

CRV-X-15-17

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL X

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2017*

Ponencia presentada por

Carlos Adolfo Zúñiga Rendón

**“LA ENMIENDA DE REELECCIÓN INDEFINIDA EN
ECUADOR. CONSIDERACIONES EN TORNO DE LA
MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y DEL ROL DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL ECUATORIANA.”**

Mayo 2017

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15960,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA ENMIENDA DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN ECUADOR. CONSIDERACIONES EN TORNO AL ROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ECUATORIANA PARA LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.

Carlos Adolfo Zúñiga Rendón ¹

Resumen

A partir de la experiencia ecuatoriana del 2015, donde la Asamblea Nacional dejó establecida la enmienda constitucional referente a la reelección presidencial indefinida, se pone a la luz uno de los retos que afronta el constitucionalismo contemporáneo en la Región: el resguardo de la institucionalidad democrática a cargo de los órganos máximos de control constitucional, para un correcto desenvolvimiento de los procedimientos establecidos al ejercicio del poder constituyente. La posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República en Ecuador giró en torno a la duda si la modificación de un aspecto tan relevante y con particularidades en Latinoamérica, debió tratarse por la vía de *enmienda* o de *reforma*. La actuación de la Corte Constitucional jugó un rol determinante para adaptar la modificación constitucional bajo la figura de enmienda con iniciativa legislativa, para de esta forma eludir el requisito de referendum aprobatorio.

Palabras clave: Poder; reforma constitucional; enmienda constitucional; reelección presidencial indefinida; poder constituyente.

Sumario: **I)** Antecedentes o resumen de los hechos; **II)** Procedimientos para la modificación constitucional en Ecuador: enmienda, reforma y asamblea constituyente; **III)** Decisión de la Corte Constitucional ecuatoriana sobre la reelección presidencial indefinida: ¿reforma o enmienda? Análisis de su actuación como órgano vigilante del proceso de modificación constitucional; **IV)** Reelección presidencial en el contexto latinoamericano; **V)** Retos del constitucionalismo en torno a la temática.

¹ Abogado y Magíster en Derecho Constitucional, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. Estudiante Regular del Programa de Cursos para Doctorado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Actualmente Abogado en libre ejercicio y Asesor Jurídico en asuntos notariales y civiles. Correo: czunigar90@gmail.com

“A ninguno de nuestros actos puede ser ajena la intuición de eternidad. Solamente los hombres que alumbran todos sus pasos con esa antorcha logran el culto de la Historia. La intuición de eternidad trascendida es la conciencia religiosa (...)”.

(Del Valle-Inclan, R. (1995), *Tirano Banderas*, Quito: Libresa, p. 197).

I) Antecedentes o resumen de los hechos

Quito, Ecuador, 25 de junio de 2014: un grupo de asambleístas asistidos por el artículo 441 de la Constitución, dirigieron a la Presidenta de la Asamblea Nacional, la *propuesta de Enmienda Constitucional* de diecisiete artículos del texto constitucional vigente. En consecuencia, la Presidenta del órgano legislativo elevó dicha iniciativa a conocimiento de la Corte Constitucional, órgano encargado de calificar cuál de los procedimientos de modificación constitucional correspondía llevarse adelante para el caso. Entre estas enmiendas se encontraba la de *reelección indefinida del Presidente*. Este cambio relativo a la reelección indefinida presidencial se encontraba contemplado en el artículo 5 de la solicitud de Enmienda constitucional dirigida a la Corte Constitucional: “Artículo 5.- En el artículo 144, en el inciso segundo suprimase la frase “por una sola vez”.

De este modo, el original artículo 144 de la Constitución que disponía: “Art. 144.- La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”, quedaba modificado al siguiente: “Art. 144.- La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto”. (El subrayado es nuestro).

La Corte Constitucional se pronunció el 31 de octubre de 2014 mediante Dictamen No. 001-14-DRC-CC, manifestando que procedían ser tramitadas por enmienda constitucional, de conformidad con artículo 441 numeral 2 de la Constitución, todas las propuestas de enmienda solicitadas por la Asamblea Nacional, con excepción de una referente a la acción de protección (artículo 1 de la propuesta), de la cual dictaminó que procede ser tratada mediante Asamblea Constituyente al involucrar el derecho fundamental de libertad y otras garantías penales. Posteriormente, una vez recibido el dictamen de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional procedió a conformar una Comisión Ocasional para el Tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional. Ésta comisión fue la encargada de promover los informes para primer y segundo debate sobre las enmiendas constitucionales. En el segundo y definitivo debate se terminó aceptando, por votación de mayoría legislativa, las dieciséis enmiendas

propuestas y aprobadas por la Corte Constitucional, más una disposición transitoria única, las mismas que fueron publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre del 2015.

