295), “[...] una Constitución en la que los actos inconstitucionales y en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos —no pudiéndose anular su inconstitucionalidad— equivale más o menos, desde el punto de vista estrictamente jurídico, a *un deseo sin fuerza obligatoria*” (las cursivas son mías).

La evolución reciente del artefacto constitucional, sin embargo, ha mostrado una tendencia hacia esa condición “invasiva” de la que Riccardo Guastini (2003) hablaba; o, lo que sería en términos más apropiados, lo que llama “constitucionalización del ordenamiento jurídico”:

Más bien, acogiendo una sugerencia de Louis Favoreu, por ‘constitucionalización del ordenamiento jurídico’ propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento, al término del cual, el ordenamiento en cuestión resulta totalmente ‘impregnado’ por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos así como las relaciones sociales (p. 153).

En otras palabras, el carácter jurídico de la constitución se impone sobre el político. No es de extrañar que juristas adscritos al neoconstitucionalismo, como Luigi Ferrajoli (2001), llevan la rigidez constitucional a otro nivel. La rigidez no es solo formal en cuanto a cómo se reforma el texto constitucional, sino sustancial respecto de cómo los derechos fundamentales son intangibles y actúan como límites al poder de las mayorías, incluso cuando éstas están en un momento constituyente. Es decir, se plasman límites certeros desde el derecho a lo que el poder popular está en condiciones de hacer o no al momento de darse un nuevo pacto social.

IV. Los rendimientos sociales de la rigidez constitucional y los costos opuestos

No obstante, parece haber una cuestión adicional que debe ser tratada y que, aunque pueda pasar desapercibida, no es en lo absoluto una menor. Esta tiene que ver con la razón de ser de la flexibilidad, rigidez o hibridez de la constitución. Se trata de los rendimientos sociales -simbólicos y materiales- del esquema adoptado y desarrollado. En otras palabras, por qué apostar por uno y no por otro, por qué uno ha de ser deseable sobre el otro. Desde la ciencia política, Carolina Curvale y Adam Przeworski (2006) han abordado la cuestión del costo económico de la inestabilidad política. Estos autores han tomado como *esto mó* para la estabilidad política a la sucesión constitucional en las jefaturas de Estado, encontrando un hallazgo por demás significativo para América Latina: “la tasa promedio de crecimiento durante los 1.468 años sin golpes de Estado fue de 1,59, en tanto que en los 95 años en que hubo por lo menos un golpe, fue de 0,78”, añadiendo que “nuestra medida sintética, la cantidad de años consecutivos de mandatos completados, vuelve a mostrar que, así definida, la estabilidad política tuvo efectos positivos en el crecimiento” (p. 162). De esta forma, demuestran que “la inestabilidad política es económicamente costosa” (p. 132). Resultaría llamativo entrar a considerar el cambio constitucional como elemento de potencial inestabilidad dentro de un sistema político. Queda por sentado, por supuesto, que tanto sistemas flexibles como rígidos pueden resultar estables, pero a contracara, también ambos podrían fomentar inestabilidad, a tenor de la magnitud y frecuencia de los cambios que realicen.

En cierto grado hasta el momento se ha hablado acerca de la (in)estabilidad a partir del cambio constitucional en sentido amplio, o lo que equivale a decir el número de constituciones que un Estado ha tenido, su durabilidad y recambio. Así, por ejemplo, Gabriel Negretto (2010, p. 200) ha encontrado que en América Latina los países con el mayor número de constituciones han sido: Venezuela (26), Ecuador (18) y Bolivia (16), mientras que en el otro extremo están Paraguay (6), Uruguay (6), Panamá (4) y Argentina (3). Sin embargo, de hecho el conteo oficial para el caso ecuatoriano puede variar, al llegar a 20 (Ayala Mora, 2014; López, 2023a).

Tabla 1.- Constituciones promulgadas en Ecuador, 1830–2008

#	Año	Órgano Constituyente	#	Año	Órgano Constituyente
01	1830	Congreso Constituyente de Riobamba	11	1897	Convención Nacional, Quito
02	1835	Convención de Ambato	12	1907	Convención en Quito
03	1843	Convención Nacional, Quito	13	1929	Asamblea Nacional Quito
04	1845	Convención de Cuenca	14	1938	Asamblea Nacional Quito*
05	1851	Convención Nacional, Quito	15	1945	Asamblea Nacional Constituyente, Quito**
06	1852	Convención Nacional, Guayaquil	16	1946	Asamblea Nacional Constituyente, Quito**
07	1861	Convención Nacional, Quito	17	1967	Asamblea Nacional Constituyente, Quito
08	1869	Convención Nacional, Quito	18	1978	Comisiones y referéndum***
09	1878	Convención de Ambato	19	1998	Asamblea Nacional
10	1884	Convención Nacional, Quito	20	2008	Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi

*No entró en vigencia, pues no se llegó a publicar en el Registro Oficial

**En la década de los setenta volvieron a estar vigentes de forma temporal por decisiones de las dictaduras civiles y militares de turno

***No hubo un cuerpo constituyente en sentido representativo estricto, pues la dictadura conformó comisiones de notables para desarrollar dos propuestas de constitución que luego fueron sometidas al pueblo ecuatoriano en referéndum

Fuente: Ayala Mora (2014), Registro Oficial (2026)

Elaboración: propia

Esto de por sí da una buena idea de los desafíos que presenta una muy elevada volatilidad constitucional dentro de una historia constitucional por demás accidentada, que arroja un promedio de duración para Ecuador menor a los 10 años y que se agrava todavía más si se considera los largos períodos de dictadura en los que ha estado suspendida la vigencia de un orden constitucional, lo que lleva a un promedio más real que oscila en torno a los ocho años (López, 2023a, p. 309; Ayala Mora, 2014, p. 15).³ Sin embargo, no se ha profundizado mayormente en las reformas efectuadas durante la vigencia de un mismo texto constitucional; o, al menos de una forma que supere una mirada generalizada que se suele quedar en una aproximación genérica de años en los que se practicaron reformas. Así, por ejemplo, para el caso ecuatoriano, que es el que nos ocupa en concreto, Negretto fija en cuatro las “reformas contabilizadas por año en que se realizaron enmiendas” para la Constitución de 1978, mientras que tanto para la de 1998 como para la de 2008 lo hace en cero. Cabe recordar que ya para 2011 la constitución ecuatoriana de 2008, conocida como

3 Para 2012, Ayala Mora (2014, p. 15) contabilizaba 154 años de vigencia constitucional, lo que daba un promedio de vigencia de siete años y unos meses por constitución, pero con los años transcurridos hasta 2026, éste asciende a ochos años y unos meses.

la de Montecristi, experimentó una primera generación de reformas, por lo que no duró ni tres años con su diseño original (López, 2023a). El conteo, como lo presenta Negretto (2010), de todas maneras puede resultar engañoso, pues ofrece una aproximación superficial que no da cuenta de cambios más significativos y voluminosos.

V. Los caminos del cambio: cómo se reforman las constituciones en Ecuador

Para poder avanzar es preciso comprender los mecanismos de reforma que se han planteado en las tres últimas constituciones ecuatorianas, a saber la de 1978/9, la de 1998 y la de 2008. La constitución que fue aprobada por el pueblo ecuatoriano en las urnas en 1978, pero que entró en vigencia en agosto del año siguiente, estableció en el artículo 143 que los legisladores, el presidente de la República, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y el pueblo a través de iniciativa popular estaban en capacidad de proponer reformas. La Cámara Nacional de Representantes —denominación que adquirió el órgano legislativo nacional ecuatoriano entre 1979 y 1983— en dos debates debía discutir el proyecto de reforma, esto requería una mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Cámara para ser aprobado. En caso de ser así, se debía remitir el proyecto al presidente de la República para su dictamen. Si este último era favorable, la reforma era promulgada. Sin embargo, se sometía a consulta popular en el caso de que: el proyecto aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen parcial o totalmente desfavorable del presidente de la República, o si el proyecto de reforma hubiera sido presentado por el presidente de la República y este hubiera sido rechazado parcial o totalmente por la Cámara. La consulta popular se debía circunscribir exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hubieran sido objeto de discrepancia.

En el caso del texto constitucional de 1998, en los artículos que van del 280 al 283, este podía ser reformado bien sea por el Congreso Nacional —denominación que adquirió el órgano legislativo nacional ecuatoriano entre 1983 y 2008— o por consulta popular. Quienes estaban habilitados para presentar proyectos de reforma constitucional eran los legisladores, con al menos el respaldo de un veinte por ciento del total de ellos o de un bloque legislativo, el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o la ciudadanía, con el respaldo de al menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral nacional. El Congreso Nacional pasaba a conocer y discutir los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes, es decir con dos debates, con un año de por medio entre uno y otro, y requiriéndose el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso para su

aprobación. De aprobarse el proyecto, el Congreso lo debía remitir al presidente de la República para su sanción u objeción. Este último podía también someter a consulta popular la aprobación de las reformas constitucionales, en cuyo caso se necesitaba previamente que se haya calificado el caso como de urgencia por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, o si es que el Congreso Nacional no hubiera conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año previsto entre el primer y segundo debate. En estos dos casos, se debía poner en consideración del electorado los textos concretos de reforma constitucional; de ser aprobados, se incorporarían inmediatamente a la Constitución.

