

CONSTITUCIONES PARA SUPERAR CRISIS POLÍTICAS

1. América Latina, una máquina serial de constituciones

Ecuador no es el país de América Latina con el mayor número de constituciones promulgadas desde su nacimiento como nación. Ese sitio lo tiene República Dominicana con un total de 39.

Tabla 1. Países de América Latina y número de constituciones

País	Independencia	Constitución vigente (año)	Número de constituciones
República Dominicana	1844, 1865	1994	39
Venezuela	1811	1999	26
Haití	1804	1987	22
Ecuador	1822	2008	20
Bolivia	1825	1967	19
Honduras	1821	1982	16
Nicaragua	1821	1987	14
El Salvador	1821	1983	13
Costa Rica	1821	1949	13
Perú	1821	1993	12
Guatemala	1821	1986	11
Chile	1818	1980	10
Colombia	1810	1991	10
Cuba	1868, 1898	1976	8
Brasil	1822	1988	7
México	1810	1917	6
Uruguay	1828	1997	6
Paraguay	1811	1992	6
Argentina	1816	1853	4
Panamá	1903	1972	4
Puerto Rico	1898	1952	1

Varias fuentes. Elaboración propia

En América Latina, las constituciones han operado más como un instrumento de cambio de régimen y de proyecto político que como un marco estable para reformas graduales en función del desarrollo de los países y de los nuevos desafíos de cada época. Cuando los conflictos de poder y las crisis de representación no se resuelven por una vía pacífica, los actores políticos “resetean” el sistema vigente redactando nuevas constituciones con el propósito de lograr legitimidad y recuperar el control.

Las crisis recurrentes en Ecuador han generado una producción casi serial de constituciones, reflejo de la inestabilidad política y de la constante disputa por el control del Estado. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo (tabla 1): Venezuela, con 26 constituciones, Haití con 22 y Bolivia con 19, muestran que los reemplazos constitucionales han sido parte de procesos donde la política no logra estabilizarse. Venezuela y Haití son ejemplos extremos: son países donde la proliferación de constituciones convive con altos niveles de pobreza, violencia e ingobernabilidad.

Ahora bien, la relación no puede simplificarse bajo la ecuación “más constituciones = más pobreza”. Lo que sí evidencia la región es que los cambios constitucionales no han sido capaces por sí mismos de transformar estructuras económicas y sociales profundamente desiguales. El PIB per cápita -una medida que divide la producción total de un país entre su población- muestra que los países con más constituciones suelen ubicarse en los rangos más bajos de ingresos: Haití (USD 1.748), Nicaragua (USD 2.255), Honduras (USD 3.040) y Bolivia (USD 3.600).

Tabla 2. PIB per cápita

País	Constituciones	PIB USD
República Dominicana	39	10.875
Ecuador	20	6.939
Guatemala	9	5.473
El Salvador	14	5.127
Bolivia	19	3.600
Honduras	16	3.040
Nicaragua	14	2.255
Haití	22	1.748

Elaboración propia: Proyelítica

Ecuador tiene un PIB per cápita de USD 6.939 (BCE), apenas por encima del promedio regional, mientras que la República Dominicana, paradójicamente el país con más constituciones (39), alcanza los USD 10.875 al 2024. Esto demuestra que la inestabilidad constitucional no necesariamente condena a la pobreza, pero sí suele reflejar sistemas políticos frágiles que, en muchos casos, impiden sostener proyectos de desarrollo a largo plazo.

Un análisis del Institute of Developing Economies (IDE)¹, publicado en 2008, señala que “existen economías y sociedades que ni siquiera cuentan con constituciones codificadas,

¹ El *Institute of Developing Economies* (IDE) es un centro de investigación en ciencias sociales especializado en economías en desarrollo. Es parte de JETRO, la agencia pública japonesa vinculada al Ministerio de Economía (METI). Desde 1998 IDE está integrado como “IDE-JETRO”

como el Reino Unido en Europa, Hong Kong en Asia o Nueva Zelanda en Oceanía. Estados Unidos, por su parte, ha tenido una sola constitución, aunque reformada en múltiples ocasiones”. A pesar de ello, sus condiciones económicas y sociales son muy superiores a las de América Latina, evidenciando que la estabilidad y prosperidad de un país no dependen únicamente del número o la rigidez de sus constituciones.

