

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL PLURALISMO POLÍTICO  
THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF POLITICAL PLURALISM  
A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO PLURALISMO POLÍTICO

*Jorge Benavides Ordóñez\**  
*Universidad de las Américas*

Enviado: 01/12/2016  
Aceptado: 20/12/2016

**Resumen:**

El manuscrito persigue reflexionar sobre la importancia que supone el pluralismo político para con el Estado constitucional democrático. El análisis desarrollado desde una perspectiva liberal democrática sugiere que el Estado constitucional tiene como presupuesto y como fin el pluralismo político. De ahí la importancia de garantizarlo. En esa medida partiendo de aspectos teóricos del pluralismo político, se repasa, posteriormente, la normativa jurídica que lo garantiza, concluyendo, con la opinión de la justicia constitucional al respecto.

**Palabras clave:** Pluralismo político; Garantía constitucional; Estado constitucional y democrático; Democracia liberal.

**Summary:**

The manuscript seeks to reflect the importance of political pluralism to the constitutional democratic state. The analysis developed from a liberal democratic perspective suggests that the constitutional state has as a presupposition and as an end political pluralism. Hence the importance of guaranteeing it. In this measure, starting with theoretical

aspects of political pluralism, the legal regulations that guarantee the political pluralism are reviewed, concluding with the opinion of the constitutional justice in this regard.

**Key words:** Political pluralism; Constitutional guarantee; Constitutional and democratic state; Liberal democracy.

**Resumo:**

O manuscrito persegue reflexionar sobre a importância que supõe o pluralismo político para com o Estado constitucional democrático. A análise desenvolvida desde uma perspectiva liberal democrática sugere que o Estado constitucional tem como requisito e como fim o pluralismo político, daí a importância de garantir. Esta medida partindo de aspectos teóricos do pluralismo político, se passa, posteriormente, a normativa jurídica que o garantir, concluindo, com a opinião da justiça constitucional a respeito.

**Palavras chaves:** Pluralismo político; Garantia constitucional; Estado constitucional e democrático; Democracia liberal.

\* Doctor en Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla. Profesor tiempo completo Universidad de las Américas, Quito. Profesor invitado a los programas de maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Universidad Católica de Guayaquil y Universidad del Azuay.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución ecuatoriana de 2008 se edifica sobre dos ejes, el garantista y el participativo. El primero alude al deber de protección máximo de los derechos por parte del Estado, en tanto que el segundo supone la intervención directa de los ciudadanos o por medio de sus representantes en la construcción de las decisiones públicas. Ambos ejes se ven plasmados en el artículo 1 de la Constitución, cuando, por un lado, establece que el Estado es constitucional de derechos y justicia, pluricultural, plurinacional y, por otro, cuando señala su carácter democrático y, en consecuencia, la calidad soberana del pueblo ecuatoriano.

Como se puede ver del citado artículo aparecen, al menos, dos formas de comprender el pluralismo, una relativa a las distintas culturas y nacionalidades que conviven en Ecuador, y otra que tiene que ver con el pluralismo político, presupuesto previo del sistema democrático. Si bien, se debe advertir que, no se trata de una división tajante, en la medida en que detrás de las diferencias culturales y nacionales subyacen reivindicaciones de corte político<sup>1</sup>. En todo caso es necesario hacer la debida distinción para poder arribar a una

comprensión de lo que se entiende por pluralismo político en este trabajo.

En este orden de consideraciones, se puede decir que el artículo 1 condensa los principios fundamentales del ordenamiento constitucional, como, efectivamente, los denomina el capítulo primero de la Constitución. Por tanto, en el escrito se analizará la función que desempeña el principio fundamental del pluralismo político para con el Estado constitucional de derechos y justicia.

Así, en primer lugar se definirá qué se entiende por pluralismo político, para luego analizar las disposiciones constitucionales y legales que incorporan dicho principio. Finalmente, se acudirá a los pronunciamientos de la Corte Constitucional con el fin de conocer lo que ha dicho sobre la función que desempeña el pluralismo político en el Estado constitucional de derechos y justicia. En esa medida, el escrito considera al estudio del pluralismo político no solamente como un objeto a ser tratado por parte de la filosofía política, sino, también, por parte del derecho constitucional.