II) Procedimientos para la modificación constitucional en Ecuador: enmienda, reforma y asamblea constituyente.

La Constitución ecuatoriana, al final de su texto, en el capítulo III del Título IX, denominado “Supremacía de la Constitución”, establece tres formas de modificación constitucional: 1) La vía *Enmienda* –art. 441-, que procede siempre que: a) no se altere la estructura fundamental de la Constitución; **b) no se altere el carácter y elementos constitutivos del Estado**; c) no se establezca restricciones a los derechos y garantías; o, d) no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución; 2) La vía *Reforma Parcial* –art. 442-, que procede siempre que: a) no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales; o, b) no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución; y, por último, 3) La vía *Asamblea Constituyente* –art. 444-, que si bien no establece los presupuesto de cuándo procede o no, se deduce que procederá siempre que la modificación implique restricción de derechos y garantías constitucionales, o, cambios en el procedimiento de reforma de la Constitución.

III) Decisión de la Corte Constitucional ecuatoriana sobre la reelección presidencial indefinida: ¿reforma o enmienda? Análisis de su actuación como órgano vigilante del proceso de modificación constitucional.

El presente trabajo repasa en el papel de la Corte Constitucional ecuatoriana como órgano de control constitucional abstracto, encargado de determinar cuál era el procedimiento correcto a seguir para la modificación referente a la reelección presidencial indefinida, si el de enmienda o el de reforma parcial. Considerando que de acuerdo al texto constitucional ecuatoriano, la vía enmienda procede, entre otros supuestos, siempre que “no se altere el carácter y elementos constitutivos del Estado”, advertimos que el procedimiento correcto para tal modificación correspondía ser el de reforma parcial y no el de enmienda por las dos razones siguientes:

- a) La modificación constitucional relativa al ejercicio del poder presidencial “altera” tanto el carácter como los elementos constitutivos del Estado.

De acuerdo a Georg Jellinek (1958) existe un Estado “allí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coercitivos para dominar sobre sus miembros y su territorio, conforme a un orden que le es propio” (pág. 368). Tradicionalmente se han distinguido tres

elementos que componen al Estado: pueblo, territorio y poder. Actualmente hay quienes concibiendo a la Constitución también como un estado de desarrollo cultural, han sugerido incorporarla como un cuarto elemento del Estado (Häberle, 2007).

Nos centraremos en el elemento poder, para el cual Hans Kelsen (1958) ha sostenido que “cuando se habla de poderes del Estado, la palabra “poder” es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas” (pág. 302). Al hablar de poder nos referimos siempre a uno solo, pues lo que se divide no es el poder, sino las funciones y los órganos que las cumplen (Bidart Campos, 2016). A pesar de innovaciones como la Constitución ecuatoriana que ha incorporado a la electoral y a la participación ciudadana como funciones estatales, continúa imponiéndose la clásica distinción de tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

La figura del Presidente como principal de la función ejecutiva y la administración estatal, sumada a cada vez más amplias atribuciones fruto del hiperpresidencialismo vigente en la Región, permiten determinar una mayor relevancia del poder estatal del Ejecutivo frente a las otras funciones –legislativa, judicial, etc.- y frente a otras autoridad de elección popular. Es importante manifestar que dentro del proceso enmendatorio ecuatoriano del 2015, además de aprobarse la enmienda que dio sitio a la reelección indefinida del Presidente de la República, también fue aprobada la enmienda que posibilitó la reelección indefinida de *toda autoridad de elección popular*, sin embargo, es notoria a todas luces la diferencia entre una reelección y otra, tal como indica el profesor Ángel Torres (2016): *“ninguna autoridad provincial, cantonal o parroquial alcanza tal poder político que le permita incidir de manera decisiva en el conjunto de las funciones del Estado como para anular su necesario equilibrio, subordinar a los órganos de control administrativo y judicial, o para imponer la tendencia ideológica en toda la República. En otras palabras, es improbable que un líder o lideresa local anule el equilibrio del poder político o elimine el pluralismo ideológico”* (p. 97).

La reelección presidencial indefinida afecta el marco funcional del Presidente en el ejercicio del poder estatal y alterando formal y sustancialmente el elemento poder del Estado. En este sentido la enmienda no resultaba ser la vía correcta para tratar dicha modificación constitucional, considerando la expresa y clara limitación del literal b), artículo 441 de la Constitución ecuatoriana.

