

EL EJECUTIVO PRESIDENCIAL POST-CONSULTA A UNA DÉCADA DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

*THE PRESIDENTIAL REGIME IN A POST-CONSULTATION CONTEXT A
DECADE LATER TO THE CONSTITUTION OF 2008*

Hernán Salgado Pesantes²³
hsalgadop1@gmail.com
Recibido: 16/05/2018
Aprobado: 09/10/2018

Resumen:

Con motivo de los diez años de la Constitución y de la Consulta Popular realizada hace unos meses se centrará la atención en el Poder Ejecutivo y se analizará la incidencia que han tenido las preguntas sobre la reelección indefinida y la reforma del CPCCS. Respecto de la primera, no se ha podido objetar su carácter positivo pero ¿se podrá decir lo mismo de la reelección inmediata que es parte de la Constitución de Montecristi? En cuanto a la segunda, el Consejo Transitorio ha despertado esperanzas y controversias; en todo caso, el país quiere ver una reestructuración institucional. En mi criterio, el diseño hiper-presidencial que trae la Constitución es un difícil reto para alcanzar una institucionalidad democrática.

Palabras clave:

Reelección indefinida, reelección inmediata, Consejo Transitorio, reestructuración institucional, diseño hiper-presidencial.

Abstract:

On the occasion of the ten years of the Constitution and the recent Referendum, held few months ago, I will focus my attention on the Executive Power and analyse which has been the impact of the questions on indefinite re-election and on the reform of the Council for Public

23 Doctor en Derecho por la Universidad de Guayaquil. Doctor (Phd) en Ciencias Políticas por la Universidad Panthéon Sorbonne de París. Profesor Principal de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1978-2013). Antiguo Decano de su Facultad de Jurisprudencia. Ex Juez del Tribunal Constitucional. Ex Presidente y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (periodos 1992-1997 y 1998-2003). Ex Magistrado de la Corte Suprema del Ecuador (2005-2008). Presidente de la Sección Ecuador del Instituto Iberoamericana de Derecho Constitucional.



Participation and Social Control. Regarding the first one, it is not possible to deny its positive character, but to what extent can we say the same of the immediate re-election that is contained on the Montecristi Constitution? Regarding the second question, the Transitory Council has awakened expectations and controversies; In any case, the country wants to see an institutional restructuring. In my opinion, the hyper-presidential design created by the Constitution constitutes a difficult challenge to reach an institutional democracy.

Keywords:

Indefinite reelection, immediate reelection, Transitional Participatory Council, institutional restructuring, hyper-presidential design.

1.- Introducción

El 20 de octubre de 2008 se cumplen diez años de la Constitución ecuatoriana, denominada de Montecristi, por lo que resulta oportuno volver a examinar cómo se han desenvuelto sus funciones o poderes, que fueron elevados a cinco en afán innovador de superar la clásica división tripartita del poder estatal.

En este breve ensayo analizaremos la **situación actual del Poder Ejecutivo**, si hubo o no modificaciones mayores luego de la consulta popular que tuvo lugar el 4 de febrero del presente año, particularmente en lo relativo a las preguntas del referéndum que entrañan una reforma a la Constitución.

Respecto del Ejecutivo, no cabe duda que, la pregunta neurálgica fue sobre la reelección de carácter indefinido. Esta cuestión ha sido trascendental para los gobiernos bolivarianos y otros de la región, para que puedan mantenerse indefinidamente en el poder.

Sin embargo, tal cuestión no fue establecida en las constituciones bolivarianas porque seguramente hubiera puesto en tela de duda el carácter democrático y alternativo de estas repúblicas. Para entonces bastaba la posibilidad de una única reelección inmediata (consecutiva).

Considero que otro punto que ha tenido incidencia en nuestro Ejecutivo presidencial es el relacionado con los cambios -aceptados en la consulta- sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano del llamado quinto poder del Estado. Por último, de estos análisis podríamos obtener una visión crítica de cómo quedará la Constitución de Montecristi en los futuros años en su estructura orgánica.

2.- La reelección indefinida del titular del Ejecutivo

Como sabemos, el ex Presidente Correa al amparo de “la revolución ciudadana” y del “socialismo del siglo XXI” propugnó que el Ejecutivo presidencial debía tener una reelección de carácter indefinido, en lugar de una reelección única que era lo que constaba en la Constitución de 2008. A esta tesis plegaron todas las autoridades del Estado, especialmente el Poder Legislativo (encarnado en la Asamblea Nacional) y la Corte Constitucional.