## EL PLURALISMO POLÍTICO

En nuestros días, como advierte Häberle, las Constituciones plurales de los Estados constitucionales deben enfrentar al menos tres desafíos. Así, en el ámbito nacional lo hacen respecto del pluralismo cultural, étnico, político, ideológico o religioso, por otra parte, surge, también, internamente, la exigencia de avanzar en procesos de federalización o regionalización territorial, dejando atrás la organización unitaria de los Estados y, finalmente, en el ámbito internacional debido a los procesos de integración hacia la comunidad de naciones (Häberle 2013, 28-30).

En efecto, en el ámbito nacional el pluralismo político supone la concurrencia de varias ideologías, así como de distintos partidos políticos en la vida pública de una comunidad (Borja 2003, 1087). Y esto es así, en

la medida en que el pluralismo político suele partir de la premisa de que existen diferentes sistemas de valores en uso, y hay por tanto varias alternativas que surgen a partir de esa premisa (Mason 2015).

Ciertamente, el supuesto de varias ideologías y distintos partidos políticos son tenidos en cuenta solamente por las democracias, siendo dejados de lado por parte de las autocracias, en donde no se garantizan derechos fundamentales mínimos como la libertad de pensamiento, expresión, información, reunión, asociación, sufragio, prerequisites de cualquier sistema democrático.

La idea de autogobierno del pueblo por medio del imperio de la ley, como elemento constitutivo del Estado

1 Se debe reconocer que la posición asumida en este escrito, al perseguir la armonía entre las distintas esferas del pluralismo no está exenta de discusión, toda vez que se parte de una tesis abrazada por el liberalismo político, que reconoce a la pluralidad de individuos y la virtud que ello supone *per se*. Por el contrario, el pluralismo multicultural, defiende, como se conoce, la pluralidad de los pueblos, de las etnias como realidades sustantivas. Véase al respecto, Bermudo Ávila José, "El pluralismo razonable de J. Rawls" *Convivium: Revista de Filosofía* 19 (2006): 123. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/convivium/article/viewFile/73244/98873>.

de Derecho, fue prontamente delineado por el movimiento constitucional del siglo XVIII.<sup>2</sup> En efecto, la asunción del Estado de Derecho implica el respeto de la dignidad humana, la separación de funciones, la soberanía popular (aunque, como es bien sabido, en su inicio en Europa se trató más bien de una soberanía nacional). En definitiva la limitación del poder y la garantía de las libertades ciudadanas por medio de una Constitución escrita.

Ahora bien, debemos señalar que el modelo de sociedad democrática cifrada en el siglo XVIII, que tuvo como fuente de inspiración a Rousseau, y su idea de la voluntad general, como lo anota Bobbio, fue centrípeta y homogénea, a diferencia de lo que ocurre con la realidad actual en donde se habla de una sociedad centrífuga o poliárquica, cuya base social es plural en sus concepciones de cómo debe ser organizado el Estado (Bobbio 2003, 30). En esa medida el pluralismo político defiende la neutralidad del Estado respecto de las distintas ideologías que conviven en una comunidad. El pluralismo político, por otra parte, no se agota en la diversidad de las ideas sino también en relación a los distintos espacios de ejercicio del poder, es decir, en cuanto a cómo éste es distribuido en la sociedad, tanto desde una esfera institucional como social (Borja 2003, 1087-1088).

Para una comprensión de la multiplicidad de los centros de poder en las actuales democracias se puede acudir a Dahl y su poliarquía, quien la definió como la existencia de un gran número de grupos, de minorías de tamaño diverso, cuyas preferencias inciden en las decisiones públicas. La poliarquía, así, implica el pluralismo de instituciones con intereses diferentes, de

ahí que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo (Dahl 2000, 373).

En definitiva, democracia y pluralismo político son dos nociones fuertemente emparentadas, en la medida en que la primera se da en un contexto en donde priman los desacuerdos individuales y grupales, respecto de las alternativas y contenidos de las decisiones políticas. Sin embargo, para que exista democracia debe existir consenso sobre las reglas mínimas que la hacen posible. O, dicho de otro modo, el entendimiento en lo básico hace posible el disenso, es decir, permite la tolerancia con el contrario y hace posible la existencia de la pluralidad (Garrorena 2014, 119).

El escenario se complica si se toma en consideración que las sociedades democráticas modernas no se caracterizan, como advierte Rawls, exclusivamente por un pluralismo de doctrinas filosóficas, religiosas y morales, sino por un pluralismo de doctrinas que chocan entre sí, no obstante, de ser razonables todas ellas (Rawls 1996, 11-12). Entendiendo por doctrinas razonables aquellas que son compatibles con los fines constitucionales.