Por otro lado, decimos que se altera el carácter del Estado al afectarse significativamente la alternabilidad, presupuesto que caracteriza a la república y la diferencia de la monarquía, al mismo tiempo que constituye también un elemento del régimen democrático, considerando que “un largo período en el Poder, una suerte de perpetuidad,

atenta a la buena marcha institucional, favorece la corrupción, atrae el abuso y la arbitrariedad“ (Salgado, 2017, pág. 26). La Corte Constitucional ecuatoriana en su dictamen (2014), respecto a la alternancia, sostuvo que: *“este principio no se encuentra inmerso dentro de los elementos constitutivos del Estado, los mismos que conforme se citó en apartados anteriores se encuentran contenidos en la propia Constitución en sus artículos 1 al 9”*. Es decir que la Corte Constitucional, máximo órgano de interpretación constitucional, limitó su tarea a una lectura literal de los artículos constitucionales del 1 al 9, comprendidos en el Título I denominado “Elementos Constitutivos del Estado”, para concluir que el permitir la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República no altera ni el carácter ni los elementos del Estado.

En un caso similar, se aprecia que la Corte Constitucional colombiana en cambio, sí reparó en la alternancia como regla del ejercicio del poder político, radicando en ella un fundamento base para no dar pauta a la segunda reelección propiciada por Álvaro Uribe. La mencionada Corte manifestó lo siguiente: *“de tornarse efectiva la segunda reelección, el tercer período del Presidente desconocería la regla de alternación en el ejercicio del poder político, preservaría por un lapso prolongado las tendencias ideológicas propugnadas por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de la mayoría dominante, con notable retraso de la renovación (...)”*. (2010, F.J. 6.3.7.). Más adelante la Corte diría que del desconocimiento de la alternancia se desencadenan otras consecuencias en el plano de los derechos, en especial el de igualdad de trato y de oportunidades a otras candidaturas y sobre todo a minorías no vinculadas al gobierno que no verán atendidos, por un periodo más, sus proyectos y propuestas.

Por otro lado, llama nuestra atención que la Corte Constitucional ecuatoriana haya considerado que aun cuando en la Constitución de 1998 sí constaba expresa la *alternancia*, ésta *“no formaba parte de aquellos elementos constitutivos del Estado, pues, era una característica de la forma de gobierno establecido. Debiendo tomarse en cuenta que Estado y Gobierno expresan conceptos de distinta naturaleza”*. A esto bastaría presentar dos observaciones puntuales: en primer lugar, que el poder ejecutivo presenta una división en función gubernamental (política) y función administrativa (Kelsen, 1958), por lo que si bien podría existir una diferencia conceptual entre Estado y Gobierno, la forma y condiciones de ejercicio del segundo inciden en la administración y mantenimiento del primero. En segundo lugar, que existe una relación de pertenencia de la actividad gubernamental con el Estado, a través del elemento Poder, pues como lo indicaba Norberto Bobbio (2016): “Lo que el “Estado” y la “Política” tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al

fenómeno del poder (...) Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano” (pág. 102). Nuevamente: los parámetros formales establecidos para el tipo de Gobierno, determinan y configuran naturalmente al elemento poder, constitutivo del Estado.

Con estos antecedentes, resulta coherente encontrar quienes adviertan una *excesiva condescendencia* de la Corte Constitucional para con la voluntad del Ejecutivo y que el procedimiento de reforma resultaba el más adecuado porque “la iniciativa sí afectaba a uno de los elementos constitutivos del Estado, la alternancia en el ejercicio de la Presidencia de la República, esto es, un cambio fundamental del sistema político” (Benavides, 2017, pág. 160).

b) La modificación de una Constitución, referente al ejercicio del Poder Presidencial y a su modo de elección, es un aspecto que requiere de aprobación popular.

Como indicábamos, en la Constitución ecuatoriana existen, además de la Asamblea Constituyente, dos maneras de modificarla: por enmienda -art. 441- y por reforma parcial -art. 442-. La diferencia no es conceptual puesto que la misma Constitución confunde ambos términos en el artículo 441. Más bien la distinción radica en sus límites materiales –enmienda 4 presupuestos; y, reforma 2- y los formales que establecen los requisitos de aprobación: la **enmienda** se aprueba por referéndum si la iniciativa fue ciudadana o del Presidente, o, por Asamblea Nacional, si la iniciativa provino del legislativo; mientras que, la **reforma parcial** siempre se aprobará por referéndum independientemente de quien tuvo la iniciativa. Hay quienes opinan que la Constitución se complicó demasiado al cambiar el esquema de la reforma constitucional con una clasificación equívoca que lleva a la confusión (Torres, 2016). Lo cierto es que bien se trate de enmienda o de reforma, ambas implican una modificación y una expresión del poder constituyente derivado:

- i. Implica una modificación porque en la composición de todo enunciado sujeto a interpretación jurídica, tanto el aumento o adición como la supresión o eliminación de un término o de otro enunciado, altera inevitablemente la significación del enunciado primitivo. En este sentido, Ferreya (2014) ha sostenido que “una peculiaridad de la reforma es que siempre forma algo nuevo, sea por expansión o contracción o revisión del sistema, genera un nuevo conjunto de disposiciones” (pág. 95).
- ii. Por otro lado, implica una expresión del poder constituyente derivado o reformador, entendido éste como aquel poder de revisión constitucional establecido y reglamentado por la Constitución misma (Carrió, 2011). De este modo, cada

modificación constitucional constituye una expresión del mismo poder constituyente, con la particularidad de que en este caso ya no cuenta con la misma magnitud o fuerza de su etapa originaria, al encontrar limitaciones, por lo que el poder constituyente reformador sería “el único sobre el cual puede recaer una regulación normativa” (Vanossi, 2000, pág. 180). Al respecto, diversas han sido las posturas doctrinales: unas se refieren al poder constituyente derivado como “un artificio imaginado para reemplazar, en la medida de lo posible, el poder constituyente espontáneo” (Burdeau citado por Carrió, pág. 247); otras sostienen que entre poder constituyente y poder constituido no existen diferencias, bien porque el objeto es el mismo en ambos momentos de conformación normativa: la Constitución (Díaz Ricci, 2004); o, bien porque se trata del mismo poder operando en momentos distintos (González Encinar, citado por Colombo, pág. 142).

Sin embargo, como indica Colombo (2011), se ha impuesto la opinión mayoritaria que considera que se trata de dos sujetos distintos, uno de mayor jerarquía respecto del otro, todo lo cual permite afirmar al profesor Julio César Trujillo (2013) que, en la reforma constitucional, se da la curiosa relación de supraordenación y de subordinación al mismo tiempo: “subordinación porque el constituyente debe subordinarse a la norma constitucional que regula la reforma, y de supraordenación porque la Constitución tiene que acoger como suyas las nuevas normas que ha impuesto el poder constituyente” (pág. 76).

Ahora bien, nos preguntamos si el ejercicio del poder constituyente reformador requeriría siempre de aprobación popular. Se ha indicado que “la Constitución política, en tanto ha sido aprobada popularmente, toda modificación a la misma requerirá necesariamente de aprobación popular” (Ferreyra, 2014, pág. 96). Sin embargo, podrían existir modificaciones, que tratándose de ligeros cambios gramaticales u ortográficos en la Constitución, no demandarían movilizar todo un aparato electoral, toda vez que no requieren de mayor discusión en la sociedad, pudiendo ser aprobadas en una vía expedita y práctica por un órgano como el Legislativo. Ejemplo de ello es la enmienda que tuvo lugar en Ecuador el 2014, sobre el artículo 372 de la Constitución, referente a la Seguridad Social, donde se sustituyó la expresión “fondos previsionales”, por la correcta que era “fondos provisionales”, subsanándose así el error del Constituyente del 2008.

No obstante, un aspecto tal como la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República, indudablemente no puede quedar sometido a la decisión de un grupo

reducido de personas del colectivo social, sino al examen y aprobación público, principalmente por los siguientes motivos: 1) Por producirse, una indudable alteración en el elemento “poder” del Estado, particularmente en el Presidente de la República, principal figura de elección popular y cabeza de la administración del Estado, cuya figura podría perennizarse como mandatario de todos los ciudadanos de un país; 2) Por las incidencias en materia de derechos y justicia electoral que se verían comprometidos con una reelección indefinida.

Respecto al primer motivo existen criterios como el de Karl Loewenstein (1986) en desconfianza a que el electorado en general, se encuentre preparado para la votación de determinadas enmiendas constitucionales, casi siempre técnicas, por lo que sentencia que el único supuesto para el cual resulta admisible el referéndum es para el caso de una nueva Constitución. El teórico alemán se cuestionaba: “¿puede el elector medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento tan complicado como es una moderna constitución, o su criterio en el referéndum estará tan determinado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?”. (pág. 181). Sin embargo, no resulta provechoso desconfiar, como regla general, en el electorado, teniéndolo como un entero desconocedor del texto constitucional y las realidades sociales, lo cual abre paso a posturas contramayoritarias que alientan cierto elitismo en la toma de decisiones. Mientras tanto, sin desconocer ciertas limitaciones del ciudadano medio para el entendimiento cabal del texto constitucional íntegro, compartimos la vigencia del siguiente planteamiento de Gustavo Ferreyra (2014), para quien la vía democrática materializada a través del mayoritario voto popular, constituye *“la solución más plausible para la decisión del proceso de reforma mientras no sean descartadas sus bondades y mientras tanto la opinión de uno o varios no pueda ser considerada superior a la regla de la mayoría”* (pág. 97).