En tercer lugar, la Constitución de 2008 tecnicizó, diversificó y aclaró los mecanismos de reforma y cambio constitucional. A saber, se trata de tres: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente, según se detalla entre sus artículos 441 y 444. La enmienda no puede alterar la estructura fundamental del Estado, cambiar su carácter o elementos constitutivos, restringir derechos o garantías, o alterar el proceso de reforma constitucional. La enmienda puede llevarse a cabo por uno de dos caminos: por referendo o a través de trámite legislativo especial en la Asamblea Nacional, que es la denominación que tiene el órgano legislativo nacional ecuatoriano a partir de 2008. En el primer caso, la enmienda puede ser solicitada por el presidente de la República o por la ciudadanía con el respaldo de al menos 8% del registro electoral. Para su aprobación se requiere el voto de la mayoría absoluta de los votos válidos. En el segundo caso, la iniciativa corresponde al menos a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, con dos debates con un año de diferencia entre ellos y con la aprobación de una mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de asambleístas.

Por su parte, la reforma parcial no puede restringir derechos o garantías, ni alterar el proceso de reforma constitucional. Este mecanismo requiere de un procedimiento que obligatoriamente incluye el trámite legislativo especial en la Asamblea Nacional y un referendo en el que participa el pueblo ecuatoriano a través de las urnas. La iniciativa para una reforma parcial de la Constitución la tiene el presidente de la República, una mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, o la ciudadanía con el respaldo de al menos el 1% del registro electoral. Se debe tramitar en dos debates en el pleno de la Asamblea Nacional, los cuales deben estar separados por noventa días. Si obtiene una mayoría absoluta a favor, se pasa a referendo. En este, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos para ser aprobada.

Por último, el texto constitucional de 2008 detalla que para hacer un cambio de constitución, se requiere una consulta popular que puede ser solicitada por el presidente de la República, por una mayoría calificada de la Asamblea

Nacional o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el 12% del registro electoral. La consulta debe contener un estatuto que establezca la forma de elección de los representantes y las reglas del proceso electoral. Se aprueba con la mayoría absoluta de los votos válidos. Todos los caminos de reforma o cambio a partir de 2008 requieren de manera obligatoria un control previo y vinculante, por parte de la Corte Constitucional.

Una vez revisados los mecanismos de reforma y cambio constitucional en los tres casos de estudio, es importante notar un conjunto de elementos que abonan a la rigidez constitucional, según Bryce (1901), así como al procedimiento agravado de reforma, en términos de Kelsen (2009). En los tres casos, la Constitución no puede ser modificada de la misma manera que una ley y cada una establece un procedimiento especial para el efecto. La iniciativa de reforma constitucional está circunscrita a un grupo específico de actores, entre los que están el presidente de la República, los legisladores y la ciudadanía. La Corte Suprema de Justicia —o lo que viene a ser la Corte Nacional de Justicia desde 2008— tenía iniciativa en 1978/9 y en 1998, mas no en 2008; el Tribunal Constitucional —que antes de alguna manera fue el Tribunal de Garantías Constitucionales y que más tarde se volvió la Corte Constitucional— la tuvo únicamente bajo la vigencia de la de 1998.⁴ Para la iniciativa desde la ciudadanía, el respaldo de un porcentaje del registro electoral queda estipulado en 1998 y 2008: 1% en el primer caso, 8% para enmienda, 1% para reforma parcial, 12% para una convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente en el segundo. Asimismo, en la de 1998 y 2008 se establecen condiciones de apoyo mínimo para que los legisladores puedan presentar proyectos de reforma constitucional. En esta línea, el requerimiento de mayorías calificadas también es una constante, cuando las reformas se dan en el órgano legislativo nacional, sin pasar por las urnas. Asimismo, se recurre a la de 1998 y 2008 a plazos especiales de separación entre un primer y segundo debate de las reformas. En las de 1978/9 y 1998 el trámite, además, requería, luego de una aprobación legislativa, pasar al Ejecutivo para su pronunciamiento vinculante en calidad de co-legislador. La de 2008, en cambio, estipula las limitaciones de lo que no se puede modificar vía enmienda o reforma parcial y en todos los casos requiere un control *ex ante* por parte de la Corte Constitucional e incluso deja abierta la posibilidad a un control *ex post*, algo que se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ Cabe aclarar que las atribuciones y competencias de los organismos no han sido las mismas a lo largo del tiempo de vigencia de las diferentes cartas constitucionales.

Tabla 2. Comparativo de mecanismos de modificación constitucional en Ecuador, según las constituciones de 1978/9, 1998 y 2008

Constitución	1978/9	1998	2008
Mecanismos	-Reforma constitucional	-Reforma constitucional	-Enmienda -Reforma parcial -Asamblea Nacional Constituyente
Procedimientos	-Trámite legislativo especial -Consulta popular	-Trámite legislativo especial -Consulta popular	Enmienda: -Referendo -Trámite legislativo especial Reforma parcial: -Trámite legislativo especial y referendo Asamblea Nacional Constituyente: -Consulta popular
Iniciativa	-Presidente de la República -Legisladores -Corte Suprema de Justicia -Ciudadanía	-Presidente de la República -Legisladores (20% del total o un bloque legislativo) -Corte Suprema de Justicia -Tribunal Constitucional -Ciudadanía (1% del registro electoral)	Enmienda: -Presidente de la República -Ciudadanía (8% del registro electoral) -Legisladores (mayoría calificada) Reforma parcial: -Presidente de la República -Ciudadanía (1% del registro electoral) -Legisladores (mayoría absoluta) Asamblea Nacional Constituyente: -Presidente de la República -Ciudadanía (12% del registro electoral) -Legisladores (mayoría calificada)
Plazos especiales	-	-Un año entre primer y segundo debate	Enmienda: -Un años entre primer y segundo debate, en el caso de que se tramite por vía legislativa especial Reforma parcial: -Noventa días entre primer y segundo debate -Plazo establecido para convocatoria a referendo
Restricciones de alcance	-	-	Restricciones para: -alterar la estructura fundamental del Estado, -cambiar el carácter o elementos constitutivos del Estado, -restringir derechos o garantías, y -alterar el proceso de reforma constitucional
Control previo	-	-	-Corte Constitucional
Control posterior	-	-	-Corte Constitucional
Pronunciamiento del Ejecutivo	Sí	Sí	No

Constitución	1978/9	1998	2008
Mayoría requerida para aprobación	Trámite legislativo especial: -Mayoría calificada Consulta popular: -Mayoría absoluta de votos válidos	Trámite legislativo especial: -Mayoría calificada Consulta popular: -Mayoría absoluta de votos válidos	Enmienda: -Mayoría calificada (trámite legislativo especial) -Mayoría absoluta votos válidos (referendo) Reforma parcial: -Mayoría absoluta (trámite legislativo especial) -Mayoría absoluta de votos válidos (referendo) Asamblea Nacional Constituyente: -Mayoría absoluta de votos válidos

Fuente: Constituciones de la República del Ecuador 1978/9, 1998, 2008.

Elaboración: propia.

VI. El análisis de las modificaciones constitucionales

Una vez que se tiene presente los mecanismos y procedimientos, se puede realizar un análisis más detallado de las modificaciones que se hicieron durante la vigencia de cada una de estas tres constituciones. Para realizar la investigación se recurrió al Registro Oficial como fuente primaria. Solamente se toman los textos constitucionales allí publicados. Se realizó una búsqueda cronológica inversa con el objetivo de encontrar las veces en que se efectuaron modificaciones constitucionales, a lo largo de los años de vigencia de cada instrumento. Así, por ejemplo, para el caso de la Constitución de 1978/9, se partió de la última codificación que esta experimentó por parte del Congreso Nacional en 1997 (R.O. No. 2, 13 de febrero de 1997), para de allí pasar a las reformas que se hicieron y publicaron en enero del año previo (R.O. No. 863, 16 de enero de 1996), luego las de enero del año anterior (R.O. No. 618, 24 de enero de 1995) y así sucesivamente. Cada agrupación o paquete de modificaciones publicado en el Registro Oficial es tomado como una “generación” de reformas, sin importar el número de cambios que se hayan hecho, sean estos muchos, pocos o uno solo.

