

LA CONSULTA POPULAR Y SU IMPACTO EN LA DEMOCRACIA

Un reto al hiper-presidencialismo ¹

Por Hernán Salgado Pesantes

Sumario: Introducción. 1- Reelección indefinida para “ampliar derechos”. 2- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 3- Última reflexión. 4- La democracia ¿reencontrada? Conclusiones.

Introducción

Me referiré a la “consulta” como término genérico del evento electoral realizado el 4 de febrero de 2018; bien sabemos que hay cinco preguntas de referéndum y dos de consulta propiamente dicha, en conformidad con lo que dispone la Constitución ecuatoriana.

Los resultados de la consulta pueden ser analizados desde diversas ópticas, aquí lo haré desde la perspectiva jurídico constitucional teniendo siempre presente la estructura de las instituciones políticas, según fueron diseñadas por la Constitución 2008.

La consulta popular que viene de realizarse deja un gran margen de optimismo al observar los resultados favorables para las siete preguntas elaboradas por el régimen del Presidente Moreno. Como fue señalado por muchos analistas, esta consulta realmente se reducía a dos preguntas, si consideramos la importancia e incidencia de su contenido en el sistema político ecuatoriano. Examinémoslo.

1.- Reelección indefinida para “ampliar derechos”

¹ Artículo publicado en la *Revista N° 2 del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Sección Ecuador*, dedicado a “La Consulta Popular y sus implicaciones” (Marzo 2018).

La pregunta número dos planteada en la consulta tiene consecuencias diversas en un régimen presidencial. Esta pregunta afirma que para garantizar la alternabilidad se debe dejar sin efecto la reelección con carácter indefinido para todos los cargos electivos, cuestión que aprobó la Asamblea Nacional mediante enmienda de 3 de diciembre del 2015

En mi criterio, para sopesar una de las consecuencias hay que observar la relación directa que existe -a nivel presidencial- entre reelección indefinida y caudillismo decimonónico, porque si para la época de la independencia de nuestros países fueron necesarios líderes-caudillos, éstos sobran en la etapa republicana. Así lo demostró la experiencia histórica de Latinoamérica: una república dirigida por caudillos no era viable y, lo peor, no podía organizarse como una democracia constitucional.

Una reelección de carácter indefinido, dígame lo que se dijera, destroza la institución del sufragio popular porque convierte a las elecciones universales en una simple parodia, en una fachada que no logra cubrir la realidad de un sistema autocrático, si se quiere dictatorial. En breve síntesis es antidemocrático.

La maquinaria electoral y sus operadores están dirigidos por el caudillo-presidente, tanto como le está subordinado su séquito burocrático. Las elecciones calificadas de “libres” están a la disposición de los partidarios presidenciales, pero no para quienes militan en la oposición.

Hay que recordar a la juventud ecuatoriana que en este punto de elecciones indefinidas y de caudillos vitalicios tenemos en Latinoamérica duras experiencias, baste mencionar a los Trujillo en república Dominicana, los Somoza en Nicaragua, los Duvalier en Haití, Stroessner en Paraguay, entre muchos otros. La historia los señala como dictaduras familiares sangrientas a pesar de ser “reelegidos” periódicamente.

A estos casos pueden agregarse otros, en nuestra región, surgidos con el neo populismo del siglo XXI y matizados con diversos tintes ideológicos. A estos últimos pertenecen por derecho propio los gobiernos de los países bolivarianos.

Uno de los argumentos más falaces que han señalado las cortes constitucionales de los países bolivarianos (Ecuador incluido

y últimamente Bolivia) es el relativo a que la reelección de carácter indefinido **amplía los derechos** de las personas y que permite el desarrollo progresivo de los derechos.

Que un órgano de control constitucional (se entiende conformado por juristas de prestancia) realice estas afirmaciones es asunto grave. En este tipo de razonamientos aunque exista ignorancia hay mucho de cinismo. ¿Cómo puede entenderse que se amplíen o se restrinjan derechos políticos por el mero hecho de permitir o no permitir que se vote por determinado candidato? La violación del derecho político a elegir se daría cuando se prohíba a una persona ejercer el sufragio sin justa causa.

Además, no se olvide como dicen los tratados internacionales sobre derechos humanos, en esta materia, el ordenamiento jurídico de cada nación establecerá las limitaciones convenientes al convivir democrático.