2. Ecuador produce constituciones en serie

Ecuador ha usado la receta constitucional como medida de transición de régimen y como válvula de escape ante las crisis de gobernabilidad. La Carta de 1979 es el ejemplo clásico: la dictadura militar, presionada por el agotamiento del autoritarismo en el continente y por el consenso internacional democrático de la época, habilitó una asamblea y un referéndum que reinstalaron la competencia electoral, el pluralismo y un sistema de partidos. Fue una Constitución de salida de la dictadura militar y de entrada a las reglas democráticas.

La Constitución de 1998 respondió a una crisis de representación: tras la caída de Abdalá Bucaram (1997) y la disputa de sucesión que dejó fuera a la vicepresidenta Rosalía Arteaga, el gobierno interino de Fabián Alarcón buscó construir su legitimidad por la vía plebiscitaria. El “sí” ciudadano abrió un proceso constituyente con un sello más institucionalista: intentó ordenar la relación Ejecutivo–Legislativo, fortalecer órganos de control, modernizar la justicia y anclar políticas económicas en reglas más estables.

La Constitución de 2008 tuvo un carácter refundacional. Tras los derrocamientos de los presidentes Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), Rafael Correa ganó las elecciones capitalizando el desencanto con el sistema de partidos, adoptó el discurso de “ciudadanía vs. partidocracia”, no presentó listas para el Congreso y, una vez en la Presidencia, convocó a una Constituyente con la ayuda muy cuestionada del Tribunal Supremo Electoral que destituyó a los congresistas de oposición que se oponían a la redacción de una nueva carta política.

En abril de 2025, en una entrevista en Diario Expreso, el expresidente Oswaldo Hurtado, repitió una constante de su análisis político sobre el país: “En dos siglos, cada 10 años, el Ecuador ha expedido una nueva Constitución. Si una Constitución fuese a resolver los problemas de una sociedad política, alguna de ellas debió resolverlos. No podía resolverlos porque los problemas están en otros campos”.

Tabla 3. Tiempo promedio duración de las constituciones

Métrica	Constitución / Período	Duración aproximada
Promedio de duración (1830–2008; medido al 22.09.2025)	Conjunto de 20 constituciones	9 años y 9 meses
Mayor duración	1906 -1929 (22.12.1906 a 26.03.1929)	22 años y 3 meses
Menor duración	1851 - 1852 (27.02.1851 a 6.09.1852)	1 año y 6 meses
Duración de la vigente	2008 - 2025 (25.07.2008 a 22. 09.20. 2025)	17 años y 2 meses

Elaboración propia, Proyelítica 2025

La evidencia histórica respalda la tesis del expresidente: en promedio, las constituciones ecuatorianas han durado 9 años y 9 meses. Las de mayor duración fueron la Constitución alfarista de 1906 y la de Montecristi de 2008, en vigencia. Además, como muestra la tabla siguiente, elaborada por el historiador Enrique Ayala Mora, hubo casos extremos: la Constitución de 1938 ni siquiera alcanzó a aplicarse porque un golpe de Estado restableció el texto de 1906.

Tabla 4. Lugar y fecha de promulgación de las constituciones ecuatorianas

Nº	Lugar	Fecha de expedición
1	Riobamba	23 de septiembre de 1830
2	Ambato	13 de agosto de 1835
3	Quito	1 de abril de 1843
4	Cuenca	8 de diciembre de 1845
5	Quito	27 de febrero de 1851
6	Guayaquil	6 de septiembre de 1852
7	Quito	10 de abril de 1861
8	Quito	11 de agosto de 1869 ¹
9	Ambato	6 de abril de 1878
10	Quito	13 de febrero de 1884
11	Quito	14 de enero de 1897 ²
12	Quito	22 de diciembre de 1906
13	Quito	26 de marzo de 1929
14	Quito	2 de diciembre de 1938 ³
15	Quito	6 de marzo de 1945
16	Quito	31 de diciembre de 1946
17	Quito	25 de mayo de 1967
18	-	15 de enero de 1978 ⁴
19	Riobamba	5 de junio de 1998 ⁵
20	Montecristi	25 de julio de 2008 ⁶