Respecto al segundo motivo, en torno a la reelección presidencial indefinida se advierten posibles actos y situaciones de inequidad electoral, en favor del candidato que detenta actualmente el poder frente a sus otros contendientes. Algunas de estas ventajas, de acuerdo a José Aquino (2012) radican en la ausencia de regulación y del límite de gasto de campaña electoral; realización de obras con fondos estatales y que se les identifica con el gobierno de turno; utilización del poder del aparato estatal a favor del candidato a la reelección presidencial; amenaza de empleados públicos con ser despedidos si no se incorporan a las actividades proselitistas del partido en el poder; débil control legislativo y judicial respecto del ejecutivo, entre otros.

En su Dictamen No. 001-14-DRC-CC la Corte Constitucional ecuatoriana omitió analizar la naturaleza y los efectos de la reelección presidencial indefinida, tampoco un

examen de su compatibilidad con el estado constitucional democrático y la posibilidad de considerarla un límite sustancial al poder constituyente reformador. En lo que trató del tema, la Corte sostuvo que prácticamente no se vería afectada la democracia, siempre que se cuente con la posibilidad de la decisión popular: “(...) *democráticamente se avalan procesos de elección o reelección de autoridades públicas, con lo cual, no es la posibilidad de ser reelegidos lo que les otorga el ejercicio del cargo público, pues necesariamente se requiere que sean electos por el pueblo como el favorito*”. Además limitó el principio de alternancia al “*ejercicio del derecho constitucional de participación de elegir, pues es el pueblo quien evalúa ante nuevas propuestas si se inclina por ellas, que en caso de ser mayoritaria la acogida por medio del sufragio, la alternancia se hace presente*”.

El discurso de la Corte Constitucional requería de mayor carga argumentativa para con los ciudadanos del Estado Constitucional. Su actuación tuvo como efecto que la modificación referente a la reelección presidencial indefinida, que a todas luces alteraba el carácter y al elemento poder del Estado, sea tratada por vía enmienda cuando el mismo artículo 441 de la Constitución establece que procede la enmienda siempre que “*no se altere el carácter y elementos constitutivos del Estado*”. Siendo que la iniciativa de esta enmienda provino del legislativo, astutamente la actuación de la Corte sirvió para excepcionar a tamaña modificación de ser sometida para aprobación popular vía referéndum.

IV) Reelección presidencial en el contexto latinoamericano

La reelección ha sido materia de discusión desde los albores las nacientes repúblicas constitucionales. Para 1780 con la publicación de los escritos de *El Federalista*, Alexander Hamilton ya se refería a la posibilidad de reelección, que junto a una duración fija y prolongada asegura la permanencia, que constituye uno de los ingredientes que dan por resultado a un Ejecutivo enérgico. De este modo, sostenía que la posibilidad de ser reelecto resulta indispensable “a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo” (Hamilton, 2014, pág. 308). En un plano más contemporáneo, hay quienes niegan que la reelección en sí misma sea negativa tomando el ejemplo de autoridades como Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, quien casi completa cuatro períodos, a la vez que aclaran que “lo cierto del caso es que la reelección en sí misma debe ser y darse en la forma de una decisión política de una sociedad en un contexto histórico determinado” (Thompson, 2012, pág. 284). Hay que recordar que Roosevelt enfrentó un

contexto político y económico inusual marcado por la Gran Depresión y a las dos grandes guerras mundiales del siglo XX.

Resulta coherente con el mismo principio democrático que los ciudadanos tengan la posibilidad de depositar su confianza, nuevamente y mediante el voto, en un Presidente que ha demostrado, entre otras virtudes, su gran capacidad de decisión al frente de la administración del Estado. Sin embargo, el camino encuentra criterios divididos en la Región, pues la Constitución de países como México –art. 83-, Guatemala –art. 187-, Honduras –art. 239- y Paraguay –art. 229-, prohíben la reelección presidencial manteniendo la postura del *anti presidencialismo* propia del radicalismo político del siglo XIX en América Latina, que de acuerdo a Roberto Gargarella (2011), se encontraba “vinculada con la insistente reacción de radicales y republicanos contra el caudillismo y personalismo de figuras como Simón Bolívar, a quienes temían, y de cuya influencia escapaban” (pág. 98). Sin embargo, explica el mencionado maestro argentino, que la postura antipresidencialista fue dejada de lado por el progresismo latinoamericano del siglo XX y en las Convenciones Constituyentes en que llegó a participar, optó por apoyar iniciativas de fortalecimiento del presidencialismo o de reelección presidencial.