Recuérdese que la tesis de la reelección indefinida quiso manejarla el ex Presidente Correa con el mismo procedimiento de enmiendas constitucionales del año 2011: él las presentaba ante el órgano constitucional y con el dictamen de éste convocaba a un referéndum. Sin embargo, la opinión pública detectó que la ciudadanía tenía una respuesta negativa sobre la reelección indefinida.

Para evitar el referéndum se acordó que fuera la Asamblea Nacional la encargada de manejar esta y otras reformas constitucionales, al existir una mayoría oficialista en el Legislativo se aseguraba dicha reforma; contando además con el dictamen favorable de la Corte Constitucional. En efecto, con la agilidad que caracterizaba a esta clase de solicitudes el órgano constitucional dio su dictamen previo y la Asamblea Nacional aprobó el paquete de reformas constitucionales que incluía la reelección indefinida (R.O. 21 de diciembre de 2015).²⁴

Para justificar la reelección de carácter indefinido se echó mano a argumentaciones deleznable; se señaló la necesidad de mantener en el Poder a los “líderes revolucionarios”, indispensables para el cambio y la transformación del país, en el sentido de ser insustituibles, una característica propia del mesianismo político.

También entró a jugar su rol la tesis de la estabilidad política que debe tener todo gobierno, e incluso, sin vergüenza alguna, la mayoría de la Asamblea Nacional sostuvo que con la reelección indefinida se aumentaban los derechos del pueblo ecuatoriano (¿?). Criterio que fue ratificado en el dictamen de los jueces constitucionales.²⁵

Sin embargo, después de un año y bajo un nuevo gobierno todos cambiaron de opinión y propugnaron regresar al “espíritu de Montecristi”. Son incoherencias difíciles de aceptar y que hablan de la calidad moral de quienes actúan de esa manera.

En todo caso, esta consulta de referéndum y la pregunta que analizamos fue aceptada mayoritariamente por los ciudadanos ecuatorianos; en consecuencia, **hemos regresado a la idea original con la que fue aprobada la Constitución de 2008**, es decir, permitir al Presidente de la república y demás autoridades de elección popular una sola reelección consecutiva o no.

24 Cabe señalar que, según la Constitución 2008, cuando la Asamblea Nacional realiza una enmienda (Art. 441) o una reforma parcial (Art. 442) no necesita convocar a una consulta popular de referéndum. En caso de la enmienda, en mi criterio, es antidemocrático que la Asamblea no acuda al veredicto ciudadano.

25 Igual sucedió en Bolivia. Después que los bolivianos rechazaron la consulta sobre la reelección indefinida, el Tribunal Constitucional Plurinacional aceptó la reelección indefinida destacando la ampliación de los derechos ciudadanos.

3.- La reelección consecutiva en el escenario del Ecuador

Vale reflexionar, considerando la situación actual del país y desde la perspectiva democrática, si esta decisión popular auspiciada por el gobierno de turno ¿es o no beneficiosa para la política ecuatoriana? No hay que olvidar que al menos una parte de los constituyentes tuvieron como ideal mayor establecer en el Ecuador una **democracia constitucional**. Lo cual es una idea saludable.

Reitero que dada la situación ecuatoriana que viene de salir de una década de un gobierno autoritario y corrupto no sería beneficioso para el país volver a la reelección inmediata única, menos aún si se quiere construir una democracia constitucional. Quedaría abierta la posibilidad de que otro caudillo demagogo se aferre al poder por ocho años.

Es oportuno señalar que el constitucionalismo ecuatoriano no estableció la reelección inmediata, cuyo modelo está en los Estados Unidos de Norte América. la única constitución que dispuso la reelección inmediata fue la de 1869 (Constitución garciana) y que no llegó a cumplirse porque este hecho (concebido por Montalvo y otros como una “*dictadura perpetua*”) contribuyó al asesinato de García Moreno.

Y para nuestra época la experiencia nos acaba de demostrar que mientras más años está un mismo Presidente en el Poder el resultado es altamente negativo, porque se da una relación directa: **a mayor tiempo de gobierno, los riesgos de la corrupción son también mayores**. El ex Presidente Correa tuvo finalmente un período de diez años en la presidencia, lo que le permitió -junto con la bonanza petrolera- ejecutar una extensa obra pública desprovista en su mayor parte de los recaudos del control público (licitaciones, dictámenes administrativos y de otro tipo de controles). Esto dio por resultado que el erario nacional cancele elevados costos y que las obras ejecutadas tengan graves deficiencias. En suma, que exista corrupción.