Fuente: Enrique Ayala Mora

1. La de 1869 fue aprobada por una Constituyente y luego ratificada en plebiscito.
2. La Asamblea Constituyente que emitió la de 1897 se instaló en Guayaquil, pero luego se trasladó a Quito.
3. La de 1938 fue aprobada, pero no llegó a regir porque se dio un golpe de Estado que puso en vigencia la Constitución de 1906 con reformas.
4. La de 1978 fue aprobada por referéndum realizado con base en dos alternativas formuladas por comisiones designadas por la dictadura. Entró en vigencia el 10 de agosto de 1979.
5. La Asamblea, convocada dentro del régimen de derecho, sesionó en Ambato, Quito, Sangolquí y Riobamba. Realizó una reforma integral de la Constitución de 1978, que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998.
6. La de 2008 fue aprobada por referéndum del 28 de septiembre de 2008. Entró en vigencia el 20 de octubre de 2008.

3. Las constituciones de 1979, 1998 y 2008

La Constituyente que impulsa el presidente Daniel Noboa está diseñada para durar un período máximo ocho meses, con un candado de legitimación al final: la obligación de que sea sometida a un referéndum para que la ciudadanía tenga la última palabra, como ocurrió con la Constitución de 2008.

Tabla 5. Conformación de las asambleas constituyentes

Año	Integrantes	Duración de redacción	Mecanismo de aprobación
1979	Comisiones de juristas y notables	Aprox. 1 año (1977-1978)	Referéndum popular 1978
1998	70	7 meses (1997-1998)	Aprobada por la Asamblea, sin referéndum
2008	130	8 meses (2007-2008)	Referéndum (63,93% a favor)
2025 Propuesta	80 integrantes: 24 nacionales, 50 provinciales, 6 del exterior. Método D'Hondt.	180 días prorrogables por 60 días. (máximo 8 meses)	El proyecto de Constitución entrará en vigencia solo si la ciudadanía la aprueba mediante referéndum.

Elaboración propia, Proyelítica 2025

Comparando los procesos constituyentes (tabla 5) se comprueba una evolución en torno a la participación ciudadana. Mientras que en 1978 el texto fue elaborado por comisiones de juristas y notables en un proceso restringido para su vigencia desde 1979, en 1998 y sobre todo en 2008 se dio paso a asambleas más amplias, plurales y legitimadas a través de referéndum, con un crecimiento en la presencia de mujeres y actores sociales.

La propuesta de Daniel Noboa se caracteriza por plantear una asamblea constituyente de con plazos delimitados, lo que puede agilizar el proceso, pero también reducir los espacios de deliberación y debate público. Como garantía de legitimidad, mantiene la aprobación final en referéndum ciudadano.

La asamblea se organizará en ocho mesas temáticas que apuntan a corregir los “desajustes” de la Constitución de 2008, un texto criticado por ciertos sectores políticos que lo consideran “extremadamente” garantista, con un Estado altamente controlador; mientras que quienes la defienden la consideran progresista, sobre todo en cuanto a derechos fundamentales y garantías. De este modo, la propuesta de Noboa busca proyectar eficiencia y consensos rápidos, aunque enfrenta el riesgo de ser percibida como un proceso restringido en participación y marcado por disputas ideológicas de fondo.

La tabla (6), elaborada por el medio digital Primicias, proyecta la distribución de asambleístas por provincia: Guayas alcanzaría 10 y Pichincha-DMQ 7, mientras que en 14 provincias se elegiría apenas un representante lo que podría afectar la paridad y la representación territorial.

Tabla 6. Proyección de asambleístas constituyente 2025

Provincia	Población	Asambleístas
Azuay	801 609	2
Bolívar	199 078	1
Cañar	227 578	1
Carchi	172 828	1
Cotopaxi	470 210	1
Chimborazo	471 933	2
El Oro	714 592	2
Esmeraldas	553 900	2
Guayas	4 391 923	10
Imbabura	469 879	1
Loja	485 421	2
Los Ríos	898 652	2
Manabí	1 592 840	4
Morona Santiago	192 508	1
Napo	131 675	1
Pastaza	111 915	1

Pichincha - DMQ	2 679 722	6
Pichincha - otros cantones	409 751	1
Tungurahua	563 532	2
Zamora Chinchipe	110 973	1
Galápagos	28 583	1
Sucumbíos	199 014	1
Orellana	182 166	1
Santo Domingo	492 969	2
Santa Elena	385 735	1
TOTAL		50