También es otra falacia pensar que la reelección indefinida traerá estabilidad. Hay que comprender que la alternabilidad presidencial o de otra autoridad no tiene relación con la estabilidad política, ésta no depende de una persona (que siempre será transitoria, mientras dure esa persona hay estabilidad). Depende de la institucionalidad que exista en un país (sólidas o débiles).

Para concluir con este tema debo señalar que no se gana mucho con volver a la Constitución y al “espíritu” de Montecristi que estableció la posibilidad de una reelección inmediata y es de lo que se benefició el Presidente de “la década ganada”. Permanecer dos periodos seguidos (8 años) es mucho para nuestro país.

Peor aún si el Ejecutivo presidencial ha concentrado atribuciones por encima de la separación de poderes y no existen controles efectivos, como no sea la compañía de un contralor corrupto.

El espíritu de Montecristi con la reelección presidencial inmediata nunca fue el espíritu que orientó al constitucionalismo ecuatoriano, el cual entre prohibir toda reelección (Constitución de 1978-79) o permitir la reelección pasando dos periodos (Constitución de 1830) se inclinó por adoptar una **solución equilibrada**: transcurrido un periodo presidencial hay la posibilidad de la reelección.

En este último contexto se dieron las reelecciones del Dr. Velasco Ibarra; otros ex presidentes no consiguieron el favor electoral como sucedió con el Señor Galo Plaza.

En los Estados Unidos, desde sus inicios, ha funcionado bastante bien la reelección presidencial inmediata, pero en Latinoamérica no ha ocurrido igual especialmente en nuestro Ecuador. Siempre pesó mucho la maquinaria electoral estatal de quien estuvo en el poder frente al candidato opositor, en esta contienda es visible la desigualdad y no hay norma jurídica que lo impida. De no existir una institucionalidad sólida se impondrá el fraude electoral.

En cuanto a la tercera pregunta de importancia y de incidencia por su contenido en el sistema político ecuatoriano estamos de acuerdo en señalar la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana, organismo que se encuentra formando parte de la quinta Función del Estado, de acuerdo con la Constitución de 2008.

2.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El quinto poder estatal denominado “*Función de Transparencia y Control Social*” está conformado por la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, las diversas superintendencias y por el “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” que ha sido materia de esta consulta popular.

De los organismos que forman parte del quinto poder, la Contraloría es la más antigua de las instituciones que fue creada en 1928 con funciones específicas para realizar auditorías de los entes públicos y determinar responsabilidades, es decir, desempeña un control importante. La Defensoría del Pueblo fue establecida en las reformas constitucionales de 1995 para la protección y difusión de los derechos humanos. Las superintendencias se han quintuplicado, las más antiguas son la de Bancos y la de Compañías.

En este contexto de organismos técnicos y especializados aparece el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre cuyas atribuciones está la de designar a los altos funcionarios del Estado, facultad que antes correspondía al Poder Legislativo. Es decir, **tiene la llave del ejercicio de la función pública al más alto**

nivel con excepción de los cargos de elección popular. Y esta llave está en manos del hiper presidencialismo.

De esta manera, la Constitución de 2008 mientras debilita al Legislativo quitándole tales nombramientos, además de otras limitaciones, establece el Consejo de Participación Ciudadana: organismo súper fuerte pero dócil al direccionamiento del titular de un Ejecutivo hipertrofiado que concentra poderes. Este Consejo, además, por mandato constitucional debía controlar la corrupción en el Estado ecuatoriano.

En mi criterio y en un breve juicio crítico, considero que había razones de sobra para dar por terminadas las funciones de los siete consejeros, pues ejercieron sus funciones muy por debajo de los mandatos constitucionales, por decir lo menos: en las designaciones de los altos funcionarios no hubo la transparencia exigida por la Constitución, pero sí la requerida por el hiper presidencialismo.

De forma invariable todos los altos funcionarios del Estado estuvieron de una u otra forma vinculados al régimen correista que terminó sus funciones en mayo de 2017. Los mismos miembros del Consejo de Participación que han sido defenestrados por la consulta participaron activamente del anterior gobierno autoritario. La información publicada en este sentido es contundente.

Además, el mandato constitucional de control de la corrupción fue letra muerta que no se cristalizó en la realidad cotidiana. Y, el Ecuador ha soportado la mayor de las corrupciones de todas aquellas que ha habido en su historia, algo que avergüenza a propios y extraños.