Además, algo tanto o más grave es que la corrupción suele venir resguardada con la sombra de la **impunidad**, porque siempre ocurre que la cúpula del Poder brinde protección a los funcionarios que hayan dado muestras de “lealtad”, la cual se traduce en un silencio cómplice y servil. Obviamente, para que opere la impunidad es indispensable que las autoridades de control de los diversos niveles se mantengan en el Poder.

Desde la perspectiva del hiper-presidencialismo uno de sus efectos es que la moral pública se corrompe porque frente a la hegemonía del Eje-



cutivo presidencial los órganos de control se debilitan y no ejercen su función, ya porque están sometidos o porque prefieren la connivencia. Aquí sí se aplica el aforismo de la economía liberal del siglo XIX : “*dejar hacer, dejar pasar*”. ¿Cómo se puede explicar que haya habido un Contralor del Estado tres veces reelecto con los mejores puntajes y que haya sido fuente inagotable de la corrupción más vergonzosa de la que tiene memoria el país?

Asimismo, la reciente experiencia demuestra la inoperancia de una Asamblea Legislativa **incapaz de fiscalizar los actos del Ejecutivo**, que no puede discutir y menos oponerse a los proyectos de ley enviados por el Presidente de la república, partiendo del hecho que para superar un veto presidencial se requiere de los dos tercios de votación de los legisladores, por mandato de la propia Constitución. Punto que **desnaturaliza** a cualquier congreso o parlamento del mundo al no poder hacer prevalecer el criterio legislativo propio de su función.

En cuanto a la Función jurisdiccional, también **la Administración de Justicia fue utilizada de acuerdo a los intereses políticos del hiper-Presidente**; “*la metida de manos en la justicia*” se convirtió en una insolente realidad. Cierto es que la justicia ha sido desinstitucionalizada desde épocas anteriores a la Constitución de 2008, pero fue con el ex Presidente de la reelección inmediata y con su ex secretario, presidiendo el Consejo de la Judicatura, que la mayoría de jueces fueron sometidos. ¿acaso lo sucedido con la Administración de Justicia no constituyen actos de corrupción?

Y qué decir de los **jueces constitucionales**, ilusoriamente llamados guardianes de la Constitución, basta examinar la década del gobierno correísta para establecer el blindaje que proporcionaron al Presidente de la reelección inmediata. De esta manera, se convirtieron en **guardianes de la presidencia**. No es el momento de enumerar las violaciones flagrantes en que incurrió la Corte Constitucional durante este largo periodo. Pero queda el testimonio de las sentencias y los dictámenes que confirman su actuación de sepultureros de la Constitución de 2008.

Podemos preguntarnos si habrá la posibilidad de construir una democracia constitucional cuando existe un deficiente órgano de control de la constitucionalidad, el mismo que ha sido considerado -a partir del impulso que diera Kelsen- como la fortaleza del Estado de Derecho cuya legitimación última está dada por el espíritu democrático que existe en una sociedad.

Categorícamente sostengo que el regreso a la norma constitucional de 2008 que permite la **reelección inmediata del Presidente** de la re-

pública debiera ser reformada en el Ecuador, porque la acumulación de dos períodos (2 cuatrienios) significa también en el diseño constitucional actual la acumulación de poder lo cual impedirá al país alcanzar un desarrollo democrático.

El constitucionalismo ecuatoriano que en ocasiones prohibió toda forma de reelección se inclinó por establecer un punto medio: podía haber la reelección pasando un período. Esta fórmula tuvo una experiencia aceptable.

Además de este modo se impide -en buena parte- que haya un desequilibrio electoral entre el Presidente que se reelige y el candidato que pugna por llegar a la presidencia. Todos sabemos lo que significa disponer del aparato estatal, incluida la burocracia, con fines propagandísticos junto con la presión del voto. La opinión pública ha hablado de la “cancha inclinada” y del “árbitro vendido” en clara alusión al órgano electoral que -entre nosotros- también estuvo sometido a la voluntad del Ejecutivo exacerbado.

4.- El Ejecutivo y el Consejo de Participación Ciudadana. Incidencia de la reforma.

En primera instancia podría parecer que el Ejecutivo presidencial no tendría una vinculación directa con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esta percepción no está acorde con la realidad de los hechos y más aún si consideramos el diseño constitucional del hiper-presidencialismo. Esto explica que la tercera pregunta de la consulta de referéndum haya sido objeto de mucho debate por establecer un Consejo de Participación Ciudadana de carácter transitorio.

Dicho Consejo Transitorio tiene como finalidad las atribuciones de evaluar a las autoridades cuya designación corresponde a este órgano, junto a la posibilidad de destituir las, así como para designar los reemplazos.

