



La revisión judicial de los cambios constitucionales en Ecuador: ¿una puerta abierta al desmembramiento?

Judicial Review of Constitutional Amendments in Ecuador: An Open Door to Dismemberment?

A revisão judicial das mudanças constitucionais no Equador: uma porta aberta para o desmembramento?

Daniela Salazar Marín*
María Victoria Yépez Idrovo**

* <https://orcid.org/0000-0001-9225-4822>. Universidad San Francisco de Quito, Ecuador. dsalazar@usfq.edu.ec

** <https://orcid.org/0000-0001-9355-5758>. Corte Constitucional del Ecuador, Ecuador. maria.yepz@cce.gob.ec

Recibido: 24/06/2024. Enviado a pares: 15/07/2024
Aceptado por pares: 25/07/2024. Aprobado: 17/08/2025

DOI: 10.5294/dika.2025.34.1.19

Resumen

A partir de los conceptos desarrollados por el profesor Richard Albert en su libro *Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, este trabajo examina si la revisión judicial de los cambios constitucionales puede acarrear desmembramientos en Ecuador. Para ello, el artículo explora los distintos niveles de rigidez con los que se analizan los cambios constitucionales en Ecuador y la posibilidad de que la Corte Constitucional genere desmembramientos al controlar estas propuestas y ejercer su rol de máximo intérprete de la Constitución. Se concluye que un control judicial demasiado laxo favorece los desmembramientos, y que una corte podría producir cambios constitucionales abruptos a través de la interpretación solo si excede de manera manifiesta sus competencias, sin que su decisión sea justificable en los principios de interpretación constitucional.

Palabras clave

Modificaciones constitucionales; control judicial; desmembramiento constitucional; interpretación constitucional.

Abstract

Drawing on the concepts developed by Professor Richard Albert in his book *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, this paper examines whether judicial review of constitutional changes could lead to dismemberment in Ecuador. To that end, the article explores the varying levels of rigidity applied when analyzing constitutional changes in Ecuador and considers whether the Constitutional Court might generate dismemberments through its review of such proposals and its role as the ultimate interpreter of the Constitution. The paper concludes that overly lax judicial review encourages dismemberment, and that a court could produce abrupt constitutional changes through interpretation only if it clearly exceeds its authority, in a way that cannot be justified by the principles of constitutional interpretation.

Keywords

Constitutional amendments; judicial review; constitutional dismemberment; constitutional interpretation; constitutional identity.

Resumo

Com base nos conceitos desenvolvidos pelo professor Richard Albert em seu livro *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* (*Reformas constitucionais: elaborar, romper e mudar constituições*), este artigo analisa se a revisão judicial das mudanças constitucionais pode acarretar processos de desmembramento constitucional no Equador. Para tanto, o artigo explora os diferentes níveis de rigidez com que as alterações constitucionais no país são analisadas e a possibilidade de que a Corte Constitucional provoque desmembramento ao controlar essas propostas e ao desempenhar seu papel de intérprete máximo da Constituição. Conclui-se que um controle judicial excessivamente laxo favorece o desmembramento, e que um tribunal só poderia produzir mudanças constitucionais abruptas por meio da interpretação se excedesse manifestamente suas competências, sem que sua decisão fosse justificável à luz dos princípios da interpretação constitucional.

Palavras-chave

Mudanças constitucionais; controle judicial; desmembramento constitucional; interpretação constitucional; identidade constitucional.

Sumario: Introducción. 1. El control judicial de las modificaciones constitucionales en Ecuador. 2. ¿Es posible provocar desmembramientos constitucionales a través de la interpretación judicial? Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Ecuador es un país obsesionado con el cambio constitucional. Ha tenido veinte constituciones y la actual, aprobada en 2008, ya ha sido objeto de varias modificaciones. Desde 2019 hasta 2024, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), encargada de realizar un control constitucional de toda propuesta de modificación a la Constitución, ha resuelto un total de 39 solicitudes de cambios a la carta.¹ Estas cifras demuestran que, en Ecuador, las modificaciones constitucionales se perciben como la panacea frente a distintos problemas sociales. Dada la relevancia que se otorga a los cambios constitucionales en nuestro país, en este texto nos proponemos dialogar con los conceptos que desarrolla el profesor Richard Albert en su obra *Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, a partir de la jurisprudencia de la CCE.