Para entender al “quinto poder” quizá valga señalar que los constituyentes ecuatorianos, tanto como sus pares de Venezuela y Bolivia, tuvieron la intención de impulsar la participación ciudadana porque con la nueva Constitución la sociedad civil debía ser el eje del poder, en otras palabras, a través del Consejo de Participación Ciudadana el pueblo se convertiría en un quinto poder del Estado.

Sin embargo, en la práctica, lo único que sucedió fue que el Consejo se transformó en el “quinto poder” dejando de lado a los demás organismos de la Función de Transparencia y Control Social. Y, la participación ciudadana no dejó de ser una ficción y ni siquiera

el propio Consejo de Participación contó para su conformación con el auspicio popular.

Frente a esta lección, la tercera pregunta de la consulta promovida por el Gobierno establece que luego de la gestión del Consejo transitorio, los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana serán elegidos por voto popular.

Es oportuno indicar que con el triunfo de la consulta popular los siete consejeros actuales han quedado cesados para dar paso a un Consejo transitorio con amplia potestad, tanto para evaluar a los altos funcionarios que fueron designados por esta entidad como para removerlos si fuere del caso.

Además, el Consejo transitorio, que debe durar un año, debe ser elegido por la Asamblea Nacional con base en las ternas de candidatos presentadas por el Presidente de la república, quien ha ofrecido que tomará en cuenta las listas que le presenten las organizaciones ciudadanas.

En el contexto de esta consulta popular está tercera pregunta es la que menor votación afirmativa ha conseguido: un 63.08 % frente a un 36.92 %. Si bien se trata de una mayoría abultada e indiscutible, se observa que los ecuatorianos no tuvieron la misma decisión que manifestaron frente a las otras preguntas, incluida la segunda que tenía que ver con la supresión de la reelección de carácter indefinido que obtuvo 63.08 contra 36.92 %.

Algo parecido ocurrió con la sexta pregunta la cual también se presenta con votación menor (63.10 % frente a 36.90 %), esta pregunta es la relativa a la derogación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de Tierras y Especulación de Tributos, conocida como Ley de Plusvalía.

3.- Última reflexión

En el contexto señalado ¿será suficiente que se haya dado fin al periodo de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana? ¿Que haya un órgano transitorio (reestructurador del Consejo) para después designar a sus miembros vía de sufragio?

Frente a lo que ha ocurrido durante esta década, no se puede desconocer que es un paso importante. Y lo fuera más si se cumple

la promesa gubernamental de seleccionar a los mejores ciudadanos para el Consejo transitorio y que ellos puedan evaluar con acierto a los titulares de las instituciones, cuyo origen y discutida legitimidad radican en este Consejo.

Se debe tener presente la complejidad que reviste la designación de los altos funcionarios que forman parte del sistema de control, como son el contralor, el procurador, los superintendentes, el fiscal, el defensor público, el defensor del pueblo, entre otros.

En la designación de tales funcionarios, además de considerar la experiencia profesional y eficiencia, importa mucho conocer la calidad ética de los candidatos; incluso en las normas constitucionales se ha exigido la probidad notoria pero no ha pasado de ser una expresión etérea, carente de concreción real.

Igual crítica podríamos hacer a los concursos de oposición y de méritos tan ponderados por la Constitución de Montecristi; con ejercicio de las denominadas veedurías e impugnaciones. ¿Constitución de papel? Esta lamentable percepción no ha podido ser superada durante sus primeros diez años, recordándonos lo ocurrido con la mayoría de nuestras Cartas Magnas.

La solución que este Gobierno propone, como enmienda constitucional, para designar al Consejo de Participación Ciudadana, es decir de realizar la elección mediante sufragio popular, pienso que no es una solución adecuada por muchas razones, por más que se establezca que no deben ser políticos activos ni afiliados a un partido o movimiento ni haber desempeñado un cargo en el último gobierno.

Al respecto, debo señalar que no se puede impedir a un ciudadano que se afilie a un movimiento o partido político, pues se estaría afectando su derecho político de participación. Lo que sí se puede pedir es que no tenga un cargo directivo ni realice un activismo político.

Es difícil imaginar las condiciones en que se realizaría una elección popular para escoger a los siete consejeros y sus alternos. Por el momento el Presidente ha enviado un proyecto de ley mediante el cual los futuros miembros del Consejo de Participación Ciudadana serían primero seleccionados por el Consejo Nacional Electoral y luego de esta selección convocar al sufragio popular.

En mi criterio, esta selección previa por el órgano electoral no estuvo contemplada, el Gobierno estaría alterando la consulta de enmienda constitucional, dando lugar a un desafortunado comienzo. Si se consideró adecuado dicho procedimiento debía constar en el anexo de la consulta popular.