Fuente: Primicias, 24 de septiembre de 2025

En derechos, el desafío de la nueva constituyente será armonizar el amplio catálogo de 2008 con mayores salvaguardas para seguridad y debido proceso, como así lo definió la Corte Constitucional en su pronunciamiento sobre el proceso de control denominado “calificación de vía”:

“En su dictamen, la Corte Constitucional enfatizó que la Asamblea Constituyente tendrá la potestad constitucional exclusiva y excluyente de aprobar un proyecto de nueva Constitución, el cual deberá ser posteriormente sometido a referéndum popular. Asimismo, recordó que dicho órgano deberá observar los límites materiales implícitos en el ejercicio del poder constituyente, tales como el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del sistema jurídico, así como el respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas imperativas del derecho internacional”. (Corte Constitucional, 21.09.2025)

En su dictamen inicial, la Corte Constitucional ya fijó los límites de la probable Asamblea Constituyente: únicamente tendrá la facultad de redactar el nuevo texto constitucional. No podrá atribuirse competencias adicionales, como ocurrió en 2008, cuando, a través de los denominados “mandatos constituyentes” la Asamblea de Montecristi asumió funciones legislativas y de control debido a que el país no tenía Congreso.

A continuación, se presenta una caracterización sintética de las tres últimas constituciones del Ecuador, que abarcan casi medio siglo de historia institucional:

Constitución de 1979

La estructura del texto constitucional de la vuelta a la democracia contiene las declaraciones del modelo de estado y un catálogo de derechos que corresponden básicamente a los derechos civiles y políticos con una breve referencia a los principales derechos económicos, sociales y culturales (educación, trabajo y seguridad social). La

división del poder es la tripartita tradicional de los estados, es decir, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Se establece la existencia del Tribunal de Garantías Constitucionales con una conformación gremial y funciones genéricas y limitadas.

Constitución de 1998

Esta Constitución, luego de las declaraciones iniciales sobre el tipo de Estado, la ciudadanía y los extranjeros, desarrolla un catálogo de derechos mucho más amplio. En primer lugar, incluye una serie de principios de aplicación de los derechos. En segundo lugar, desarrolla de mejor manera los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo el derecho a la salud, ciencia y tecnología y educación. En tercer lugar, se incluyen, por primera vez, los derechos colectivos incluyendo a pueblos y nacionalidades, medio ambiente y consumidores.

Otro avance trascendental es la inclusión de garantías jurisdiccionales: habeas corpus, habeas data y amparo. En los mecanismos de participación democrática se avanza a la figura de la revocatoria del mandato. Se mantiene la división tripartita del poder y el Tribunal de Garantías Constitucionales. Sobre este último, se especifican y desarrollan sus funciones, sobre todo, las que corresponden al control de constitucionalidad.

Constitución de 2008

Es la constitución más desarrollada de la historia del Ecuador con 444 artículos. Representa una transformación importante en la parte dogmática. Se desarrollan los principios de aplicación de los derechos tomando en cuenta los avances de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. El catálogo de derechos se amplía y desarrolla incluyendo, en primer lugar, los derechos del buen vivir (que corresponden a los económicos, sociales y culturales); luego los derechos colectivos; y, finalmente, los derechos de libertad (civiles y políticos). Las garantías de los derechos se amplían: garantías normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales. En las jurisdiccionales contiene: acceso a la información pública, acción de protección, acción extraordinaria de protección.

La parte orgánica también se transforma. La organización del poder se divide en cinco funciones, sumándose la función electoral y la de transparencia y control social. Se crea la Corte Constitucional como órgano de cierre del sistema y garante de la supremacía constitucional.

4. Conclusiones:

- A lo largo de la historia, las constituciones en Ecuador han funcionado como válvulas de escape frente a crisis políticas, marcando transiciones de regímenes militares a democráticos, recomposiciones luego de los derrocamientos presidenciales o intentos refundacionales en medio de fracturas sociales y partidistas.
- La lógica de sustitución frecuente ha impedido que las constituciones se consoliden como marcos de estabilidad duradera: en promedio, apenas han sobrevivido una década antes de ser reemplazadas.
- De los ejemplos históricos se pudiera inferir que a mayor número de constituciones, mayor inestabilidad económica. Sin embargo, casos como el de República Dominicana impiden establecer una correlación directa. Lo que sí resulta evidente es que la inestabilidad política, reflejada en cambios constitucionales frecuentes, suele derivar en inestabilidad económica.

Quito, 23 de septiembre de 2025