La comparación de los textos constitucionales se hizo minuciosamente, percatándose de cualquier mínimo cambio, sea de redacción o de puntuación. No se recurrió al uso de inteligencia artificial o alguna aplicación informática, pues además la calidad de las imágenes de los textos en el Registro Oficial dificulta la posibilidad de procesar los textos con un grado necesario de precisión. Elementos como marcas de agua en las imágenes y anotaciones también

requerían del ojo humano para comparar y contrastar cambios en los textos, a lo largo del tiempo. Lo mismo aplica para diferencias sutiles, como el cambio de mayúsculas o de minúsculas.

Conforme a la técnica legislativa, la unidad de análisis que se adopta es la del artículo (Sanz Pérez, 2012, pp. 24-25). Esto quiere decir que, si bien se han realizado modificaciones, por ejemplo, al preámbulo —como ocurrió en 1983—⁵, o a otras secciones, la contabilización de cambios guardará relación con el articulado en sí de los textos constitucionales. A su vez, es importante notar que se aplica una clasificación de cambios de forma y de fondo. Los primeros no tienen potencial significativo para alterar el sentido del artículo. En la mayoría de las ocasiones estos tienen que ver con modificaciones en el uso de mayúsculas o minúsculas, relativos a la puntuación utilizada, como poner o quitar comas, o cambiar los tiempos de conjugación verbal, pero de una forma que, nuevamente, no impacta considerablemente sobre el contenido semántico del artículo. Los segundos —los cambios de fondo—, por oposición, son aquellos en los que la modificación es suficiente para alterar el sentido. Si bien es cierto que cualquier cambio en una carta constitucional no es menor, pues a lo largo de los años de vigencia de la de 1978/9, por ejemplo, hay momentos en los que parece tomarse volitivamente una decisión de cambiar la “ley” por la “Ley”, o viceversa, o de reemplazar “legisladores” por “diputados”, o viceversa, no se desconoce que el hablar en mayúscula de la “Ley” tiene implicaciones significativas desde la comprensión del derecho —que igual, los juristas optan en algunos casos por usarlo en minúscula y en otros en mayúscula—, lo que puede remitir a debates desde la propia filosofía del derecho como, por ejemplo, los que hay en Kelsen (2009 [1934]) o en Carl Schmitt (1983 [1931]), lo cierto es que se hace la distinción con fines estrictamente analíticos. Además, se lo hace a conciencia de los medios tecnológicos disponibles, particularmente durante la década de los ochenta y primera parte de noventa, donde no se usaban de forma generalizada procesadores de textos, por lo que hay casos que evidencian casi con certeza un error de tipeo mecanográfico, así que tampoco sería adecuado clasificar a estos como cambios sustantivos del texto constitucional. De hecho, sólo la constitución de 1978/9 da cuenta de cambios de forma; en adelante, al trabajar con procesadores de texto, ordenadores y realizar cambios sobre archivos digitales previos, ya se plasman cambios únicamente de fondo. De todas maneras, la suma de los cambios de fondo y de forma da un total agregado y este es incluido.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la revisión y comparación de los textos constitucionales también se hizo para constatar que las disposiciones

5 El preámbulo original decía: “el pueblo del Ecuador, en ejercicio de su soberanía, expide y sanciona, mediante referéndum, su Constitución”. En 1983 este fue cambiado a: “la República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca a Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política”.

de reforma se hayan hecho efectivas. Parecería innecesario o contraintuitivo, pero de hecho se encuentran casos en los que la reforma mandaba hacer determinado cambio en un artículo, pero esta era procesada de manera distinta, por ejemplo, en la codificación que se llevaba a cabo.

VII. Los cambios aplicados a la Constitución de 1978/9

Con estos antecedentes se puede encontrar que la Constitución de 1978/9 tuvo 8 generaciones de reformas, a saber: en 1983, en 1984 dos veces, en 1992, en 1993, en 1995, en 1996 y en 1997.⁶ Las de 1984, 1993 y 1997 respondieron a codificaciones que fueron realizadas por el Plenario de las Comisiones Legislativas, órgano encargado de aquello en la Constitución de aquel momento. Si bien en principio las codificaciones se supone que solo organizan el texto para producir una versión limpia que incorpore reformas varias y dispersas que se hayan realizado a un mismo cuerpo normativo a lo largo de varios años (Iñesta Pastor, 2013; Jerez Delgado y Pérez García, 2009), la verdad es que, se las cuenta porque en todos los casos hubo cambios, no solamente de forma sino también de fondo.

Los datos son muy significativos. Solo en la primera generación de reformas, la de 1983, se modificaron 94 artículos de 144, lo que equivale a decir que 65% o prácticamente las dos terceras partes del articulado que tenía la Constitución en su versión original fue alterado (R.O. No. 800, 27 de marzo de 1979). De estos 94 artículos con modificaciones, 77 fueron de fondo y 17 de forma. Esto no es de sorprenderse por el cuestionable origen del texto constitucional, pues fue resultado del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado impulsado por el triunvirato del Consejo Supremo que gobernó el Ecuador entre 1976 y 1979, bajo el cual se conformaron comisiones de notables con cierta representación corporativa, pero sin legitimidad de origen democrático, para desarrollar dos propuestas de constitución que fueron sometidas a elección del pueblo ecuatoriano (López, 2020). Como expresó Alejandro Ponce Martínez (1986), docente universitario que llegaría a ejercer como Director de Asesoría Jurídica durante la presidencia de León Febres-Cordero (1984-1988): “Ciertamente la razón por la cual la Constitución de 27 de marzo de 1979 debe ser nuevamente reformada se remonta a su origen, puesto que, como sabemos fue el producto de una imposición dictatorial. Los representantes del pueblo no tuvieron participación alguna y fueron aquellas comisiones asalariadas de la dictadura militar las que, engañando a la ciudadanía, elaboraron, en forma espuria el texto

⁶ Respectivamente: R.O. No. 569, 1 de septiembre de 1983; R.O. No. 763, 12 de junio de 1984; R.O. No. 793, 25 de julio de 1984; R.O. No. 93, 23 de diciembre de 1992; R.O. No. 183, 5 de mayo de 1993; R.O. No. 618, 24 enero 1995; R.O. No. 863, 16 de enero de 1996; R.O., No. 2, 13 de febrero de 1997. En 1984 hubo 2 publicaciones de reformas constitucionales en el Registro Oficial porque la primera, la de junio, era una codificación, pero que salió con un error; la segunda, publicada en julio, consistía en una fe de erratas; sin embargo, como se dijo, cada publicación de reformas en el Registro Oficial se cuenta por separado.

constitucional que hoy nos rige” (p. 114). La historia en sí de esta primera generación de reformas se remonta a la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, comandados en un primer momento por Jaime Roldós y Asad Bucaram, lo que llevó a acalorados debates en la Cámara Nacional de Representantes y a la amenaza de Roldós de convocar a una consulta popular, cosa que finalmente no ocurrió, debido a la muerte accidental de Roldós en mayo de 1981 y la de Bucaram en noviembre del mismo año. Se configuró una nueva mayoría legislativa y las reformas fueron tramitadas durante la administración de Osvaldo Hurtado con Gary Esparza Fabiani a cargo de la Cámara.

En 1984 se efectuó una primera codificación de la constitución de 1978/9. Se hizo “en cumplimiento de lo establecido por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Reformatoria de la Constitución Política, promulgada en el Registro Oficial No. 569 de 1° de septiembre de 1983” (R.O. No. 763, 12 de junio de 1984). A saber, dicha disposición transitoria mandaba que “el Plenario de las Comisiones Legislativas codificará la Constitución, con sus reformas, dentro del lapso de 90 días, contados a partir de la finalización del período ordinario de sesiones de la Cámara Nacional de Representantes de 1983”. Si bien evidentemente se excedieron en el tiempo, lo que más importa es el alcance de dicha codificación. En el derecho hispanoamericano, el esfuerzo codificador y la comprensión teórica de este suele remontarse a mediados del siglo XIX con la creación en España de la Comisión General de Codificación. En este sentido, Emilia Iñesta Pastor (2013), ha dicho que “el cambio hacia un Estado Liberal con un nuevo modelo de Estado y sociedad exigía una reforma legislativa que pusiera fin a la abundante, atrasada y dispersa legislación existente, iniciándose entonces el proceso de elaboración de unos mismos Códigos para toda la Nación. Técnica codificadora en la que se depositaron las esperanzas de una auténtica reforma del Estado y de la sociedad al quedar vinculada a la modernidad [...]” (p. 66). Además, cita a Joaquín Torres Mena, para quien “la codificación, en fin, si no fuese una obra esencialmente buena, habría que aceptarla como obra ineludiblemente necesaria” (1874, p. 193).