Continuando con la elección de los consejeros me pregunto cómo se realizaría la publicidad y todo el llamado marketing político. Por lo que sabemos de la elección de jueces en algunos estados de los Estados Unidos no existe una opinión favorable para esta forma de designación. Fácil es pensar que quienes contribuyeron con aportes sustanciales al triunfo de determinado candidato, contarán después con decisiones judiciales beneficiosas.

Personalmente he creído que el Consejo de Participación Ciudadana debía ser **eliminado** del esquema constitucional. Además de las razones que ya fueron señaladas en su momento haría la siguiente reflexión.

En primer lugar, el gran objetivo es permitir que los ciudadanos intervengan más activamente en la vida política del Estado; de diversa manera de cómo está establecida en la democracia llamada representativa, es decir que sea una intervención directa en los asuntos públicos, una real participación en el gobierno y en la toma de decisiones.

Aquello no deja de ser una fascinante utopía, pero utopía al fin. Pienso, al igual que muchos analistas políticos, que la participación activa de la sociedad civil no se la organiza desde el aparato estatal, el cual está llamado a dar amplias garantías. No se debe concebir la participación ciudadana como una función o poder del Estado, lo cual obviamente va a convertir a sus miembros en una agrupación burocrática más, desnaturalizando la idea que se persigue.

En este contexto institucional, difícil será que la sociedad civil alcance a participar en la toma de decisiones y que asuma funciones de control como lo hacen las organizaciones especializadas (contraloría, procuraduría, superintendencias, etc.), pues tales instituciones de control cuentan con una tecno-burocracia (como se denominó a este tipo de funcionarios).

4.- La democracia ¿reencontrada?

Muchos políticos, desde antes de la jornada electoral, expresaron su criterio de que el país iba a recuperar su democracia, dejando atrás una década de autoritarismo con todo lo que estos diez años han significado en el desarrollo tanto ético-moral del país como en lo político y económico.

Personalmente creo que, para evitar frustraciones, el triunfo de la consulta popular debe tomarse en sus reales dimensiones, con optimismo pero tampoco esperar mucho de ella, pues lejos estamos de haber encontrado una vía segura que lleve al Ecuador hacia una transformación democrática.

Si nos preguntamos sobre el aporte de las siete preguntas de la consulta para alcanzar el objetivo de la democracia, respondería que el acto mismo de sufragar es plenamente democrático. Sin embargo, la consulta no subsana -como algunos piensan- cuestiones institucionales que están en contravía de la democracia.

Y me refiero concretamente al diseño institucional de un **Poder Ejecutivo hipertrofiado**, exacerbado, que da lugar al hiper-presidencialismo de acuerdo con el esquema constitucional creado por la Constituyente de Montecristi.

En este esquema el predominio hegemónico del Ejecutivo, a través de su titular el Presidente la república, que concentra atribuciones y poder en desmedro del Legislativo y del Jurisdiccional ocasiona un grave desequilibrio de poderes que anula el principio de la **separación de poderes** que constituye un pilar básico para toda democracia.

La ausencia de separación de poderes en un Estado presidencial, además, conlleva la anulación de los **sistemas de control propios de todo gobierno democrático**. Bien sabemos que, desde la implantación del constitucionalismo clásico hasta nuestra época los controles del poder del Estado se han diversificado y han alcanzado un alto nivel de eficiencia.

En la materia de control han dado un gran aporte los constitucionalistas y politólogos, además de otros científicos sociales, comprendiendo que la implantación de controles independientes y eficaces contribuyen a democratizar un gobierno para evitar toda clase de arbitrariedades e ilegalidades y, sobre todo, un control bien realizado es un dique al flagelo de la corrupción.

De lo expresado se concluye que sin una auténtica separación de poderes tampoco puede existir un sistema de control al poder estatal. Y, que estas dos cuestiones son básicas para desarrollar instituciones democráticas.

Igualmente sabemos que hay diferentes clases de control, a breves rasgos mencionaré, el control político de fiscalización que ejercen los parlamentos o legislativos donde se destaca el *impeachment* o juicio político, el control administrativo que se realiza a diversos niveles orgánicos de la administración pública, el control jurisdiccional en manos de los órganos de la justicia constitucional y ordinaria.

