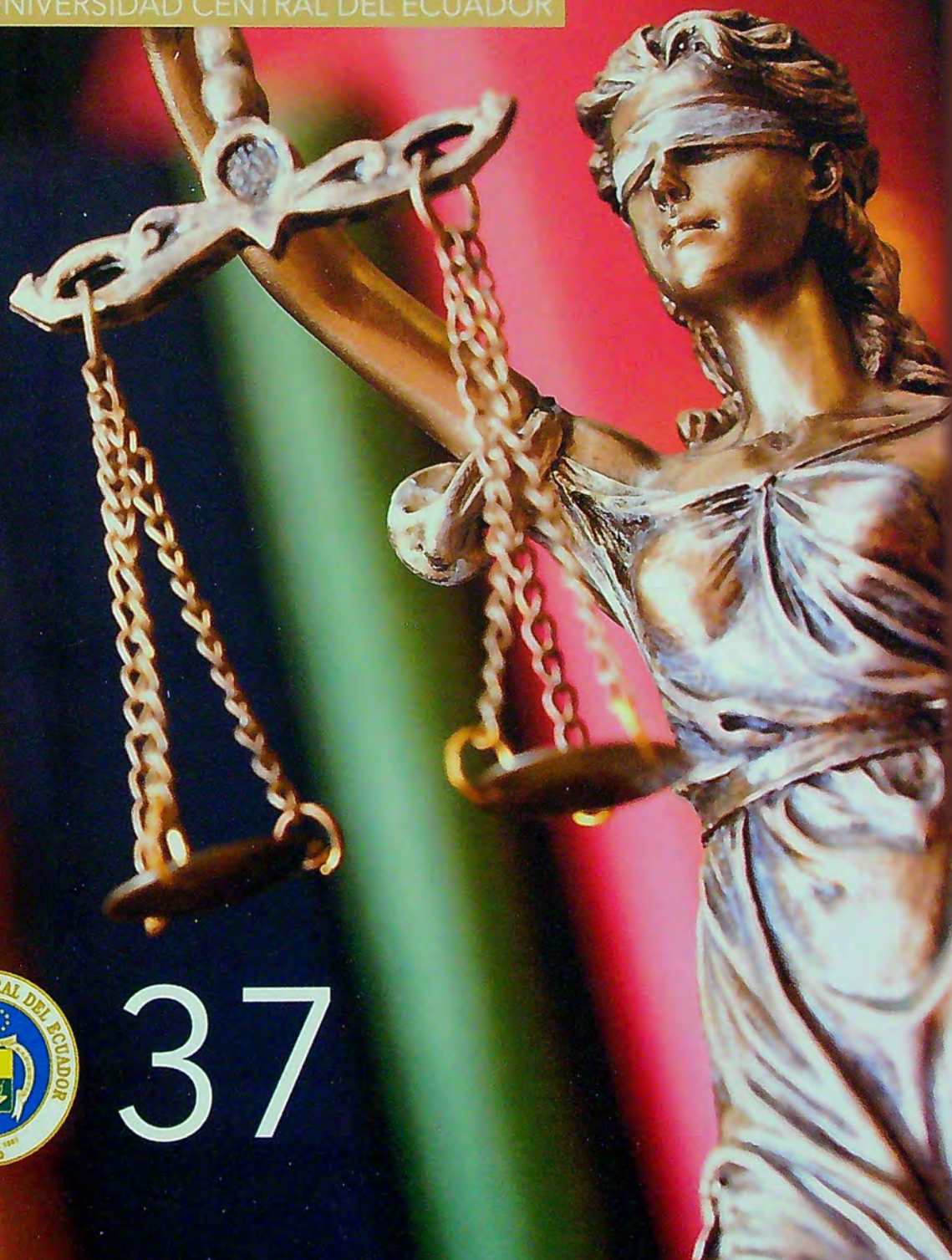


# CIENCIAS SOCIALES

2015

REVISTA DE LAS CARRERAS DE SOCIOLOGÍA Y DE POLÍTICA  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR



37





# CIENCIAS SOCIALES

REVISTA DE LAS CARRERAS DE SOCIOLOGÍA Y DE POLÍTICA  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

# 37

## Autoridades:

Rector: Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda

Vicerrector Académico: Dr. Nelson Rodríguez Aguirre

Vicerrector Administrativo: Econ. Marco Posso Zumárraga

## Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales:

Decano: Dr. Patricio Sánchez Padilla

## Carrera de Derecho:

Director: Dr. Patricio Salazar Oquendo

## Carreras de Sociología y de Política:

Director: MSc. Francisco Hidalgo.