Como resultado de la referida codificación efectuada en 1984, publicada en junio, se encuentran cambios en 57 artículos. La gran mayoría, 48, son de forma, pero hay 9 cambios que resultan de fondo. Así, por ejemplo, en el artículo 10, se inserta como inciso el contenido del que era el artículo 144.⁷ A su vez, el artículo 144 es suprimido. Por otra parte, mediante la codificación se modifica el último inciso del artículo 30, referido a promover el servicio social y civil de la mujer, cambia “la capacidad de la mujer campesina de los sectores marginados” por “la capacitación de la mujer campesina y la de los sectores

7 El artículo 144 del texto original de la Constitución era una disposición general que establecía que “en cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras se está a lo dispuesto en la ley”. Más allá de que resultase una disposición aislada en el último artículo de la Constitución y que pudiera haber adquirido más sentido dentro del artículo 10, lo cierto es que esto no fue parte del mandato de las reformas aprobadas por la Cámara Nacional de Representantes y por el Ejecutivo.

marginados”. De esta forma, no solo cambia “capacidad” por “capacitación”, sino que también separa en dos grupos los beneficiarios de esta. Y, lo que resultaba más notorio, el artículo 140, referido a la integración del Tribunal de Garantías Constitucionales, no se asemejaba en nada a lo aprobado en la reforma ejecutada por la Cámara Nacional de Representantes y validada por el poder Ejecutivo. El mes siguiente se hizo una nueva publicación en el Registro Oficial con una fe de erratas, al modificar el contenido del artículo en cuestión para que refleje lo que había sido aprobado por la reforma constitucional. Pero esto significa que durante cuarenta y tres días estuvo vigente un mandato de integración del Tribunal de Garantías Constitucionales ajeno a lo aprobado por los órganos del poder público.

áa el alcance del ejercicio de codificación por parte de un órgano como el Plenario de las Comisiones Legislativas. Este último amparado en una disposición transitoria, bien pudo haberse excedido en sus capacidades, sino que en consecuencia abrió la puerta a un procedimiento *sui generis* y extraconstitucional de reforma constitucional, vía codificación legislativa. No sería la única vez que ocurriría.

La siguiente generación de reformas se hizo ya en la década de los noventa, luego de que en 1986 el gobierno de Febres-Cordero fracasó en su intento de modificar la constitución a través de una consulta popular para permitir la participación de candidatos independientes en las elecciones (Salgado, 1986). Se le preguntó al pueblo ecuatoriano: “Compatriota ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?” El 56,85% se opuso, lo que significó un revés para el oficialismo, que además perdió espacio en el Congreso, pues el plebiscito se hizo junto con la renovación de diputados provinciales, como se hacía en aquel momento a mitad de periodo.

Durante la presidencia de Rodrigo Borja (1988-1992), se llevó adelante un nuevo esfuerzo de reforma constitucional, en este caso centrado en el sistema de administración de justicia. A mediados de 1991 se impulsó un espacio de diálogo legislativo, a cargo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, integrada por juristas de diversas tendencias políticas, la tarea de diseñar un proyecto integral de reestructura de la Función Judicial. Finalmente, las reformas se aprobaron en los primeros meses del gobierno de Sixto Durán Ballén en diciembre de 1992. Se modificaron 18 artículos en total, todos ellos de fondo. Entre otros, fue el momento en que se cambió la Función Jurisdiccional por Función Judicial y, como parte de ello, se creó el Consejo Nacional de la Judicatura, además de aclarar y expandir las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales, entre otros asuntos.

En mayo del siguiente año se publicó una segunda codificación de la Constitución de 1978/9, labor que fue encargada al Plenario de las Comisiones Legislativas, nuevamente a través de una disposición transitoria en las reformas aprobadas. En este ejercicio un total de 120 artículos fueron modificados, 110 de forma, pero volvió a aparecer la reforma constitucional vía codificación legislativa en 10 artículos. Así, por ejemplo, en el artículo 29, referido a lo que comprende el derecho a la seguridad social, se separa la última parte del numeral 2 y se la convierte en uno aparte, esto aumentó de 3 a 4 numerales. Otro ejemplo es cómo se inserta como artículo 60 el texto del que era para ese momento el 144 —y que antes había sido el 145. También se puede hablar del cambio en el artículo 62, mediante el cual su texto pasa de decir que “para el cumplimiento de sus labores y de las Comisiones Legislativas, el Congreso Nacional *dictará* la Ley Orgánica de la Función Legislativa”, a decir que “para el cumplimiento de sus labores y de las Comisiones Legislativas, el Congreso Nacional *se regirá por* la Ley Orgánica de la Función Legislativa” (*las cursivas son mías*).

Asimismo, en el artículo 117, así como en el 128, aparece un cambio que parecería menor, pues se modifica “Comisión de Valores Corporación Financiera Nacional” por “Corporación Financiera Nacional”. La labor de codificación, como se ha dicho, es de carácter técnico-legislativo, orientada a ordenar reformas acumuladas y no a legislar de nuevo. Sin embargo, al modificar la denominación de la entidad financiera en cuestión en la Codificación de mayo de 1993, el Plenario de las Comisiones Legislativas no sólo ordenó la Constitución, sino que consolidó a nivel constitucional un cambio que había sido tratado en el Congreso de la época, en torno a la agenda de reforma financiera del Ejecutivo.

En 1992, se había publicado ya la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que sentó las bases financieras para que la Corporación Financiera Nacional (CFN) empezara a desvincularse operativamente de la banca de primer piso. Esto es, el cambio de denominación de la CFN mediante una codificación — que no había sido parte de ningún mandato aprobado a través del trámite formal de reforma constitucional— fue una maniobra con la que el Congreso de la época utilizó la codificación para allanar cambios trazados a través de instrumentos legales de inferior jerarquía y, simultáneamente, actuar de forma preventiva para consolidar dichas transformaciones estructurales.

De esta manera, se adelantó el texto de la Carta Magna a proyectos legislativos de privatización y reforma que se sancionaron formalmente al poco tiempo, como la Ley de Mercado de Valores expedida el 28 de mayo de 1993, es decir apenas 23 días después de publicada la codificación que fue donde se suprimió lo de “Comisión de Valores” y, más adelante, la Ley de Modernización del Estado, conocida también como la Ley 50, aprobada en diciembre de ese mismo año.

Así, la Constitución mutó para alinearse con una agenda económica legislativa que allanó el camino para cambios de rango constitucional hechos a través de acto legislativo ordinario. Entonces, la lógica subyacente es preocupante: si se hace un aparente cambio de forma en la denominación de una entidad contenida en la Constitución para responder a actos normativos inferiores previos, se asume que luego cualquier ley de menor jerarquía puede instrumentar alteraciones considerables en dicha institución pública. Esto pone en entredicho el principio de jerarquía normativa. Al hacer esto, la ley ordinaria actuó de facto a la larga como una norma reformativa de la Constitución, al desnaturalizar el principio de supremacía constitucional. Esto queda más claro al entender que, al eliminar las palabras “Comisión de Valores”, se transformó el rol del Estado en la economía y la asignación del crédito en Ecuador. Desde su creación en 1964, la institución funcionaba bajo el modelo del Estado desarrollista de la época. Tenía la facultad de emitir y regular valores en el mercado financiero de forma directa para captar recursos públicos y privados, actuaba como una banca de primer piso. Es decir, la institución entregaba créditos de forma directa a sectores industriales, agrícolas y empresariales estratégicos elegidos por el Estado. Quitarle el componente de comisión de valores, preparó el camino legal para consumir la transformación de la CFN hacia una banca de segundo piso.

Finalmente, la codificación de 1993 incorporó el artículo 145 —aprobado originalmente como un inciso por el acto de reforma constitucional— e introdujo un precepto completamente inédito: el artículo 147. Este último estipulaba que «la ley determinará las normas para la organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales y los procedimientos para su actuación», una disposición que no formaba parte de las reformas ratificadas. En consecuencia, el Plenario de las Comisiones Legislativas no se limitó a su función codificadora, sino que ejerció facultades legislativas con rango de reforma constitucional. Dicha actuación, además, privó al Poder Ejecutivo de su potestad constitucional para pronunciarse al respecto.

En agosto 1994, el gobierno de Durán Ballén impulsó una consulta popular con siete preguntas, de las cuales 6 fueron aprobadas (López, 2023b, p. 163).⁸ De ellas se desprendieron tres bloques de reformas constitucionales, en dos generaciones, la primera plasmada en el Registro Oficial No. 618 del 24 de enero de 1995 y la segunda en el No. 863 del 16 de enero de 1996. En 1995 se modificaron 11 artículos, todos de fondo; en 1996, fueron 110 los artículos con cambios, también todos ellos de fondo. Estas reformas abarcaron desde el reconocimiento de la doble nacionalidad hasta la participación de candidatos independientes en las elecciones; es decir, logró lo que en 1986 había sido rechazado. De igual manera, se definió al Estado ecuatoriano también como

⁸ La que fue rechazada tenía que ver con aprobar que los legisladores manejen fondos del presupuesto general del Estado.

descentralizado, pluricultural y multiétnico. Apareció la Defensoría del Pueblo y el reconocimiento constitucional de entidades de seguridad social propias de la Fuerza Pública. Se cambió la distribución de los legisladores provinciales, y al Tribunal de Garantías Constitucionales por un Tribunal Constitucional, con atribuciones más claras y fuertes de control de constitucionalidad. Se separaron y aclararon los roles de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio Público y se realizaron ajustes en el régimen seccional. En noviembre de 1995 se hizo un nuevo llamado a las urnas por parte del gobierno de Durán Ballén, pero en esta ocasión el desgaste era evidente y no se aprobó ninguna de las 11 preguntas. Las reformas hechas en 1995 y 1996 formaron un conjunto muy amplio de cambios de gran calibre, que antecedieron a la presidencia de Abdalá Bucaram y los sucesos que se detonaron con esta, lo que encauzó un nuevo proceso un nuevo proceso constituyente.