Mario Seraferro (2011) se adelantaba con cierto sentido premonitorio a la modificación constitucional ecuatoriana del 2014, cuando manifestaba que, de acuerdo al escenario latinoamericano de populismos radicales, representado en una lucha en donde el pueblo enfrenta al antipueblo y a los factores que se le oponen, concentrando todo el poder en un líder, “era probable que en los años que vienen asistamos a reformas constitucionales que sigan el camino venezolano para la continuidad de los líderes populistas que quieran mantenerse en el poder (...) ya sea recurriendo al camino del “tercer mandato” o al atajo directo de la reelección indefinida” (pág. 253).

Contrario a lo que parecería, la intención de reelección presidencial no resulta algo exclusivo de regímenes progresistas de la Región, considerando el caso de Uribe en Colombia, Peña Nieto en México, Cartes en Paraguay, entre otros. Esta intención parece ir encaminada más bien en aprovechar el fuerte y prevaeciente personalismo que define la política popular latinoamericana, alimentado por la ausencia y resquebrajamiento institucional de partidos políticos tradicionales y la ascepcia ideológica en éstos.

Los principales sustentos tras las propuestas reeleccionarias suelen respaldarse en el paradigma de necesidad de un presidencialismo fuerte por circunstancias de ingobernabilidad, así como también en la continuación de proyectos y planes de gobierno de largo plazo, a cuya dirección es indispensable la guía del ya conocido gobernante. Pero reelección presidencial y

reelección presidencial indefinida son dos cosas muy distintas. La primera supone generalmente una sola posibilidad de postulación adicional de la que se tuvo originalmente; y, la segunda pues, estaría destinada para toda ocasión que el candidato pretenda postularse para ser reelecto, aun cuando se encuentre o no ejerciendo dicho cargo.

Seraferro (2011) indica que la combinación entre presidencialismo fuerte y reelección indefinida nos ubica en los umbrales de un régimen cuyo corrimiento al autoritarismo es muy probable, toda vez que ambos conceptos se refuerzan mutuamente y tienen como puerto de llegada la concentración del poder en el aparato Ejecutivo. Por su parte, sobre esta concentración de poder en el Ejecutivo y su posible “desbordamiento”, la Corte Constitucional colombiana resaltó su negativa incidencia para el pluralismo tanto ideológico como institucional, ya que “la afectación de las posibilidades de minorías y de opositores para acceder al poder a causa de una segunda reelección frustra las oportunidades de quienes, legítimamente, pertenecen a tendencias contrarias a la dominante y defienden ideas diferentes sobre la gestión gubernamental” (2010, F.J. 6.3.7).

Por estas razones es que resultan esenciales las medidas y mecanismos que aseguren un estricto control electoral y que aseguren principalmente la equidad entre candidatos, considerando las inevitables ventajas con las que contaría el candidato en funciones frente a sus oponentes, que deben gozar también de las garantías que les permitan organizarse y tener una oportunidad real de triunfar. Sin duda, quien detenta el poder presidencial y procura su reelección inmediata indefinida, puede verse tentado a disponer de toda la maquinaria estatal para proyectar su campaña. En este panorama se suma la justicia electoral a la defensa de una democracia que ya no exige únicamente representación, sino además complementarse con un enfoque participativo y deliberativo. Para Dieter Nohlen (2009) en el proyecto de sustituir la democracia representativa por la participativa, que no debe limitarse a realizar y controlar actividades de referéndums y revocatorias de mandato, existe un desafío serio para la justicia electoral, que consiste en “la exigencia de los gobernantes de que bajo la amenaza de su sustitución, los funcionarios de la justicia electoral deben cooperar con el proyecto político y defender la manera como ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho(...)” (pág. 33).

Es por ello que recobra mayor importancia la implementación y promoción de mecanismos de control y regulación en materia electoral, materia tradicionalmente marginada del análisis constitucional y que ha llegado a constituirse pieza clave del debate democrático. Incluso en países como Ecuador, la Constitución establece como una de las funciones estatales a la Electoral –art. 217-. Dice Aquino (2012) que estas regulaciones urgen en países

con presidencialismos fuertes, donde el presidente acumula importantes competencias y no tiene un contrapeso relevante de las demás funciones del Estado, especialmente para América Latina. Ello representa uno de los retos de la Región en procura de alcanzar progresivamente uniformidad de criterios en la regulación electoral, tarea llamada a comparar experiencias electorales previas, no obstante considerando principalmente las particularidades y manifestaciones propias de las sociedades latinoamericanas.