## Consejo Editorial:

Napoleón Saltos Galarza. (Director)

Rafael Polo Bonilla. (Codirector)

Francisco Hidalgo Flor. (Codirector)

Dra. MSc. Galicia Rodríguez Logroño

Dr. Lenin Reyes Merizalde

## Consejo asesor y evaluador:

Dra. Phd Ana Abril Olivo

Dr. Hernan Rivadeneira Jativa

Dr. Mauricio Pacheco

Dr. José García Falconi

Dr. Alvaro Román Márquez

Dra. Patlova Guerra Guerra

Msc. Alejandro Rodas Coloma

## Revista Ciencias Sociales:

Fundada en 1976

## Diseño

Fabián Ponce G.

Correo electrónico: [rcsociales@gmail.com](mailto:rcsociales@gmail.com)

Revista 2015

Editorial Universitaria

Universidad Central del Ecuador

Impreso en

Corporación de Estudios y Publicaciones



FOTO PORTADA: Sebnem Raglboglu, 123rf.com



Se puede utilizar libremente los textos,  
siempre que se cite la fuente.

# Indice

Presentación	6
La participación ciudadana. Rol del estado inserto en la Constitución de 2008, Alejandro Rodas Coloma	8
Una Asamblea Constituyente para ampliar la democracia y la participación ciudadana, Hernán Rivadeneira Játiva	14
La participación ciudadana en el nuevo ordenamiento jurídico del Ecuador, Lenin Reyes Merizalde	24
Los derechos de libertad de las ciudadanas y ciudadanos en el derecho constitucional, Merck Benavides	30
El derecho constitucional de petición en la Legislación Ecuatoriana, Dr. José García Falconí	40
Historia del Consejo de la Judicatura del Ecuador, Javier Gomezjurado Zevallos	60
Historia del Consejo de la Judicatura del Ecuador, parte II, Javier Gomezjurado Zevallos	74
El Estado Neoconstitucional, la culpabilidad penal y los Wuoranis: La motivación penal desde lo constitucional, Mauricio Enrique Pacheco	84
La mujer en el derecho, María Patlova Guerra Guerra	94
El principio constitucional de igualdad tributaria desde una perspectiva de género, Katty Muñoz Vaca	98
La historia de la victimología, María Patlova Guerra Guerra	110
Criminología y género en el Sistema económico del Ecuador, Brenda Cielaika Vanegas León	108
"La casuística en el sistema adversarial", María Patlova Guerra Guerra	130
Mediación como método de solución de conflictos, Galárraga Carvajal Diego Renato	138
Problemas de la tipicidad en la actio libera in causa en su estructura básica, Dr. Fausto Ramiro Vásquez Cevallos	144
La interconexión como fundamento de la competencia en telecomunicaciones, Ana Abril Olivo	150
El régimen jurídico de la marca, Ana Abril Olivo	158
El Principio Precautorio en el Derecho Ambiental, Marcelo Galárraga Carvajal	164
De un estado excluyente a un estado intercultural, Álvaro Román Márquez	170
De un estado excluyente a un estado intercultural. Parte II, Álvaro Román Márquez	180
De un estado excluyente a un estado intercultural. Parte III, Álvaro Román Márquez	190
De un estado excluyente a un estado intercultural. Parte IV, Álvaro Román Márquez	202
Estudio sobre las estructuras de dominación en el sistema educativo capitalista ecuatoriano, a partir del análisis de las nociones de habitus y capital cultural propuestas por Pierre Bourdieu", Alejandro Rodas Coloma.	214
Orígenes del autoritarismo en el régimen de Alianza País, Napoleón Saltos Galarza	222
Génesis de la ciudadanía: mecanismo ordenador de las relaciones de fuerza y dominación, Marcelo Bonilla Urbina	236
Normas para la publicación de artículos	250
Procedimiento para aprobación de artículos	251

# UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA AMPLIAR LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hernán Rivadeneira Játiva

*Profesor de la Facultad de Jurisprudencia Ciencias Políticas y Sociales. Carrera de Derecho de la Universidad Central del Ecuador*

*Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales, Abogado, Doctor en Jurisprudencia, Especialista Superior en Economía Política y en Gestión Educativa, Magister en Educación Superior, Mención Ciencias Jurídicas; Ex Diputado y Magistrado de los Tribunales Constitucional y Supremo Electoral; Profesor Principal de la Universidad Central del Ecuador; miembro correspondiente de la Sección Académica de Ciencias Jurídicas de la Casa de la Cultura Ecuatoriana; Secretario General de la Asociación Americana de Juristas.*