Pero, antes de ello, se efectuó una última codificación de la Constitución de 1978/9, aquella que vio la luz el 13 febrero de 1997, apenas siete días después del derrocamiento de Bucaram. En esta tercera y última codificación, 111 artículos experimentaron cambios, 100 de forma y 11 de fondo. Así pues, hay cambios que van desde reemplazar el verbo garantizar por reconocer en el artículo 17, referido al derecho al asilo para extranjeros, se modificó el término por “competencia” por “jurisdicción” en el artículo 26 sobre la Corte Suprema de Justicia, hasta integrar dentro del artículo 22 como tercer inciso del literal f) del numeral 19, un texto que debía ser el primer inciso en el artículo 110 de la codificación de 1993 o el que pasa a ser el artículo 135 de la codificación de 1997, de acuerdo a lo que fue aprobado por la reforma constitucional. De esta forma, se pasa de un título de la constitución a otro un inciso completo, relativo a la asistencia de un abogado defensor en caso de interrogatorio, sin que esto haya sido parte de las reformas aprobadas. Por otra parte, el artículo 86, en el literal d), el mandato de la reforma constitucional, era que la comisión legislativa se denomine “De lo Económico: Agrario, Industrial y Comercial”, pero se la mantuvo como “De lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial”, a pesar de que claramente la reforma aprobada textualmente estableció que: “en el literal d) sustitúyase la primera coma (,) por dos puntos (:).” En cambio, en el artículo 103, entre otras modificaciones, en el literal p) aparece un segundo inciso que no fue parte de la reforma constitucional, en el que se establece que: “En los años en que corresponda posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente saliente presentará su informe ante el Congreso Nacional dentro de los días comprendidos del 2 al 10 de agosto”. En el artículo 144, se modifica el alcance de la potestad de la Contraloría General del Estado, cambió de la siguiente forma: “...determinar responsabilidades administrativas y presunciones de responsabilidad civil y penal” a “...determinar responsabilidades civiles, administrativas y presunciones de responsabilidad penal”. Nuevamente, puede ser que el Plenario de las Comisiones

Legislativas hizo ajustes necesarios, pero se hizo a pesar de que fue aprobado oficialmente mediante el procedimiento de reforma constitucional, en lugar de corregir a través del proceso adecuado.

La Constitución aprobada en 1978, publicada en el Registro Oficial en 1979, se mantuvo vigente hasta 1998. Tuvo 144 artículos en su diseño original y terminó con 181 en su última codificación. En sus casi veinte años de vida, experimentó un total de 522 cambios en sus artículos, de los cuales 247 han sido clasificados como de fondo y los restantes 275 como de forma. Los tiempos verbales se cambiaban una y otra vez, los signos de puntuación se movían de un lugar a otro, las mayúsculas iban y volvían. Incluso sin descontar cambios no sustantivos, de todas maneras la cifra de modificaciones de fondo resulta impresionante. Con ello, pese a que ha sido una de las constituciones nominalmente de mayor duración en la historia republicana de Ecuador (López, 2023a), surge la pregunta si en realidad al final era la misma.

Tabla 3. Síntesis de las modificaciones a la Constitución de 1978/9

Año	Generación	Mecanismo	Procedimiento	# artículos modificados		
				De fondo	De forma	Total
1983	1	Reforma constitucional	Reforma legislativa	77	17	94
1984	2	Reforma constitucional	Codificación legislativa	9	48	57
1984	3	Reforma constitucional	Codificación legislativa	1	0	1
1992	4	Reforma constitucional	Reforma legislativa	18	0	18
1993	5	Reforma constitucional	Codificación legislativa	10	110	120
1995	6	Reforma constitucional	Reforma legislativa	11	0	11
1996	7	Reforma constitucional	Reforma legislativa	110	0	110
1997	8	Reforma constitucional	Codificación legislativa	11	100	111
Total				247	275	522

Fuente: Registro Oficial

Elaboración: propia

VIII. Los cambios (no) aplicados a la Constitución de 1998

En cuanto a la Constitución de 1998, su historial de reformas es muy distinta. En realidad, durante los diez años que estuvo vigente, no fue objeto de ninguna modificación, al menos a través del procedimiento formal que se estableció para este efecto. Sin embargo, su supremacía también quedó en entredicho, igual que el control de constitucionalidad; de nuevo, un acto legislativo ordinario terminó imponiéndose. En su artículo 264 quedó expresamente establecido que “la unidad monetaria es el Sucre, cuya relación de cambio con otras monedas será fijada por el Banco Central”. A su vez, según el artículo 261, “el Banco Central del Ecuador [...] tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda”. Durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), sin embargo, se dio paso a la dolarización de la economía en medio de una de las más graves crisis económicas que ha experimentado el Ecuador, con enormes consecuencias políticas y sociales.

Mahuad anunció en enero del 2000 en una cadena nacional televisada la dolarización de la economía, además sin acompañarlo de instrumentos jurídicos que respaldaran la medida (Robles, 2022). El subterfugio era que se mantenía el sucre como circulante en calidad de moneda metálica fraccionaria, pero con el dólar estadounidense haciendo las veces de unidad de facto circulando como papel moneda (Mahuad, 2021, pp. 535-536). Jurídicamente, el Ejecutivo tomó una atribución que la Constitución no le permitía. Mahuad fue derrocado, pero el gobierno de su sucesor, Gustavo Noboa, al constatar que no había condiciones para una reforma constitucional, utilizó una ley para viabilizar el cambio. En marzo del 2000 se aprobó la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como Ley Trole I. Este cuerpo legal modificó el rol del Banco Central del Ecuador, al eliminar su facultad de emitir sucres y oficializó al dólar como la moneda de curso legal en el país (Verdesoto, 2023). Técnicamente, una ley de menor rango pasó por encima de la Constitución.

Diversos sectores sociales y políticos presentaron demandas ante el Tribunal Constitucional, argumentaban una flagrante violación del artículo 264 de la Constitución. Sin embargo, en consideración de las circunstancias de la economía ecuatoriana, además de la medida que el gobierno había adoptado de sostener el sucre en su mínima expresión, el Tribunal optó por no bloquear la ley. Con esto, pese a que la Constitución decía otra cosa, la fuerza de las circunstancias plasmó un cambio constitucional de facto. La década de vigencia de la Constitución de 1998 se desarrolló junto con una gran inestabilidad en el sistema político. Tras la caída de Bucaram, le siguieron otros siete presidentes -Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio

Gutiérrez, Alfredo Palacio, Rafael Correa-, con nuevos golpes que terminaron anticipadamente los mandatos de Arteaga, Mahuad y Gutiérrez. Esto sin contar, además, el brevísimo triunvirato que duró unas pocas horas luego de la salida de Mahuad.⁹

IX. Los cambios aplicados a la Constitución de 2008

En este escenario, Correa ganó las elecciones de 2006 con una plataforma “anti partidocracia”, con lo que la agrupación política que lo auspició, Alianza País, no presentó candidatos a legisladores, a fin de deslegitimar al Congreso Nacional, bajo la promesa de campaña de convocar una Asamblea Nacional Constituyente (López y Cilio, 2025, p. 62). Su segundo decreto ejecutivo, una vez posesionado, fue para convocar una consulta popular en este sentido. En los considerandos de este instrumento se podía leer “que la Constitución vigente tiene defectos sustanciales como su carácter patrimonialista y corporativista, la ausencia de espacios para la colaboración armónica que debe existir entre el Ejecutivo y el Legislativo, carencias en la autonomía del poder judicial, y de los procedimientos electorales y el debilitamiento de la acción del Estado en la actividad económica”. Una mayoría legislativa se opuso, pues la Constitución de 1998 no contemplaba la figura de una Asamblea Constituyente como mecanismo para cambiar la Constitución, sino únicamente la “Reforma Constitucional” por vía del Congreso. Además, el artículo 104 determinaba que el presidente de la República sólo podía convocar a consulta popular en dos escenarios específicos: o bien para reformas constitucionales, únicamente si el Congreso Nacional las había rechazado previamente o si no las tramitaba en los plazos fijados; o bien para asuntos de “trascendental importancia para el país”, pero no para redactar una nueva Carta Magna que disolviera los poderes vigentes. El Tribunal Supremo Electoral destituyó a 57 diputados, amparados en una disposición de la Ley de Elecciones, so pretexto de que estaban interfiriendo con un proceso electoral en curso. En abril de 2007, los vocales del Tribunal Constitucional (TC) emitieron un fallo en el que aceptaban un recurso, ordenaron la restitución en sus funciones de 50 de los 57 diputados opositores que habían sido removidos. El Congreso, que había pasado a operar con suplentes cooptados, destituyó sumariamente a los vocales del TC, pese a la condena de organismos internacionales y de los sectores de oposición. Ambos casos siguen a la fecha en el Sistema Interamericano, a la espera de una resolución, con el antecedente de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya condenó al Estado ecuatoriano con anterioridad por un ejercicio similar de destitución sumaria de los jueces de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional en 2004 (véase casos Quintana Coello y otros vs. Ecuador, 2013; y, Camba Campos y otros vs. Ecuador, 2013).