Es ahí, precisamente, donde aparece la Constitución para garantizar que las distintas ideologías razonables que coexisten en la comunidad puedan incidir en igualdad de condiciones en las decisiones del poder público. En otras palabras, la Constitución garantiza el pluralismo político, pero a su vez, la Constitución es producto de una sociedad plural. Solo así se puede asegurar la normatividad de la Constitución, en la medida en que los ciudadanos cumplen sus mandatos; y, en consecuencia, aquella puede llevar a cabo su función de ordenar la vida de la sociedad.

## EL PLURALISMO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY

Seguidamente mencionaremos algunos artículos de la Constitución que hacen referencia de forma directa o indirecta al pluralismo político, se trata, por tanto, de un listado no exhaustivo. Así tenemos al artículo 3, numerales 3 y 8, los cuales prescriben como deberes primordiales del Estado, por un lado, el fortalecer la unidad nacional en la diversidad y, por otro, a

vivir en una sociedad democrática en donde se promueva una cultura de paz y la seguridad integral.

El artículo 61, que regula los derechos de participación, en el numeral 7, señala el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades, contando para ello con un sistema de se-

<sup>2</sup> Entre la abundante bibliografía existente al respecto, puede consultarse Ángel Garrorena Morales, *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 51 y ss.

lección transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, y el numeral 8 que garantiza el derecho a conformar partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, el artículo 66, en el número 6, garantiza a toda persona el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente, en tanto que el número 13, garantiza el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse de modo libre y voluntario.

Entre tanto, el artículo 95, que regula la participación, señala que ésta se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Determinando, más adelante, que la participación en los temas públicos es un derecho, que se ejercerá por medio de instrumentos de democracia representativa, directa y comunitaria.

El artículo 108, respecto de los partidos políticos, dispone que son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo, que deberán promover tesis, filosóficas, políticas e ideológicas incluyentes y no discriminatorias. Finalmente, el artículo 111, señala que se reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos con registro en el Consejo Electoral a la oposición política.

En cuanto a normativa infraconstitucional, el artículo 306 del Código de la Democracia, señala que las organizaciones políticas son un pilar fundamental para la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, las cuales deberán conducirse por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Más adelante, el artículo 308 del referido cuerpo legal prescribe, que los partidos y movimientos políticos son expresión de la pluralidad política e ideológica del pueblo.

Si como se había dicho, el pluralismo político supone, primordialmente, la diversidad ideológica y la posibi-

lidad de que existan cuantos partidos y movimientos políticos como ideologías políticas racionales existan en la sociedad; de los artículos referidos más arriba, el análisis se centrará en aquellos relativos a los derechos de participación, a sus principios, y a la función que cumplen los partidos políticos, como expresión de la existencia de pluralidad política ideológica en un Estado constitucional.

Así, el artículo 61 de la Constitución, cuando en el número 7 señala el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades, contando para ello con un sistema de selección transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, persigue el garantizar el igual acceso al ejercicio de los empleos y funciones públicas por parte de los ciudadanos, en donde el criterio que prime para que sean seleccionados o no, sea el de sus capacidades. En esa medida, dicha finalidad, a decir del constituyente ecuatoriano, se podría alcanzar si se elimina de los procesos de selección cualquier forma de discriminación. Así, por ejemplo, ningún ciudadano que contando con determinadas aptitudes señaladas para el ejercicio de un empleo o función pública, debería encontrarse al margen de acceder a él, por no militar en el partido político o no compartir la ideología del gobernante de turno.<sup>3</sup>

El artículo 161, en el número 8, por otra parte, garantiza el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, los cuales como determina la propia Constitución expresan la pluralidad política del pueblo;<sup>4</sup> no obstante, dicha pluralidad como prescribe el artículo 108, tiene como límite el que las tesis políticas abrazadas por los partidos sean conformes al ideario incluyente y no discriminatorio propugnado por la Constitución.

Guardando las distancias, normas del estilo referido podrían hallar un antecedente en el modelo de democracia militante contenido en el artículo 21 párrafo 2<sup>o</sup>, de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en la medida

3 Contra cualquier medida discriminatoria por parte de autoridad pública no judicial contra las personas que habitan en Ecuador, la Constitución ecuatoriana, en el artículo 88, contempla a la acción de protección como una garantía efectiva de protección de los derechos constitucionales.