## RESUMEN

Ante las numerosas evidencias normativas constantes en la Constitución vigente que han permitido un ejercicio concentrador del poder y, por tanto, arbitrario y autoritario, se plantea la necesidad de preparar las condiciones políticas, jurídicas y sociales para organizar una Asamblea Constituyente que desmantele la mayor parte del aparato de Estado constante en la Constitución vigente y dicte una nueva Carta Política que garantice el ejercicio de la democracia participativa, la separación o independencia de las funciones públicas, los límites del poder, para garantizar los derechos ciudadanos, individuales y colectivos.

**PALABRAS CLAVE:** *Sistema presidencialista, Constitución del 2008, Corte constitucional, Asamblea Nacional, funciones del Presidente, ejercicio gubernamental, Partido socialista, autoritarismo, ejercicio democrático, Asamblea Nacional.*

## ABSTRACT

Given the numerous regulations consistent evidence in the current Constitution that allowed a hub of power exercise and therefore arbitrary and authoritarian, the need to prepare the political and social conditions, legal to organize a Constituent Assembly to dismantle most constant state apparatus in the current Constitution and issue a new Constitution that guarantees the exercise of participatory democracy, separation or independence of public service, the limits of power, to ensure citizens, individual and collective rights.

**KEYWORDS:** *Presidential system, the 2008 Constitution, Constitutional Court, National Assembly, functions of the President, government office, socialist party, authoritarian, democratic exercise, National Assembly.*

RECIBIDO: 2015 - 05 - 9  
APROBADO: 2015 - 05 - 28

## INTRODUCCIÓN

En una tertulia entre los mentores originarios de Alianza País, ahora ya alejados y muy críticos a las actuaciones del régimen actual que, según ellos sehan apartado del programa de gobierno planeado, se averiguaba de dónde salió tal personaje controvertido e indefinido. En realidad, así sea un poco tarde, se dieron cuenta del error cometido, pero era inevitable que debía buscarse alguna remediación, pues, habían ocurrido demasiados acontecimientos inconvenientes para la vida democrática nacional. Si tal persona y sus acompañantes en el Gobierno fueron capaces de romper un acuerdo programático con el Partido Socialista, que le permitió su inscripción como candidato en el 2006, y que impidió un inminente golpe de estado institucional en marzo del 2007, las realizaciones gubernamentales en estos ocho años dan cuenta de la perversión de los ideales de cambio, de un afán de modernización capitalista y ofrecen un panorama de persecución y amedrentamiento social y político a todos quienes critican o se oponen a los dictámenes autoritarios desde la Presidencia de la República.

Han transcurrido sólo cinco años de vigencia constitucional y se han producido dos reformas, una a través de una curiosa interpretación desde la Asamblea Nacional y otra por medio de una Consulta Popular para atentar básicamente con la independencia judicial. Una más está en pleno desarrollo, con 16 de 17 supuestas "enmiendas" que se aprestan a aprobar los asambleístas de mayoría, quizá sin mayor socialización ni debate. El objetivo es perfeccionar los mecanismos de control y amedrentamiento social y político, sin averiguar al pueblo, el cual, como único sujeto del poder constituyente se pronunció en referéndum aprobatorio de la Constitución, a lo mejor porque ya no tienen la garantía de un triunfo electoral, pues, varias de las principales autoridades locales no pertenecen al movimiento de gobierno a partir de las últimas elecciones seccionales; y porque, las organizaciones sociales y sectores ciudadanos muy amplios, se han manifestado a mes seguido en casi todo el territorio nacional para repudiar los afanes de perpetuación en el poder y de afectación a los intereses populares.

Ante las numerosas evidencias normativas constantes en la Constitución vigente que han permitido un ejercicio concentrador del poder y, por tanto, arbitrario y autoritario, se plantea la necesidad de preparar las condiciones políticas, jurídicas y sociales para organizar una Asamblea Constituyente que desmantele la mayor parte del aparato de Estado constante en la Constitución vigente y dicte una nueva Carta Política que garantice el ejercicio de la democracia participativa, la separación o independencia de las funciones públicas, los límites del poder, para garantizar los derechos ciudadanos, individuales y colectivos.