⁹ Se refiere al Consejo de Estado o Junta de Salvación Nacional que se proclamó por parte del coronel Lucio Gutiérrez, el dirigente indígena Antonio Vargas, y el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano.

La nueva constitución entró en vigencia en octubre de 2008 y se mantiene hasta la presente fecha, pese a un intento formal que no prosperó en las urnas para convocar a una nueva Asamblea Constituyente en 2025, que también fue objeto de disputa respecto del control constitucional de la convocatoria, solo que en este caso el órgano electoral —ahora el Consejo Nacional Electoral (CNE)—, no aceptó convocar directamente a la consulta popular cuando el presidente Daniel Noboa le remitió el decreto ejecutivo, sino que resolvieron enviarlo a la Corte Constitucional para que se cumplan las exigencias del proceso constitucional. A pesar de que ciertos sectores lo han visto como una ratificación de la consulta de 2008 (Acosta, 2025), no es con exactitud lo que se decidió. Más aún, es menester indagar sobre las modificaciones que se han hecho a la Constitución de Montecristi en sus años de vigencia.

En este caso, al hacer un ejercicio análogo al efectuado para la constitución de 1978/9, se identifican un total de 7 generaciones de reformas, a saber: 2011, 2015, 2018, 2019, 2021, y dos en 2024.¹⁰ La primera de ellas, como se dijo, se concretó antes de que la Constitución cumpliera tres años. Se aprobó un conjunto de enmiendas a través de un referendo. Los temas abarcaron la caducidad de la prisión preventiva, medidas alternativas a la prisión, la separación de actividades financieras y comunicacionales, así como aspectos sobre la integración del Consejo de la Judicatura. En palabras del presidente de la República del momento, se trataba de una “metida de mano” a la justicia (Jadán, 2019, p. 73). Como resultado del proceso, se conformó un Consejo de la Judicatura Transitorio, al que se le encargó llevar adelante la reestructuración de toda la Función Judicial, para lo cual se le dio un año y medio (p. 81).

En cambio, en el año 2015 se avanzó un proceso de enmiendas constitucionales que había arrancado en junio de 2014, pero esta vez no vía referendo, sino a través del trámite legislativo también previsto en el artículo 441 de la Constitución. Se trató de nada menos que de quince cambios. El oficialismo hizo uso de la considerable mayoría legislativa que había conseguido en las elecciones generales de 2013, en las cuales, junto con sus aliados, habían logrado 100 de 137 curules (73%); esto, en parte gracias a reformas electorales sobre la fórmula de asignación de escaños. A decir de Francisco Sánchez (2022, p. 149), “con esto superaba la mayoría calificada que le permitió introducir algunas reformas constitucionales gracias a interpretaciones controversiales de la Corte Constitucional. Así se posibilitó un conjunto de reformas entre las que se incluyó la reelección indefinida de las autoridades de elección popular, incluido el presidente”. Se trató de un movimiento polémico, cuestionado por sectores de oposición que lo posicionaron como una manera de evadir las urnas y

10 R.O. Suplemento No. 490, 13 de julio de 2011; R.O. Suplemento No. 653, 21 de diciembre de 2015; R.O. Suplemento No. 180 y R.O. Suplemento No. 181, 14 y 15 de febrero de 2018; Edición Constitucional R.O. No. 79, 30 de abril de 2019 con la Sentencia N.º 018-18-SIN-CC; R.O. No. 377 Tercer Suplemento, 25 de enero de 2021; R.O. Suplemento No. 554, 9 de mayo de 2024; R.O. No. 568, 30 de mayo de 2024.

que suscitó resistencia en particular por el cambio que levantaba la restricción a la reelección presidencial, algo que a mediados de 2014 se vislumbraba como abrir una puerta para que Correa se pudiera presentar en 2017 para un nuevo periodo. El desgaste fue significativo y, al final, no se materializó.

Lenín Moreno ganó las elecciones presidenciales de 2017 con la promesa de dar continuidad al proyecto político correísta, pero al iniciar su mandato marcó distancias con la Revolución Ciudadana y, a través del “Diálogo Nacional”, estableció consensos con sectores opositores (López y Cilio, 2025; Cilio, 2022; Frieiro y Sánchez, 2021). De este proceso resultó el referendo y la consulta popular de febrero de 2018 (Ramírez, 2018). De esta manera, se logró la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), organismo creado en 2008 encargado de la designación de las autoridades de control del Estado, creó un consejo transitorio (CPCCS-T) con un amplio mandato para evaluar a las autoridades de control y, como resultado de ello, reemplazarlas. Pero también se dio marcha atrás en el tema de la reelección indefinida, en esta ocasión a través de las urnas, no mediante una súper mayoría legislativa.

Para dar un cierre completo, en agosto de 2018 la Corte Constitucional, con la ausencia de cuatro de sus nueve jueces, se pronunció respecto de varias demandas de acción pública de inconstitucionalidad en contra de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2015, lo que quedó plasmado en la Sentencia N.º 018-18-SIN-CC publicada en el Registro Oficial en 2019. En la parte decisoria se declaró la inconstitucionalidad por la forma de todas las enmiendas, con excepción de aquellas que ya habían sido objeto del referendo de febrero de 2018. La decisión se fundamentó en que las enmiendas fueron votadas en bloque, como práctica legislativa ordinaria, pero en atención a la rigidez constitucional (Bryce, 1901) se requería un proceso agravado (Kelsen, 2011). “En otras palabras, la Asamblea Nacional en el trámite de votación de una ‘enmienda constitucional’, aplicó el mismo procedimiento que en el de aprobación de una norma legal, sin observar que en virtud del principio de supremacía constitucional, al tratarse de una modificación al texto constitucional, se requiera de un proceso más gravoso” (Sentencia N.º 018-18-SIN-CC). En esta sentencia, la Corte Constitucional citó la obra de Guastini (2001, pp. 182-183), para quien “las leyes ordinarias y las leyes constitucionales se caracterizan (además de sus diversas denominaciones) por tener procedimientos de formación distintos: en particular, las leyes constitucionales están sujetas a un procedimiento de formación más complejo —agravado— respecto al que rige para las leyes ordinarias. Además, las leyes constitucionales —y solamente ellas— están autorizadas para modificar (o ‘revisar’) la Constitución”.

En 2021 se aprobó una nueva enmienda a través de la Asamblea Nacional, la cual tenía que ver con las variables consideradas para la distribución de

recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Más adelante, en abril de 2024 se efectuó un referendo y consulta popular convocado por el presidente Daniel Noboa. La iniciativa de la primera pregunta, relativa al apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional había sido de Guillermo Lasso en diciembre de 2022. Sin embargo, tras aplicar la denominada “muerte cruzada” con la que disolvió la Asamblea Nacional en mayo de 2023 y forzó la terminación anticipada de su propio mandato, este no pudo completar el proceso durante su presidencia (López y Aguirre, 2025). La Asamblea Nacional, en su nueva conformación, aprobó la pregunta en diciembre de 2023 y con ello fue parte del cuestionario del proceso convocado por Noboa. Además de la pregunta de reforma parcial, hubo seis de consulta popular y cuatro de enmienda constitucional vía referendo. De estas últimas, dos fueron aprobadas —sobre la extradición de ciudadanos ecuatorianos y sobre la creación de judicaturas constitucionales—, y dos fueron rechazadas —referidas al arbitraje internacional y al trabajo por horas (López, 2025, p. 86). Por último, en mayo de 2024, se aprobó una solitaria enmienda vía la Asamblea Nacional, con la que se pasó de requerir una mayoría calificada a una absoluta para que la Asamblea Nacional se ratifique en un proyecto de ley que haya sido objetado parcialmente por el Ejecutivo. Hasta la presente fecha, esta ha sido la última reforma que se ha hecho a la Constitución de 2008, pues en noviembre de 2025 la ciudadanía acudió una vez más a las urnas para pronunciarse sobre dos preguntas de reforma parcial —referidas al establecimiento de bases extranjeras y al financiamiento de organizaciones políticas— y una de enmienda constitucional —sobre reducir el número de asambleístas—, pero no se aprobó ninguna.