A ellos se une el control social que podemos ejercer los ciudadanos a condición de que exista un ambiente político de libertad y libre información, de transparencia y rendimiento de cuentas. En este contexto debe desenvolverse el control y la participación de la sociedad civil de manera activa y permanente.

Para esta época de la democracia participativa, en que se ha desdoblado el concepto de democracia para dar énfasis a la intervención de los ciudadanos, resulta natural pensar que la sociedad civil tiene un papel importante que cumplir y que esa participación no es sólo un derecho sino también una **obligación**.

Para cumplir con esta obligación frente al Estado y a la sociedad necesitamos desarrollar nuestra conciencia ética y política, para comprender los fines superiores y trascendentes que tenemos los seres humanos y que convivimos en la comunidad estatal.

Desde otra perspectiva, necesitamos desarrollar una cultura política y constitucional que nos permita equilibrar el orden con la libertad y los derechos con las obligaciones.

Conclusión

Mientras exista el diseño hiper-presidencialista en la Constitución ecuatoriana será difícil transitar democráticamente y establecer, cómo se quería, una democracia constitucional.

Se vuelve necesaria una **reestructuración del Poder estatal** en lo que tiene que ver con los tres clásicos poderes. Sin quitarle la

complejidad que reviste este tema ensayaré la siguiente síntesis, consciente de que es un simple esbozo.

El Ejecutivo presidencial debe mantener las atribuciones que tradicionalmente le fueron concedidas sin interferir en el órgano jurisdiccional, esto es sin coparticipar en la designación del Consejo de la Judicatura menos aún en la elección de la Corte Constitucional.

La selección de los jueces constitucionales no puede mantenerse como lo dispone la actual Constitución, una designación mediante comisiones preestablecidas que le dan un carácter cerrado, lo cual es antidemocrático. Tampoco puede mantenerse la conformación del Consejo de la Judicatura, resultado de la reforma constitucional de 2011 bajo el vergonzoso y cínico lema de *“metida de manos en la justicia”*.

El Poder Legislativo acusa debilidad por las limitaciones impuestas, así frente a la Corte Constitucional cuando debe pedir dictámenes de admisibilidad, como es el caso del juicio político a los primeros mandatarios. La disolución del Legislativo por el Ejecutivo (denominada muerte cruzada) no es un mecanismo propio de un sistema presidencial, sólo contribuye a mantener el hiper-presidencialismo.

En los casos de objeción parcial de leyes la norma constitucional no debe exigir los 2/3 de votación favorable para que predomine el criterio de los legisladores, caso contrario se mantiene el criterio presidencial manifestado en el veto. Tal mecanismo desnaturaliza a la Función Legislativa, cuya atribución principal es de expedir leyes.

Por último, quiero señalar que no soy partidario de convocar a una Constituyente con miras a redactar una nueva constitución. Y esto tiene sus razones: 1) elegir legisladores constituyentes exige mucho tiempo y no poco dinero, para comprobar después que ni los constituyentes ni su obra prima están a la altura de lo que se esperaba; 2) durante el periodo constituyente en que todos los poderes constituidos dependen de la Constituyente puede surgir el caos político y administrativo, agravado por la vacancia de la Constitución.

Además, añadiría que me causa vergüenza que en mi país se siga elaborando constituciones ¡tener veinte ya es bastante! Es

anecdótico pensar que cuando tuve uso de razón se expidió la Constitución de 1945, que enseguida fue cambiada por la de 1946; posteriormente se dictó la Constitución de 1967 para ser sustituida por otra en 1978-79, al menos ésta permaneció un mayor tiempo y nos enseñó que la **Ley Fundamental puede ser reformada**.

Esta experiencia hay que ponerla en práctica: la Constitución del Ejecutivo hipertrofiado puede ser reformada, desde luego no será una tarea fácil. El éxito estará en participar todos para que estas reformas constitucionales sean el resultado de una reflexión madura, sin precipitaciones. Valga el ejemplo de la hermana república de Chile que con diversos gobiernos continúa aplicando la Constitución de 1980 (de Pinochet), mientras jueces y legisladores proponen las reformas adecuadas en espera de poder expedir la nueva Constitución. Entonces las instituciones salen fortalecidas y se consolidan.

Guayaquil, 20 de febrero de 2018

Bibliografía:

Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial N° 449 del Lunes 20 de Octubre del 2008*.

Hernán Salgado Pesantes: El sistema presidencial en América Latina. Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional. Cuadernos de política constitucional N° 1 Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional – Sección Ecuador. CEP, Quito, 2017.