Para ello, necesariamente debemos partir por una breve descripción de la manera en que la Constitución de la República del Ecuador (CRE) limita la posibilidad de modificar sus propias normas y establece la necesidad de un control constitucional de toda propuesta de cambio. Sostendremos que el rol de la CCE debería estar dirigido, entre otros, a impedir el desmembramiento constitucional al que se refiere el profesor Albert. Expondremos que un control constitucional excesivamente flexible de los límites de la enmienda puede conducir a desmembramientos constitucionales. Al mismo tiempo, una interpretación demasiado rigurosa de tales límites podría empujar a que la única salida frente a los necesarios cambios constitucionales sea una nueva Constitución. Finalmente, nos interesa reflexionar sobre la posibilidad de que la CCE provoque desmembramientos no solo al analizar las propuestas de cambios constitucionales, sino también al realizar su labor como máximo intérprete de la Constitución.

1. El control judicial de las modificaciones constitucionales en Ecuador

Una de las observaciones de Albert es que la mayoría de las constituciones no regulan en qué supuestos se pueden transformar los derechos o cambiar la estructura o identidad de la constitución sin ocasionar un desmembramiento. Para Albert, esta falta de regulación es un incentivo para que se puedan aprobar cambios constitucionales transformadores a través de procedimientos simples

1 Estadísticas obtenidas de los boletines jurisprudenciales anuales publicados por la CCE.

de modificación constitucional. Además, los distintos sistemas de control judicial de las modificaciones constitucionales pueden favorecer en mayor o menor medida la existencia de un desmembramiento. Un control judicial posterior y con un alcance más restringido, por ejemplo, no logrará detener un cambio constitucional abrupto que busque disfrazarse de “enmienda”.

La CRE parece haberse anticipado a estos problemas y a la posible existencia de desmembramientos constitucionales. Para evitar este tipo de cambios a través de procedimientos simples de enmienda, la CRE reguló tres mecanismos graduales de modificación constitucional, que son más o menos gravosos según el alcance del cambio que se pretenda. Adicionalmente, estableció un control judicial previo por parte de la CCE, que busca asegurar que cada propuesta de cambio constitucional respete los límites de estos tres procedimientos.

Los tres mecanismos de modificación constitucional previstos en la CRE son la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente. La enmienda es el procedimiento menos gravoso, porque su aprobación requiere solamente un referendo o un debate parlamentario. Para que un cambio pueda realizarse a través de enmienda, no debe alterar la estructura fundamental de la CRE, el carácter o los elementos constitutivos del Estado, el procedimiento de reforma constitucional o restringir derechos y garantías. Para su aprobación, la reforma requiere tanto un debate parlamentario como un referendo, y sus límites son la restricción de derechos y el propio procedimiento de reforma. La asamblea constituyente está prevista para los cambios más significativos que resultan en un nuevo texto constitucional y requiere de una consulta popular tanto para su convocatoria como para la aprobación de la nueva constitución.²

Aunque en Ecuador la CRE prevé reglas que, según apunta Albert, están ausentes en la mayoría de las constituciones y que pretenden controlar posibles desmembramientos, no define el contenido de los límites de cada mecanismo de modificación constitucional. Ha sido la CCE quien, a través de la revisión judicial, ha desarrollado el alcance de estos límites al momento de controlar distintas propuestas de cambio constitucional. La manera en que se encuentran redactadas estas disposiciones en la CRE ha permitido que la CCE las interprete de manera más o menos rigurosa, con el fin de racionalizar la necesaria rigidez y flexibilidad constitucional.