En esa misma oportunidad, se presentó una pregunta de consulta popular en aplicación del artículo 444 de la Carta Magna, es decir para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que produzca una nueva constitución, pero sólo logró el respaldo del 38,2% de los votos (López, 2025, pp. 108-109).

Tabla 4. Síntesis de las modificaciones a la Constitución de 2008

Año	Generación	No.	Mecanismo	Tipo	Tema	Artículo modificado
2011	1	1	Referéndum	Enmienda	Caducidad prisión preventiva	77
		2	Referéndum	Enmienda	Medidas alternativas a la prisión	77
		3	Referéndum	Enmienda	Separación actividades financieras y comunicacionales	312
		4	Referéndum	Enmienda	Separación actividades financieras y comunicacionales	D.T. 29
		5	Referéndum	Enmienda	Integración Consejo de la Judicatura	179
		6	Referéndum	Enmienda	Integración Consejo de la Judicatura	180
		7	Referéndum	Enmienda	Integración Consejo de la Judicatura	181
2015	2	8	Resolución legislativa	Enmienda	Regulación consultas populares	104
		9	Resolución legislativa	Enmienda	Reelección indefinida	114
		10	Resolución legislativa	Enmienda	Requisitos para presidente	142
		11	Resolución legislativa	Enmienda	Reelección indefinida	144
		12	Resolución legislativa	Enmienda	Misión de Fuerzas Armadas	158
		13	Resolución legislativa	Enmienda	Alcance de la Contraloría	211
		14	Resolución legislativa	Enmienda	Alcance de la Contraloría	212
		15	Resolución legislativa	Enmienda	Régimen laboral obreros sector público	229
		16	Resolución legislativa	Enmienda	Régimen laboral obreros sector público	326
		17	Resolución legislativa	Enmienda	Competencias exclusivas del Estado central	261
		18	Resolución legislativa	Enmienda	Competencias exclusivas GAD municipales	264
		19	Resolución legislativa	Enmienda	Pensiones de retiro para fuerza pública	370
		20	Resolución legislativa	Enmienda	Fondos provisionales	372
		21	Resolución legislativa	Enmienda	Comunicación como servicio público	384
		22	Resolución legislativa	Enmienda	Conformación regiones autónomas	D.T. 1

Año	Generación	No.	Mecanismo	Tipo	Tema	Artículo modificado
2018	3	23	Referéndum	Enmienda	Imprescriptibilidad delitos contra integridad sexual y reproductiva de NNA	46
		24	Referéndum	Enmienda	Restricciones postulaciones candidatos a CPCCS	112
		25	Referéndum	Enmienda	Límites a la reelección	114
		26	Referéndum	Enmienda	Límites a la reelección	144
		27	Referéndum	Enmienda	Duración periodo consejeros CPCCS	205
		28	Referéndum	Enmienda	Elección por sufragio universal consejeros CPCCS	207
		29	Referéndum	Enmienda	Imprescriptibilidad e impedimentos delitos contra la administración pública	233
		30	Referéndum	Enmienda	Prohibiciones minería metálica	407
		31	Referéndum	Enmienda	Derogatoria disposición transitoria aprobada en 2015	D.T. 1
		32	Referéndum	Enmienda	Armonización general infraconstitucional	D.G. 1
2019	4	34-45	Resolución Corte Constitucional	Enmienda	Se declaró inconstitucional por la forma las enmiendas aprobadas por la AN en 2015, por lo que se retrotrae todos dichos cambios*	104, 142, 158, 211, 212, 229, 326, 261, 264, 370, 372, 384
		46	Resolución legislativa	Enmienda	Variables distribución recursos a GAD	272
2024	6	47	Resolución legislativa y referéndum	Reforma parcial	Apoyo complementario Fuerzas Armadas a seguridad interna	158
		48	Referéndum	Enmienda	Extradición	79
		49	Referéndum	Enmienda	Judicaturas constitucionales	86
2024	7	50	Resolución legislativa	Enmienda	Mayoría absoluta para ratificarse frente a objeción parcial	138

*A excepción del cambio a los artículos 114, 144 y D.T. 1, debido a que estos ya fueron modificados en el referéndum de 2018.¹¹

¹¹ Se contemplan las modificaciones en disposiciones transitorias y generales por su contenido expresamente normativo.

La Constitución de Montecristi sigue vigente y, si bien todavía se mantiene en el último peldaño del podio de las más longevas, detrás de la de 1906 y la de 1978/9, guarda perspectivas de poder sostenerse.¹² Es más, como se dijo antes, la misma duración nominal de la vigencia de la de 1978/9 es algo que se puede cuestionar o al menos matizar, pues se trata de un cuerpo normativo que sufrió tantos cambios que al final trastocaron la versión original que fue por la que el pueblo ecuatoriano votó. Asimismo, es preciso asimilar el medio centenar de cambios que ha experimentado hasta ahora la Constitución de 2008. Estos cambios se han operado por todas las vías posibles previstas: enmienda por referendo, enmienda por trámite legislativo especial, reforma parcial, e inclusive a través de resolución de la Corte Constitucional, que si bien se puede sostener que lo que hizo fue anular cambios, lo cierto es que éstos estuvieron vigentes durante años y luego, con la sentencia, volvieron a mutar.

X. Conclusiones

El análisis realizado permite sostener que el constitucionalismo ecuatoriano, posterior al retorno al régimen constitucional tras las dictaduras de los setenta, ha oscilado constantemente entre aspiraciones de rigidez constitucional y prácticas efectivas de flexibilización del texto constitucional. Aunque las constituciones de 1978/9, 1998 y 2008 establecieron procedimientos agravados de reforma, mayorías calificadas, mecanismos de consulta popular y límites formales al cambio constitucional, la práctica política ecuatoriana ha demostrado que la supremacía constitucional puede verse relativizada por dinámicas de coyuntura, correlaciones de fuerza y estrategias institucionales orientadas a producir transformaciones constitucionales por vías distintas a las originalmente previstas.

La Constitución de 1978/9 constituye el ejemplo más evidente de esta tensión. Pese a haber sido una de las constituciones formalmente más duraderas de la historia republicana ecuatoriana, experimentó un volumen extraordinario de modificaciones durante su vigencia. Las ocho generaciones de reformas identificadas y el más de medio millar de cambios realizados muestran que la estabilidad nominal del texto constitucional no implicó estabilidad material de su contenido. Particularmente relevante resulta el papel desempeñado por las codificaciones legislativas que, en varios momentos, operaron como mecanismos informales de reforma constitucional, al exceder funciones meramente

¹² La de 1906 es la que nominalmente ha durado más tiempo en vigencia, desde 1906 a 1925, pero tuvo además dos “resurrecciones” o lo que se conoce como restitución de leyes; la primera ocurrió en 1939 cuando Aurelio Mosquera Narváez impidió la promulgación de la Constitución resultante del proceso constituyente de 1938 y puso en vigencia la de 1906, con modificaciones, lo que se mantuvo hasta 1944, y la segunda reanimación constitucional se dio en 1946, cuando José María Velasco Ibarra la puso en vigencia tras rechazar la de 1945 y hasta organizar una nueva constituyente.

técnicas y alterar el contenido sustantivo de la Constitución, sin seguir plenamente el procedimiento agravado previsto para ello.

En contraste, la Constitución de 1998 no experimentó reformas formales durante su vigencia. Sin embargo, esto no significó una preservación intacta de su supremacía normativa. El proceso de dolarización puso de manifiesto que incluso constituciones rígidas pueden ser desplazadas en la práctica, mediante decisiones políticas extraordinarias respaldadas posteriormente por legislación ordinaria y por interpretaciones institucionales condicionadas por contextos de crisis. En este caso, la ausencia de reforma formal coexistió con una mutación constitucional de enorme alcance material.

Por su parte, la Constitución de 2008 representa el modelo más sofisticado de regulación del cambio constitucional en la historia ecuatoriana. La diferenciación entre enmienda, reforma parcial y cambio constitucional vía Asamblea Constituyente, así como el establecimiento de controles previos obligatorios por parte de la Corte Constitucional, reflejan un esfuerzo explícito por tecnificar y racionalizar la modificación constitucional. No obstante, la experiencia posterior evidencia nuevamente que los mecanismos jurídicos no eliminan las disputas políticas sobre el alcance de la Constitución. Las controversias surgidas alrededor de las enmiendas de 2015, el rol de la Corte Constitucional y los posteriores referendos muestran que la tensión entre rigidez y flexibilidad continúa siendo un elemento estructural del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo.