### 2. ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Somos herederos del sistema presidencialista francés, trasladado a América del Norte luego de la independencia de las colonias inglesas, acogido por Simón Bolívar como

fundamento de las nuevas repúblicas liberadas y constante en las primeras cartas constitucionales, en donde, la jefatura de Estado y de Gobierno está en manos de la Función Ejecutiva, dirige la administración pública, la defensa nacional y las relaciones internacionales, aunque en la práctica, en la actualidad, debido a una serie de nuevas atribuciones constitucionales, ejerce también atribuciones legislativas y el control de la propia administración de justicia, en un afán de superar o disolver la división o separación de poderes, característica esencial de un Estado de Derecho, a partir de su nacimiento a finales del siglo XVIII en Europa.

En la historia constitucional ecuatoriana, la Legislatura ha perdido paulatinamente muchas de sus competencias originales: el establecimiento de límites al endeudamiento público, el nombramiento de los oficiales generales de las fuerzas armadas, la iniciativa legislativa para temas tributarios y salariales, el enjuiciamiento político a las autoridades, entre otros temas fundamentales. Por otra parte, el Ejecutivo tiene también injerencia directa en asuntos de administración de justicia administrativa, de aguas, caminos, tierras y del procedimiento colectivo de trabajo, entre otros. En otras palabras, la división o separación de poderes es muy relativa y mejor se ha acentuado una especie de "hiper presidencialismo" como lo sostienen con propiedad algunos autores<sup>1</sup>.

En cuanto a la tarea legislativa, aparte de que el Presidente de la República es un co-legislador, en virtud de que tiene la capacidad de veto, puede emitir ampliamente decretos ejecutivos en diversas materias, especialmente para la reglamentación legal,

no obstante su afán de ampliar sus atribuciones incluso contrariando la ley y la Constitución; así también, tiene capacidad para tramitar leyes de urgencia en materia económica, con un procedimiento apretado en el tiempo y con el propósito de que entren en vigencia por el denominado "ministerio" o "imperio" de la ley, esto es, se publica la ley una vez transcurrido el plazo previsto para su conocimiento en la legislatura.

Para evitar las arbitrariedades de un presidencialismo "reforzado" o hiper presidencialismo, se propone la posibilidad de un sistema "semi presidencialista" o "semi parlamentario", en donde se elige al Presidente de la República en votación universal para que conserve competencias en seguridad nacional y relaciones internacionales como jefe de Estado y que en el Parlamento se designe a un Primer Ministro para que cumple las funciones de Jefe de Gobierno, a semejanza de los regímenes Francés o Portugués; de esta manera se evitaría el ejercicio extraordinario del presidencialismo, el trauma de una destitución a un primer mandatario o de un golpe de Estado.

Dadas las situaciones ocurridas en Ecuador con la destitución de tres Presidentes de la República (Bucarám, Mahahud y Gutiérrez), en la Constitución del 2008 se introdujo la fórmula denominada de "muerte cruzada", que

<sup>1</sup> Ver: Daniel Granda Arciniega, El hiperpresidencialismo en el Ecuador, Quito, FACS-UCE, 2012.



permite una disolución por una sola vez del Parlamento por parte del Presidente, con la convocatoria de nuevas elecciones para las dos funciones; y, de igual manera, la posibilidad de una destitución al Presidente por parte de la Asamblea Nacional, pero con la inmediata convocatoria a elecciones para reemplazar al Presidente y los legisladores, naturalmente cumpliendo un procedimiento que consta en la Carta Política. No se ha recurrido a este mecanismo pero de alguna manera ha detenido los derrocamientos a los presidentes, aunque, por el contrario, el titular de la Presidencia ha adquirido un poder exorbitante a través de mecanismos constitucionales que serán analizados más adelante.

Luego de una Consulta Popular celebrada el 25 de mayo de 1997, con el objeto de avalar la destitución del Presidente Bucaram y ratificar el "interinazgo" de Fabián Alarcón (figura inexistente en la Constitución de 1978, pero lo más repudiable fue la eliminación de la figura de la sucesión presidencial, que frustró la posibilidad de que la Vicepresidenta de la República, Rosalía Arteaga, pueda permanecer en el poder), se aceptó convocar a una Asamblea Nacional, que instalada se convirtió en Asamblea Constitucional, para dictar una nueva Carta Política, con la presencia mayoritaria de asambleístas de los partidos de derecha (PSC, DP), si bien no se afectó la parte dogmática (los derechos y garantías), en la parte orgánica se establecieron mecanismos para la privatización del Estado en base a las orientaciones neoliberales de moda en el continente, a raíz de las decisiones del llamado "Consenso de Washington" de los años 80 del siglo pasado; pero, a su vez, se instala lo que se ha denominado como "presidencialismo reforzado".