La jurisprudencia más reciente demuestra una tendencia hacia una interpretación menos rigurosa de los límites de la enmienda y de la reforma parcial. Por ejemplo, actualmente, la CCE ya no entiende cualquier limitación de un

2 Estos procedimientos están regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE. Si bien la cuestión excede los límites de este texto, dejamos sentada nuestra preocupación de que se exija que un nuevo proceso constituyente pase no solo por un referéndum de entrada, sino también por uno de salida. La experiencia chilena de los últimos años demuestra las complejidades de exigir que el pueblo se pronuncie con una opción binaria (sí o no) respecto de cuestiones complejas, lo que distorsiona el proceso deliberativo y favorece al poder.

derecho constitucional como una restricción de derechos que requeriría una nueva constitución. Para que exista una restricción que no pueda ser tramitada a través de una enmienda o de una reforma, la CCE ha exigido que la limitación sea injustificada.³

Ahora bien, así como la CCE ha sido más laxa en la interpretación de los límites de la enmienda y la reforma, ha sido estricta en negar propuestas que pretenden cambios abruptos en el sistema constitucional y que podrían acarrear desmembramientos. Aquello ocurrió, por ejemplo, cuando conoció una propuesta que pretendía convocar a una asamblea constituyente de plenos poderes.⁴ La CCE estableció que un órgano con plenos poderes es incompatible con una democracia constitucional porque promueve la concentración del poder. En consecuencia, determinó que ninguno de los mecanismos de modificación constitucional previstos en la CRE permite la creación de un órgano de esta naturaleza.

En nuestro criterio, es deseable que la CCE interprete de manera menos rigurosa los límites de los distintos mecanismos de modificación constitucional. Con ello, se evita que la CRE sea pétrea, es decir, que permanezca congelada en el tiempo y no pueda adaptarse a cambios que sean acordes a la realidad que está llamada a regular.⁵ Cuando una constitución es pétrea, sobre todo en un país obsesionado con el cambio constitucional como Ecuador, aumenta la necesidad de que las personas busquen cambios totales y abruptos.⁶

Al mismo tiempo, esta flexibilidad al interpretar los límites de los procedimientos de modificación constitucional no puede llevar a la CCE a desconocer el valor de que una constitución sea lo suficientemente rígida como para que sus normas constituyan reglas de juego capaces de perdurar a los constantes cambios de gobierno que tienen lugar en este país, que no se caracteriza particularmente por la estabilidad política. Un análisis demasiado laxo de la CCE podría, eventualmente, ocasionar los desmembramientos a los que se refiere Albert, es decir, cambios significativos a la Constitución a través de procedimientos simples de modificación de su texto, que dependen de coyunturas

3 El cambio en la interpretación de la CCE respecto de los límites de la enmienda se ilustra con los dictámenes 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020 y 2-23-RC/23 de 22 de noviembre de 2023. En ambos casos, la CCE conoció propuestas de enmienda constitucional que buscaban eliminar el financiamiento público de los partidos políticos establecido en la CRE. En 2020, la CCE consideró que la propuesta podía restringir el derecho a la igualdad porque podía acentuar las diferencias entre las organizaciones políticas. En consecuencia, la CCE determinó que la propuesta requeriría una asamblea constituyente. En 2023, la CCE se apartó de este razonamiento, reconociendo que no toda limitación de un derecho equivale a una restricción, y que el financiamiento público a las organizaciones políticas no puede considerarse en sí mismo una garantía del derecho a la igualdad. La CCE consideró que la enmienda era apropiada para tramitar la propuesta.

4 Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 5-20-RC/21, de 23 de junio de 2021.

5 Albert también se refiere al concepto de constitución “pétrea” o “congelada” al analizar las dificultades procedimentales para enmendar la constitución de Estados Unidos.

6 Este razonamiento fue expuesto en el voto salvado al Dictamen 1-17-RC/21 de 8 de diciembre de 2021. En el voto se argumentó que la mayoría de la CCE interpretó restrictivamente los límites de la enmienda y que aquello favorecería la solicitud de cambios abruptos a la CRE.

políticas más que de procesos serios de deliberación sobre el pacto de convivencia ciudadana. Sin embargo, la jurisprudencia reciente evidencia que a través del control judicial previo la CCE ha logrado frenar ciertas pretensiones de cambios abruptos.

2. ¿Es posible provocar desmembramientos constitucionales a través de la interpretación judicial?