Además, la tercera pregunta modificaba el texto constitucional al disponer que, en el futuro, los siete consejeros y los siete suplentes serán elegidos por sufragio popular directo y universal.

Al ser aceptada esta consulta de referéndum queda por ver cómo se desenvolverán en los meses siguientes los cambios ideados para una reestructuración de la institucionalidad. En espera de lo que sucederá



vale que nos refiramos al mencionado Consejo para comprender mejor la incidencia de esta reforma, tanto en el Ejecutivo como en las demás instituciones.

El **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social** es el ente que sustituyó al Poder Legislativo para realizar el nombramiento de funcionarios y de los miembros de organismos claves para el control tanto jurisdiccional como administrativo y político de las instituciones estatales, en especial del Ejecutivo presidencial.

La Constitución establece que este Consejo de Participación Ciudadana seleccione y designe a los titulares de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias con base en las ternas propuestas por el Presidente de la República (designación compartida); también designa a los titulares de la Defensoría del Pueblo, de la Defensoría Pública, de la Fiscalía General del Estado y de la Contraloría General del Estado, para estos casos realiza un proceso de selección. (Art. 208, números 10, 11 y 12).

El Consejo de Participación Ciudadana interviene igualmente en la designación de los miembros de los órganos que están integrados por varios funcionarios (entes colegiados), tales como: el Consejo de la Judicatura que es el órgano mayor de la Función Judicial con atribuciones de gobierno, administración, vigilancia y disciplina judiciales; además designa a los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral.

A estos órganos se agrega la **Corte Constitucional** que viene a ser una designación compartida, en el sentido de que para el nombramiento de los jueces constitucionales intervienen el Ejecutivo, el Legislativo y la Función de Transparencia y Control Social. Es mediante esta última que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social participa en la selección y la designación de los jueces constitucionales

La Constitución en su artículo 434 establece en detalle el procedimiento que se dará para el nombramiento de los nueve jueces y de los suplentes. Vale agregar que esta forma de designación no está abierta a todos porque los candidatos deben provenir en listas que mandan el Ejecutivo, el Legislativo y el Consejo de Participación Ciudadana. Esta forma de elegir es una forma cerrada a una participación universal, lo cual es antidemocrático.

Por otro lado, en la selección y designación de estos altos funcionarios del Estado mediante el sistema diseñado por la Constitución, hay que afirmar enfáticamente que el Consejo de Participación Ciudadana de-

formó dicho proceso de concurso y méritos. De la experiencia habida a partir de la Constitución de 2008, estos concursos no dieron ninguna garantía de que se seleccionen a los mejores.

La llamada meritocracia favoreció a quienes presentaron afinidad ideológica o simplemente fueron aduladores del titular del Ejecutivo. Cuando los medios de información social analizan estas designaciones establecen que en casi todos los casos –por no afirmar que en todos– quienes fueron elegidos han estado vinculados al Gobierno del ex Presidente Correa, en diversas funciones.

Desde la perspectiva del hiper-presidencialismo no queda dudas que **el Quinto Poder del Estado contribuyó a fortalecer al Ejecutivo presidencial** dotándole de una planta de funcionarios sumisos, incapaces de ejercer un control en los diversos niveles de la Administración Pública. Tampoco hay que extrañarse que en tal contexto haya surgido la mayor corrupción que ha presenciado el país.

Bien podemos afirmar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social hizo posible a través de estas designaciones que el titular del Ejecutivo sea “*el jefe del Estado*”, como tantas veces reiteró el ex Presidente Correa quien tuvo como paradigma la antigua máxima del absolutismo monárquico: “*el Estado soy yo*”.

Conclusiones

Luego del análisis realizado se observa que el Ejecutivo presidencial recibió un importante impacto de la consulta popular de referéndum aprobada por la ciudadanía el 4 de febrero de 2018. Dicho impacto o incidencia debemos considerarlo como una reestructuración institucional de aspectos positivos.

La cuestión de la reelección de carácter indefinido no podía ser mantenida en el Ecuador, pues constituía un desafío a la mayoría de ciudadanos del país que han venido pugnando por acabar con toda forma de autoritarismo y de arbitrariedades que vulneren la libertad y signifiquen el desconocimiento de un Estado de Derecho.

Sin embargo, como fue expresado, al eliminar el carácter indefinido de la reelección, regresamos, como señalaba el Presidente Moreno, al espíritu de la Constitución de Montecristi lo cual no es nada positivo. Regresar a la reelección inmediata o consecutiva no beneficia al Ecu-



dor; permanecer dos periodos seguidos, es decir ocho años, es mucho para nuestro país. Con los riesgos que han sido señalados. Quizá en otra nación sea posible una reelección consecutiva.