V) Retos del constitucionalismo en torno a la temática

Para hablar de retos del constitucionalismo creemos antes necesario aclarar que este término, en cuanto a su contenido y tipologías, ha sido objeto de polémicas.² Ferrajoli (2012), no libre de críticas, en su afán de redefinirlo, ha optado por su noción jurídica –excluyendo la política– para designar al constitucionalismo rígido de las actuales democracias constitucionales, cuyo rasgo distintivo es la existencia positiva de una *lex superior* a la legislación ordinaria, con independencia de las diversas técnicas adoptadas para garantizar su superioridad: ya sea el control difuso o bien el control concentrado. Para el presente apartado, consideraremos además la noción política del constitucionalismo, entendida como práctica y como concepción de los poderes públicos dirigida a su limitación, en garantía de determinados ámbitos de libertad. Esto en razón que históricamente, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político ejercido por los detentadores del poder, así como el refuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la facilidad de la autoridad existente (Loewenstein, 1986, pág. 150).

En tal sentido, creyendo que la Región no urge incrementar mecanismos y órganos de control político, que más bien abundan, proponemos dos retos puntuales que apuntan a un verdadero funcionamiento de tales mecanismos:

- 1) Una participación ciudadana activa como vigilante y veedora del cumplimiento del rol de los máximos órganos del control de constitucionalidad, entendiéndose por éste al mecanismo destinado a asegurar la supremacía de la Constitución (Amaya, 2017). El objetivo consiste en recobrar el valor de la supremacía de la Constitución y la veeduría de su cumplimiento, mediante la discusión constante y organizada de las resoluciones de estos órganos defensores de la Constitución.

² Al respecto, resulta enriquecedora la discusión llevada por Luigi Ferrajoli y otros: “*Un debate sobre el constitucionalismo*”, Monográfico revista *Doxa*, núm. 34, Marcial Pons, Madrid, 2012.

Un correcto y objetivo aprovechamiento de los espacios y tecnologías que permiten la discusión pública, así como la misma academia, a través de foros y charlas constante que revisen las sentencias y dictámenes constitucionales resultan de vital importancia para evaluar periódicamente cada decisión de estos órganos de control constitucional. El constitucionalismo como vemos, no es únicamente labor de los jueces, sino de toda la comunidad que se encuentra bajo su amparo y pretende su respecto así como su efectivización. No obstante este reto precisa uno anterior, destinado a recuperar el interés del ciudadano común y no únicamente del jurista, en la Constitución. Dicho interés sería inculcado desde la educación secundaria y universitaria –más allá de facultades de derecho- con aspectos básicos del orden constitucional del Estado. Es importante que este reto se vea libre de politizar la Constitución, puesto que aun cuando el derecho constitucional sea la “más política” de las ramas del derecho, se refiere a política como relaciones de poder que confluyen y no como política partidista.

- 2) El control de los jueces miembros de los máximos órganos de control constitucional en los países de la Región. Respetando los métodos empleados en cada país, de acuerdo al estilo de control constitucional que adoptan, el constitucionalismo debe apuntar a ingeniosas y efectivas formas de vigilar la influencia política de los detentadores de poder en las Cortes Supremas o Cortes Constitucionales según sea el caso. Generalmente el patrón común de esta influencia es orientado a conseguir la venia del máximo órgano de control constitucional para un uso del poder constituyente reformador a la medida de sus intereses. Es allí donde más debe apuntar la referida vigilancia.

A la par, resulta imprescindible evaluar el desempeño de los jueces especialmente en la motivación de sus actuaciones. Motivación que debe verse no únicamente como persuasión, sino sobretodo como justificación. De este modo cobra relevancia la *función extraprocesal* de la motivación, que consiste en la garantía político-institucional de los individuos frente a los poderes del Estado, posibilitando el control de la decisión judicial por parte de la opinión pública.

VI) Conclusiones

Creemos superada la discusión en torno a la reelección presidencial. Ciertos pueblos han decidido darse una Constitución que prohíba esta posibilidad, así como resulta igual de respetable la decisión de quienes la han creído necesaria cuando se trata de continuar procesos políticos bajo la dirección de aquel mandatario que, por sus virtudes y cualidades de

buen administrador y ejecutivo, le ha sido confiada nuevamente la dirección estatal. Sin embargo, el debate encuentra un punto de inflexión cuando la reelección sería indefinida, resultando diversas las posturas que se plantean en torno a la vigencia democrática del Estado.

De la experiencia ecuatoriana analizada, se aprecia que la introducción de esta posible modificación constitucional requirió de mayor argumentación justificatoria, primero por parte de la Asamblea Nacional como su proponente; luego de la Corte Constitucional, que en ejercicio del control constitucional, emitiría dictamen sobre el procedimiento apropiado para tramitar tales modificaciones; y, finalmente, por la misma Asamblea Nacional, que en un segundo debate presentaría segundo y definitivo informe sujeto a votación legislativa.