En su libro, Albert nos invita a seguir profundizando la reflexión alrededor de los conceptos que desarrolla. Aceptamos la invitación pues nos inquieta la posibilidad de que el concepto de desmembramiento pueda desvirtuarse con el fin de establecer que, a través de la interpretación, las cortes o los tribunales constitucionales pueden reformar la constitución. En Ecuador, encontramos al menos dos casos en los que se formuló esta crítica a la CCE cuando resolvió controversias de particular trascendencia social.

El primer caso es la Sentencia 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, a través de la cual la CCE abrió las puertas al matrimonio igualitario en Ecuador. En esta sentencia, la CCE interpretó el artículo 67 de la CRE y determinó, con base en la Opinión Consultiva OC 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que esta norma no puede entenderse como excluyente del matrimonio entre personas del mismo sexo.⁷

Los jueces que formularon un voto salvado⁸ afirmaron que la interpretación de la CCE configuró una “mutación arbitraria” de la CRE. En su criterio, el artículo 67 era claro, por lo que su interpretación “provocó un menoscabo sistemático de [las] normas [...] que establecen las formas en las que un artículo de la Constitución puede ser modificado (mediante enmienda o reforma parcial)” y generó un fraude a la CRE. Respecto del rol de la CCE, señalaron que “no puede actuar investid[a] de poder constituyente para sustituir o reformar el texto constitucional, pues la Constitución dispone claramente cuáles son las vías para su modificación y los órganos competentes”, y calificaron a los jueces de mayoría de “sepultureros de la Constitución”.

El segundo caso en que se acusó a la CCE de modificar la CRE a través de la interpretación es el Dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, relativo a un plebiscito que pretendía prohibir actividades mineras en una provincia

7 De acuerdo con el segundo inciso del artículo 67 de la CRE, “El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal”. El caso que resolvió la CCE se originó en una consulta sobre si la Opinión Consultiva OC 24/17 debía aplicarse, y si su contenido era contrario al artículo 67 de la CRE.

8 Hubo salvamento de voto a esta sentencia por parte de los jueces Hernán Salgado y Enrique Herrería, y las juezas Teresa Nuques y Carmen Corral.

del Ecuador. En dicho dictamen, la CCE reconoció la posibilidad de realizar consultas populares sobre actividades mineras, pues no encontró una norma constitucional que lo prohíba (y, al contrario, verificó que la CRE favorece el ejercicio de los derechos de participación). Las juezas que formularon un voto salvado consideraron que el artículo 407 de la CRE es claro y contiene una lista taxativa de zonas en las que está prohibida la minería.⁹ En consecuencia, afirmaron que permitir plebiscitos que agreguen nuevas prohibiciones implicaba no solo una violación del derecho a la seguridad jurídica, sino una reforma constitucional.¹⁰

Frente a un texto constitucional extenso y excesivamente reglamentario como el ecuatoriano, estos votos salvados llevan a preguntarse lo siguiente: ¿cuál es el límite entre una interpretación de la Constitución y una reforma a la misma?; y, ¿puede una interpretación de la Constitución ser tan drástica que configure un desmembramiento constitucional? Aunque el espacio nos impida responder de manera absoluta estas interrogantes en este texto, para abordarlas estimamos necesario partir del rol que cumple una corte constitucional en una democracia.¹¹

Al ser un órgano contramayoritario, que carece de representación popular, la CCE debe ser cuidadosa al ejercer sus competencias de control de constitucionalidad. Aquello implica, por ejemplo, que la CCE debe cumplir una alta carga argumentativa para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislador democrático. Esta restricción, propia de la actividad de un órgano contramayoritario, debe armonizarse con el deber de la CCE de desarrollar los derechos contenidos en la CRE a través de la jurisprudencia. En nuestro criterio, esta tarea no debe confundirse con la facultad de modificar la constitución y menos con un desmembramiento, como sostienen los votos salvados.