4 De hecho los partidos políticos suelen ser las únicas entidades que el liberalismo reconoce como paso intermedio en la representación de los ciudadanos en el Estado. Véase al respecto Bermudo 2006, 122.

5 El artículo señala: "... aquellos partidos que, de acuerdo con sus objetivos o el comportamiento de sus seguidores, pretendan obstaculizar o destruir el orden democrático, o hacer peligrar la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre su inconstitucionalidad decide el Tribunal Constitucional Federal". Entre la variada literatura al respecto se puede consultar el trabajo de Alicia Hinarejos Parga, "La prohibición de partidos políticos como mecanismo de defensa del Estado", *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11 (2002-2003). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1039051>

en que esta prohíbe aquellos partidos que en su ideario no promuevan los valores asumidos por el Estado constitucional, a saber, dignidad humana, derechos, soberanía popular, división de funciones, limitación del poder.

Finalmente, en el artículo 95 de la Constitución, que regula los principios de la participación, se observa una amplia comprensión del pluralismo en sus distintas dimensiones (Benavides 2013, 64). En efecto, una lectura del principio del respeto a la diferencia lo sugiere como un mandato constitucional que se desprende de la existencia del pluralismo político; en la medida en que supone la coexistencia entre distintas ideologías, ya sea que se expresen institucionalmente por medio de partidos políticos, o por medio de otras formas de organización social que institucionalizadas o no<sup>6</sup>, podrán diferir en los medios y contenidos de lo que supone el buen vivir de la comunidad ecuatoriana.

Por otra parte, es necesario señalar la estrecha relación entre el respeto a la diferencia con el principio de amplia deliberación pública, toda vez que las decisiones,

en una sociedad democrática, son, finalmente, el resultado de la discusión colectiva.

Se debe dejar constancia que, por encima de las diferencias entre medios y contenidos, todas las ideologías tienen en común la defensa de lo que se denomina buen vivir, bien común o bienestar general. Como ha sido dicho, en términos de Rawls, se trataría de doctrinas incompatibles entre sí, no obstante, de ser racionales todas ellas, en la medida en que defienden los valores sostenidos por el Estado constitucional.

En este orden de consideraciones, se enmarca lo señalado por el artículo 111, de la Constitución, que reconoce el derecho a las minorías políticas organizadas en partidos y en movimientos a la oposición. En definitiva, el pluralismo político permite la existencia de democracia, porque sustenta el autogobierno del pueblo que, entre otras cosas, se expresa por medio de una mayoría política, la cual, sin embargo, es interpelada constantemente por la minoría, que está facultada constitucionalmente para ejercer oposición y que tiene la expectativa legítima de convertirse algún momento en mayoría.

## EL PLURALISMO POLÍTICO PARA LA CORTE CONSTITUCIONAL

Buscando en las sentencias de la Corte Constitucional, es relativamente sencillo encontrarnos con referencias respecto al pluralismo jurídico y cultural que supone el modelo de Estado contemplado en la Constitución. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando hablamos sobre pluralismo político, reiterando, por supuesto, que aquello no significa defender una supuesta desconexión entre ambas esferas del pluralismo; más bien, se intenta decir que, quizá ello se deba a que, simplemente, la Corte no ha conocido en igual proporción casos que aludan de modo directo a la función del pluralismo político para la existencia del Estado constitucional. En este sentido, entre los fallos de la Corte, se ha tomado dos casos que guardaban relación con los derechos de participación y, que, además, de alguna

manera se relacionaban con el pluralismo político. Así, el primer caso fue resuelto por la Corte Constitucional de Transición en el año 2009, en tanto que el segundo lo fue por la primera Corte en el año 2014.

En efecto, el primer caso se trata de la Acción por incumplimiento 0001-09 CC, interpuesta en defensa del derecho de asociación estudiantil, en donde la Corte, entre otras argumentaciones, sostuvo que los derechos de participación, categoría en la cual se inserta el derecho de asociación, tienen como presupuestos existenciales el pluralismo y el sufragio, entendidos como los medios que permiten la representación, el gobierno y la legitimidad. Por lo cual, las asociaciones como garantiza el ordenamiento jurídico pueden manejarse