Desde un punto de vista estrictamente formal, la introducción de reelección presidencial indefinida en la Constitución ecuatoriana resultaría válida, al haber sido aprobada por la Asamblea Nacional, toda vez que de ella misma provino la solicitud de enmienda. No obstante, desde el punto de vista sustancial, resultaba a todas luces improcedente en virtud del artículo constitucional 441, que establece claramente que la enmienda, no procede, siempre que **“b) no se altere el carácter y elementos constitutivos del Estado”**. En nuestro trabajo hemos ofrecido motivos del porqué se verían alterados tanto carácter como elemento poder del Estado con la susodicha modificación constitucional.

Por tal, la Corte Constitucional en su dictamen y antes la Asamblea Nacional en su solicitud, inobservaron el límite material expresamente impuesto al poder constituyente reformador, y, a sabiendas de dicha limitación procedieron, dando lugar a que la posibilidad de introducir la reelección presidencial indefinida quede en manos de los miembros de la Asamblea Nacional, evitando que sea sometido a la aprobación de los ciudadanos mediante referéndum.

Hay quienes consideran al procedimiento escogido por el Presidente y sus Legisladores como una “estrategia política de astucia” (Salgado, 2017) debido a que el primer mandatario contaría indudablemente con la aprobación del Legislativo, donde el oficialismo tenía más de los dos tercios requeridos para aprobar las reformas constitucionales mediante enmienda. Evitar estas condescendencias con los regímenes de turno y propugnar una mayor independencia y control de los órganos máximos de control constitucional constituye el reto más importante y urgente del constitucionalismo de la Región. Estos órganos deben proyectar en su actuar, seriedad y confianza de su desempeño institucional ante los ciudadanos. En el caso ecuatoriano, son inimpugnables las interpretaciones y decisiones de la Corte Constitucional, cuyos miembros se encuentran, por el momento, desprovistos de toda clase de control. Repetimos: por el momento.

Bibliografía

1. Amaya, J. A. (2017). *Control de constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.
2. Aquino, J. (2012). *Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1220/cuaderno-57.pdf>
3. Benavides, J. (2017). *Dos de las Garantías Primarias de la Constitución Ecuatoriana: La rigidez constitucional y el contenido esencial*. (p. 151-163). En Revista ecuatoriana de Derecho Constitucional. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección Ecuador), Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
4. Bidart Campos, G. (2016). *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
5. Bobbio, N. (2016). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
6. Carrió, G. (2011). *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
7. Colombo, I. (2011). *Límites a las reformas constitucionales*. Buenos Aires: Astrea.
8. Del Valle-Inclan, R. (1995). *Tirano Banderas*. Quito: Libresa.
9. Díaz Ricci, S. (2004). *Teoría de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
10. Ferreyra, R. G. (2014). *Reforma constitucional y control de constitucionalidad*. Buenos Aires: Ediar.
11. Gargarella, R. (2011). *Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina*. En C. Rodríguez Garavito (Ed.), *El derecho en América Latina* (p. 87-108). Buenos Aires: Siglo Veintiuno XXI Editores.
12. Häberle, P. (2007). *El Estado constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
13. Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2014). *El federalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
14. Jellinek, G. (1958). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Albatros.
15. Kelsen, H. (1958). *Teoría general del Derecho y del Estado*. México, D.F.: UNAM.
16. Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
17. Luigi Ferrajoli y otros. (2012). *Un debate sobre el constitucionalismo*. Madrid: Marcial Pons.

18. Nohlen, D. (2009). *Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina*. En R. Ortiz (Ed.), *Estudios de Justicia Electoral* (p. 23-37). Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
19. Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (2014). *Dictamen N° 001-14-DRC-CC*. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>
20. Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (2010). *Sentencia C-141/10*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>
21. Salgado, H. (2017). *Reformismo y volatilidad constitucional. El Proceso de Reforma constitucional en el Ecuador*. (p. 1-33). En Revista ecuatoriana de Derecho Constitucional. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección Ecuador), Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
22. Seraferro, M. (2011). *La Reelección Presidencial Indefinida en América Latina*. (p. 225-259). En Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 54. Recuperado de: http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_seraferro.pdf
23. Thompson, J. (2012). *La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral*. (p. 279-288). En Cuaderno de CAPEL No. 57, San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1220/cuaderno-57.pdf>
24. Torres, Á. (2016). *Enmiendas constitucionales con incidencia en los gobiernos*. (p. 91-103). Recuperado de: <http://derecho.udla.edu.ec/calamo/images/revistas-pdf/calamo5/11.-Ensayo-ATM-CAL5.pdf>
25. Trujillo, J. C. (2013). *Constitucionalismo contemporáneo: Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: Corporación Editora Nacional.
26. Vanossi, J. R. (2000). *Teoría Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.