La experiencia reciente del ex Presidente Correa dejó en claro que los periodos inmediatos contribuyen a una desinstitucionalización, propicia a toda clase de abusos. En ese ambiente difícilmente se construirá una democracia. Naturalmente, hay que tener presente que el esquema hiper-presidencial que tiene nuestro país no contribuirá a una reinstitucionalización democrática.

Hemos insistido que el constitucionalismo ecuatoriano, en su mayor parte, guardó un equilibrio adecuado a nuestra circunstancia: mantuvo la reelección presidencial pasando un período completo de cuatro años.

En cuanto al establecimiento de un Consejo Transitorio, integrado por ciudadanos probos, es positivo. Este órgano, aceptado por el pueblo en la consulta y que reemplazó al CPCCS que venía actuando, con las atribuciones que le fueron conferidas puede reestructurar la institucionalidad

Es importante para la transparencia que el Consejo Transitorio pueda evaluar la actividad desplegada por las autoridades o altos funcionarios cuyos nombramientos, como se dijo, están en manos del Quinto Poder del Estado. Los ecuatorianos vivimos en un estado de desconfianza total frente a todos quienes han ejercido funciones públicas, en este contexto nada mejor que proceder a una **evaluación objetiva** de estas entidades.

También es importante que el Consejo Transitorio tenga la facultad de destituir a quienes hayan incurrido en responsabilidades administrativas, incluso penales que deberían ser puestas en conocimiento de la Fiscalía del Estado.

Concomitante con esta actividad está la de seleccionar y designar a los nuevos funcionarios, con apego a los procedimientos de concurso y méritos establecidos por la misma Constitución, con veedores e impugnadores.

Lo que sería de lamentar es que por el tiempo limitado el Consejo Transitorio no pueda cumplir a cabalidad la misión encomendada.

Otro problema, que reviste aspectos inciertos y tal vez negativos, constituye la reforma para la futura designación del nuevo Consejo de Participación. Como sabemos, se ha establecido que los miembros para este nuevo Consejo deberán ser elegidos mediante sufragio popular

universal y directo. No hay duda de que así este Quinto Poder obtendrá la legitimidad de la que carece.

El problema radica en que esta elección popular logre tener un procedimiento adecuado, transparente y que facilite la finalidad democrática. Cuestión que en su momento no pudo ser suficientemente discutido.

Por último, el diseño híper presidencialista que trae la Constitución de 2008 es el **mayor reto** que tendrá que afrontar el Ecuador. En nuestro sistema presidencial observamos que el eje del poder radica en un Ejecutivo exacerbado que centraliza atribuciones, las cuales le permiten ejercer una hegemonía sin límites frente a las demás funciones del Estado.

No puede el Legislativo tener menoscabadas sus atribuciones y quedar debilitado. Para colmo su propia Ley Orgánica contribuye a dicho debilitamiento. La llamada muerte cruzada atenta contra la asamblea nacional. En un sistema presidencial no cabe la disolución del Legislativo, que es propia de un régimen parlamentario.²⁶

Con respecto a la Administración de Justicia y, sobre todo, a la falta de independencia de los jueces, es posible que esta situación mejore con la reestructuración que realice el Consejo de Participación Transitorio en lo relativo al Consejo de la Judicatura. Y si se superan los problemas que hemos señalado respecto del sufragio, el nuevo órgano podrá ser más eficiente.

Ya vimos que con la contribución del CPCCS todos los nombramientos estuvieron encaminados por y para el presidencialismo hipertrofiado. En mi concepto personal, el presidencialismo hipertrofiado o hiper-presidencialismo va más allá de ser un simple autoritarismo presidencial, es un híbrido de la doctrina totalitaria que agitó Europa mezclado con el caudillismo demagogo y populista que ha sacudido América latina.

Este hiper-presidencialismo es incompatible con el principio de la separación de poderes tan necesario para la independencia y coordinación de funciones y sobre todo para impedir mediante los controles (recíprocos y diversos) toda clase de arbitrariedades, de abusos y particularmente la corrupción.

Mientras se mantenga este diseño hiper-presidencial será muy difícil construir un Estado democrático y no se podrá alcanzar la utopía de una democracia constitucional.

26 El debilitamiento del Poder Legislativo, en detalle, puede examinarse en mi libro *“El sistema presidencial en América Latina - Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional”*, Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito, 2017, pp. 93 y siguientes.



Bibliografía:

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449, del 20 de octubre del 2008.

Jorge Carpizo, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Hernán Salgado Pesantes, “El sistema presidencial en América Latina - Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional “, Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), Quito, 2017.