6 La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, respecto de la participación política de los grupos indígenas articulada en torno al partido político étnico Yatama, ante la negativa del Consejo Supremo Electoral para proceder al registro de los candidatos auspiciados por dicho partido, sostuvo, entre otras cosas, que en base a la Convención Americana no se puede sostener que exista una suerte de monopolio de la representación, por el cual los ciudadanos interesados en ser candidatos para un cargo de elección popular lo deban hacer, exclusivamente, por medio de los partidos políticos tradicionales. En consecuencia, a decir de la Corte, sin menospreciar la importante función que desempeñan los partidos políticos para una sociedad democrática, se debe reconocer que existen otras maneras por medio de las cuales se puede participar en los procesos de elección democrática. Más, aún, cuando esas otras maneras tengan como objetivo el que los intereses de determinados grupos sociales sean efectivamente representados (Considerando 215, pp. 93-94). Sentencia disponible en la dirección: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf).

de acuerdo a sus propios estatutos, en tanto que guarden la debida conformidad con la Constitución y la ley (Considerando 13).

El segundo caso, por su parte, es el Dictamen, 001-14, relativo a las enmiendas constitucionales, respecto de la eliminación de la prohibición de reelección por más de una ocasión de las autoridades públicas, en donde la Corte sostuvo que aquella iniciativa contribuiría con el régimen democrático, en la medida en que la decisión del electorado se vería afianzado por medio de procesos electorarios con candidatos que deberán participar en un proceso plural (Dictamen, 66).

Más allá de no coincidir con el uso que del pluralismo político que hizo la Corte en el segundo caso, toda vez que se buscó justificar la reelección sin límites del Presidente de la República. Se debe decir que, aunque se trate de referencias aisladas al pluralismo político, es

intención de la Corte resaltar la importancia previa de este; es decir, la condición de garantía *a priori* que el pluralismo político supone para los derechos de asociación como para el de elegir y ser elegido. En definitiva, derechos de participación.

En perspectiva comparada, da cuenta de la importancia del pluralismo político, el pronunciamiento efectuado tempranamente por el Tribunal Constitucional español, en la conocida sentencia 4/1981, respecto del artículo 1.1 de la Constitución española que abraza, entre otros, al pluralismo político como valor superior del ordenamiento. Ciertamente, el Tribunal señaló que la Constitución española es un marco lo suficientemente amplio en el caben las distintas opciones políticas, correspondiendo al Tribunal por medio de la interpretación constitucional fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente dichas opciones políticas.

## REFLEXIÓN FINAL

El pluralismo político, ya sea entendido como principio fundamental, como ocurre en Ecuador, o como valor superior del ordenamiento, como acontece en España, garantiza dos de los pilares del Estado constitucional, a saber, la soberanía popular y la libertad individual. En cuanto a la soberanía popular, es claro que sin diferentes alternativas políticas e ideológicas que representen a los distintos intereses que co-

existen en las complejas sociedades de nuestros días no puede haber democracia. En tanto que en relación a la libertad individual, el pluralismo político garantiza las distintas maneras de vivir que se expresan en derechos como el libre desarrollo de la personalidad. De tal suerte que no se exagera al decir que la garantía del pluralismo político hace posible que la sociedad se articule en torno a la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benavides Ordóñez, Jorge. 2013. Paridad, representación y deliberación como exigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, en *Umbral. Revista de Derecho Constitucional*, No. 3. Quito: Corte Constitucional/Centro de Estudios.
- Bermudo Ávila, José. 2006. “El pluralismo razonable de J. Rawls”, en *Convivium: Revista de Filosofía*, No. 19. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/convivium/article/viewFile/73244/98873>
- Bobbio, Norberto. 2003. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Rodrigo. 2003. *Enciclopedia de la Política*. Tomo 2, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert. 2000. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Garrarena Morales, Angel. 2014. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Häberle, Peter. 2003. *El Estado constitucional*. Lima: Universidad Nacional Autónoma de México. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hinarejos Parga, Alicia. 2003. “La prohibición de partidos políticos como mecanismo de defensa del Estado”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, número 10-11.
- Mason, Elinor. 2015. “Value Pluralism”, en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2015 Edition), Edward N. Zalta ed. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/entries/value-pluralism/>
- Rawls, John. 1996. *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

### Sentencias

- Corte Constitucional Ecuador. *Acción por incumplimiento 0001-09-CC*.
- Corte Constitucional Ecuador. *Dictamen 001-14-CC*.
- Tribunal Constitucional español: *Sentencia 4/1981*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Sentencia 23/06/2005. Caso: Yatama vs. Nicaragua*.