En términos más amplios, el estudio evidencia que la estabilidad constitucional no puede evaluarse únicamente a partir de la duración formal de un texto constitucional o del número de constituciones promulgadas por un Estado. Resulta igualmente necesario analizar la intensidad de las reformas internas, la frecuencia de las modificaciones, las vías utilizadas para producir cambios y el grado en que los procedimientos constitucionales son respetados o desplazados por mecanismos alternativos. Desde esta perspectiva, el caso ecuatoriano revela una tendencia histórica hacia formas híbridas de cambio constitucional, donde conviven procedimientos formalmente rígidos con prácticas políticas que tienden a flexibilizar materialmente el orden constitucional.

Adicionalmente, la incertidumbre que potencialmente generan modificaciones constantes al pacto social no sólo tiene un efecto pernicioso en cuanto a la volatilidad institucional que provoca sino también, de acuerdo con Curvale y Przeworski (2006), un elevado costo en términos de desarrollo. Si se toma el producto interno bruto como *proxy*, aun con las limitaciones que este indicador presenta, y se calcula un promedio de este durante los años en los que se efectuaron reformas constitucionales y se lo compara con el promedio de los años en los que no hubo modificaciones, al margen de los años en los que

entraron en vigencia nuevas constituciones, este podría reflejar una aproximación preliminar al efecto en cuestión. Con datos del Banco Mundial, durante los años en que se realizó al menos un cambio a la constitución, el promedio de crecimiento de la economía ecuatoriana fue de 1,7%, mientras que en los años donde hubo estabilidad constitucional el crecimiento promedio ascendió a 2,9%.

Finalmente, el trabajo deja abierta una línea de reflexión más amplia sobre los límites de la ingeniería constitucional como mecanismo de estabilización política. La experiencia ecuatoriana sugiere que la rigidez normativa por sí sola no garantiza estabilidad institucional ni preserva automáticamente la supremacía constitucional. En gran medida, las constituciones continúan bajo la dependencia de las relaciones efectivas de poder, la legitimidad política de los actores y la capacidad de las instituciones para sostener en la práctica los límites que el propio texto constitucional pretende imponer.

Referencias

Obras citadas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Ayala Mora, E. (2014). Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador. En E. Ayala Mora (Ed.), *Historia Constitucional. Estudios comparativos* (pp. 13-121). Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; Corporación Editora Nacional.
- Bryce, J. (1901). *Constitutions*. Oxford University Press American Branch.
- Carbonell, M. (2005). La Constitución en el tiempo: una nota. En D. Cienfuegos Salgado & M. A. López Olvera (Coords.), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz* (pp. 105-115). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cilio, J. (2022). *Análisis comparado de la calidad de la democracia en Ecuador durante los periodos de gobierno entre 2007 y 2021* [Trabajo de Investigación previo a la obtención del Título de Sociólogo, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio Institucional.
- Curvale, C., & Przeworski, A. (2006). ¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina? En F. Fukuyama (Ed.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico* (pp. 129-167). Fondo de Cultura Económica.
- Dicey, A. V. (1882). *Introduction to the Study of the Law and Constitution*. Liberty Classics.
- Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de Derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (17), 31-45.
- Ferreya, R. G. (2013). *Fundamentos Constitucionales*. EDIAR.

- Friero, L., & Sánchez, B. (2021). Ecuador: El neoliberalismo por sorpresa. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(26), 125-164.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. Fontamara.
- Guastini, R. (2003). La constitucionalización del ordenamiento jurídico. El caso italiano. En M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 49-74). Trotta.
- Iñesta Pastor, E. (2013). La Comisión General de Codificación (1843-1997). “De la codificación moderna a la descodificación contemporánea”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, (LXXXIII), 65-103.
- Jadán, D. (2019). *Independencia judicial y poder político en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Jellinek, G. (1998). *Teoría del Estado*. Oxford University Press.
- Jerez Delgado, C., & Pérez García, M. J. (2009). La Comisión General de Codificación y su labor en la modernización del derecho de obligaciones. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (19), 155-179.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba.
- Kelsen, H. (2011). La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (15), 249-300.
- Lassalle, F. (2003). *¿Qué es una constitución?* Editorial Temis.
- López, A. (2020). *El Poder Judicial en la transición al régimen constitucional en Ecuador: el caso de la Corte Suprema de Justicia, 1976 – 1979*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- López, A. (2023a). Acciones jurisdiccionales en los órganos políticos: el ámbito de lo político y lo judicial como construcciones relacionales. En F. Hidalgo Flor & S. Zootaminga (Coords.), *Constituyente y Constitución: proceso y evolución en el Ecuador* (pp. 305-331).
- López, A. (2023b). Resultados de las elecciones seccionales de 2023: una mirada general desde el diseño institucional. *Revista Sociología y Política Hoy*, (8), 155-167.
- López, A. (2025). Elecciones y plebiscitos en Ecuador de 2023 a 2025: mecánica sobre una ‘tercera’ vuelta y el voto estratégico. *Revista Sociología y Política Hoy*, (11), 84-117.
- López, A., & Aguirre, D. (2025). Creando Oportunidades – CREO: el accidentado tránsito entre la oposición y el gobierno, en menos de una década. *Revista Sociología y Política Hoy*, (10), 74-91.
- López, A., & Cilio, S. (2025). La justicia constitucional interpelada: la arremetida de los poderes políticos de turno en contra de los órganos de control. *Revista Sociología y Política Hoy*, (11), 57-82.
- Mahuad, J. (2021). *Así dolarizamos al Ecuador: memorias de un acierto histórico en América Latina*. Planeta.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.
- Ponce Martínez, A. (1986). Criterios para una reforma constitucional. En H. Salgado (Ed.), *Las reformas constitucionales de 1986* (pp. 101-122). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- Robles, M. A. (2022). *Consecuencias de la Constitución de 2008 en el Banco Central del Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Salgado, H. (Ed.). (1986). *Las reformas constitucionales de 1986*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Sánchez, F. (2022). La Patria ya es de él: presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60), 1-31.
- Sanz Pérez, A. L. (2012). Apuntes sobre la técnica legislativa en España. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (26), 11-38.
- Schmitt, C. (1983). *La defensa de la Constitución*. Tecnos.
- Torres Mena, J. (1874). Los desenvolvimientos de la codificación. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (45), 193-210.
- Verdesoto, G. (2023). La regulación de la banca central en Ecuador: ¿Autonomía o Dependencia? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(1), 4544-4557.

Fuentes jurisprudenciales y normativas

- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial Suplemento No. 52, 22 de octubre de 2009.
- Asamblea Nacional. (2015). *Enmiendas a la Constitución de la República*. Registro Oficial Suplemento No. 653, 21 de diciembre de 2015.
- Asamblea Nacional. (2021). *Enmienda a la Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 377 Tercer Suplemento, 25 de enero de 2021.
- Asamblea Nacional. (2024). *Enmienda a la Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 568, 30 de mayo de 2024.
- Cámara Nacional de Representantes. (1983). *Reformas a la Constitución*. Registro Oficial No. 569, 1 de septiembre de 1983.
- Congreso Nacional. (1984a). *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 763, 12 de junio de 1984.
- Congreso Nacional. (1984b). *Fe de Erratas a la publicación de la Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 793, 25 de julio de 1984.
- Congreso Nacional. (1992). *Reformas a la Constitución*. Registro Oficial No. 93, 23 de diciembre de 1992.
- Congreso Nacional. (1993). *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 183, 5 de mayo de 1993.
- Congreso Nacional. (1995). *Reformas a la Constitución Política de la República*. Registro Oficial No. 618, 24 de enero de 1995.
- Congreso Nacional. (1996). *Reformas a la Constitución Política de la República*. Registro Oficial No. 863, 16 de enero de 1996.
- Congreso Nacional. (1997). *Codificación de la Constitución Política de la*

- República del Ecuador*. Registro Oficial No. 2, 13 de febrero de 1997.
- Consejo Nacional Electoral. (2011). *Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011*. Registro Oficial Suplemento No. 490, 13 de julio de 2011.
- Consejo Nacional Electoral. (2018a). *Anexos correspondientes a las preguntas de referéndum y consulta popular 2018*. Registro Oficial Suplemento No. 181, 15 de febrero de 2018.
- Consejo Nacional Electoral. (2018b). *Resultados definitivos del Referéndum y Consulta Popular 2018*. Registro Oficial Suplemento No. 180, 14 de febrero de 2018.
- Consejo Nacional Electoral. (2024). *Resultados definitivos del Proceso Electoral de Referéndum y Consulta Popular 2024*. Registro Oficial Suplemento No. 554, 9 de mayo de 2024.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). *Sentencia N.º 018-18-SIN-CC*, 01 de agosto de 2018.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Sentencia N.º 018-18-SIN-CC*. Edición Constitucional, Registro Oficial No. 79, 30 de abril de 2019.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013a). *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013b). *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013.
- Primera Comisión Jurídica de Reestructuración del Estado. (1978). *Constitución Política de la República del Ecuador*.

Archivos consultados

Asamblea Nacional del Ecuador.

Banco Mundial.

Corte Constitucional del Ecuador.