Para desarrollar los derechos, la CCE debe interpretar las distintas normas constitucionales, realizar ponderaciones cuando existen conflictos entre principios y motivar de manera suficiente por qué escoge tal o cual interpretación de una norma. Considerando que la CCE es un órgano de cierre, la legitimidad de sus decisiones se controla a través de la calidad de su argumentación,

9 El artículo 407 de la CRE prescribe lo siguiente: “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

10 Las juezas Teresa Nuques y Carmen Corral formularon el voto salvado. La misma crítica se hizo en sus votos salvados a la Sentencia 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021. En esta sentencia la mayoría de la CCE señaló expresamente que el artículo 407 de la CRE no contiene una lista taxativa de prohibiciones a las actividades extractivas.

11 Este asunto también es abordado por Albert, al exponer los distintos puntos de vista sobre la justificación del control judicial de las modificaciones constitucionales.

la cual se evalúa tanto con la sentencia como con los votos particulares que expresan los distintos puntos de vista encontrados en el proceso deliberativo. Si para interpretar una norma de determinada forma la CCE brinda razones de peso –basadas en la CRE y en instrumentos internacionales, como ocurrió en los dos casos analizados–, entonces no solo no puede considerarse que incurrió en una “mutación arbitraria” de la Constitución o en un cambio abrupto que sea contrario a los valores constitucionales, sino que, por el contrario, cumplió el rol que justifica su existencia en una sociedad democrática. Los significados de las normas constitucionales deben poder cambiar sin que sea necesario alterar su texto.

Para que una decisión que la CCE adopta como máximo intérprete de la CRE pueda constituir un desmembramiento constitucional, debería demostrarse que excedió de manera manifiesta sus competencias, y que tal decisión no puede sostenerse de ninguna forma en los principios de interpretación constitucional. Si los conceptos de modificación constitucional y desmembramiento se utilizan de manera ligera para atacar decisiones en las que existen buenas razones de ambos lados de la controversia, tanto al interior de un órgano colegiado como de la sociedad en general, se atenta finalmente contra la legitimidad del organismo encargado de proteger la vigencia de la constitución.

Conclusiones

El rol que debe jugar una corte constitucional a la que se le encarga la revisión judicial de las propuestas de modificación de la constitución es sumamente delicado. Si la corte es demasiado estricta, quienes buscan cambios constitucionales concretos no tendrán otro remedio que optar por un proceso constituyente para lograr una nueva constitución. Si la corte es demasiado laxa, abriría la puerta a los desmembramientos constitucionales de los que nos alerta el profesor Albert.

Pero, ante todo, una corte debe ser consciente de que mientras más barreras cree para enmendar una constitución, mayor poder tendrá. No solo porque la corte poseerá el poder de definir qué propuestas superan tales barreras, sino además porque si el texto constitucional es inmodificable, solo a través de la interpretación constitucional sus cláusulas podrán ajustarse a las exigencias de una sociedad cambiante. Toda corte debe ejercer con extremada cautela facultades que terminen por otorgarle a ella misma más poder.

Finalmente, si es a través de la interpretación constitucional que una constitución se adecúa a los cambios sociales, la teoría del desmembramiento constitucional del profesor Albert nos deja una agenda pendiente para definir los límites de la interpretación constitucional. Una visión originalista y textualista de la interpretación constitucional puede conducir a pensar que ciertas inter-

pretaciones realizadas en el marco de la revisión judicial son tan contrarias al texto original de la constitución que constituyen en verdad una reforma a la misma, e incluso un desmembramiento constitucional, como se ha sugerido en Ecuador. En este texto hemos planteado que solo si una corte excediera de manera manifiesta sus competencias, y si su decisión es totalmente insostenible a la luz de los principios de interpretación constitucional, tal decisión podría constituir un desmembramiento. Sin embargo, echar mano de los conceptos de reforma constitucional y desmembramiento con el fin de plantear meros desacuerdos frente a interpretaciones válidas y razonadas de la constitución, implica desconocer el rol que las cortes están llamadas a jugar en una democracia, interpretando las normas constitucionales de la manera más favorable a la vigencia de los derechos.

Bibliografía

Albert Richard, *Reformas Constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, Bogotá, Universidad de la Sabana, 2023. <https://doi.org/10.5294/978-958-12-0633-9>

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-17-RC/21, 8 de noviembre de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023.