A partir de entonces, los gobiernos que se sucedieron y las fuerzas sociales más importantes, presentaron propuestas de reforma política, las mismas que no prosperaron aunque era latente en la población los afanes de cambio, básicamente para reorientar la política económica en favor de la inversión social, por ejemplo, evitar la privatización de los servicios públicos, incluso a través de concesiones o delegaciones, especialmente por medio del mecanismo de descentralización, que permitió que gobiernos locales de derecha practiquen

la entrega de servicios a fundaciones privadas, como en el caso del Municipio de Guayaquil, bajo la hegemonía social cristiana, aparte de toda la legislación aprobada en esos años por parte de los regímenes neoliberales, incluyendo al régimen de Rodrigo Borja, quien, no solo cumplió con la "flexibilización laboral" por medio de la nefasta Ley 133, exigida por los organismos de crédito internacional, sino también porque al final de su mandato reformó la Ley de Electrificación con el objeto de abrir las puertas para la venta de las empresas públicas.

En el 2006 existía una abulia en la vida nacional, la crisis había repercutido muy fuertemente en la economía popular, la institucionalidad había caído en desprestigio. El Congreso Nacional, p. ej., tenía una aceptación de aproximadamente el dos o tres por ciento en las encuestas, sus actuaciones provocaron el mayor desprestigio de los últimos tiempos; entonces, una propuesta para cambiar esta situación obviamente contó con el apoyo popular.

Correa, en principio, no era muy conocido en la vida política. Aparece en el gobierno de Alfredo Palacio como Ministro de Finanzas. Su vinculación ideológica se acerca a la doctrina social de la Iglesia Católica y para muchos no es más que un demócrata cristiano. Su discurso es anti partidista y tiene el convencimiento de acabar con los partidos tradicionales, de allí su decisión de no lanzar candidatos para diputados, lo cual fue una grave equivocación que le pudo costar su puesto, pues, un Congreso de cien legisladores, con una mayoría de oposición y sin un bloque oficialista, tenía preparado un golpe institucional para oponerse a la propuesta de Correa respecto de la Consulta Popular para instalar una Asamblea Constituyente

### 3. LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

La Consulta Popular se resolvió mediante un acuerdo político con el grupo gutierrista en el Congreso en donde se aprobó la realización de la misma, con algunas observaciones, aunque de todas maneras existieron posiciones contrarias a tal convocatoria hasta el punto de amenazar con intervenir en el Tribunal Supremo Electoral, a través de juicios políticos a cuatro





de los siete vocales, que habíamos aprobado la convocatoria a la Consulta para el 15 de abril del 2007. Al haberse configurado una infracción electoral por parte de los opositores a la Consulta, pues, intentaron boicotear el proceso electoral en ejecución, se aplicó la ley y se destituyó a 57 diputados, dado el estado de emergencia durante el proceso electoral.

La Consulta tuvo un apoyo popular de más del 80% de votos y de forma inmediata se convocó a las elecciones para integrar la Asamblea Constituyente que funcionó desde finales del 2007 hasta septiembre del 2008, cuando se realizó el referéndum ratificatorio del texto constitucional aprobado.

La fase final de la Constituyente estuvo matizada por actitudes impositivas de la mayoría gobiernista, que obligaron a renunciar al propio Presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, quien tenía el convencimiento de que debía contarse con el apoyo más amplio de la sociedad a la Carta Política y que además debía propiciarse el debate adecuado. El reemplazo de Acosta, el Arquitecto Fernando Cordero, conocido como "el corcho", aceleró la aprobación de la nueva Constitución, incluso con la intervención de abogados vinculados a la Presidencia de la República, los cuales, a última hora, enmendaron arbitrariamente varias normas.

#### LA CONSTITUCIÓN PUBLICADA EN OCTUBRE DEL 2008

La Constitución ratificó los derechos y garantías ciudadanas<sup>2</sup>, aunque en este acápite con algunas discriminaciones y perjuicios especialmente en contra de los

trabajadores públicos, entre otros puntos; pero en la parte orgánica se cometieron una serie de atentados, como la creación de dos funciones más del Estado: la de Transparencia y Control Social y la Electoral. Esta última, además, dividida en dos organismos: uno administrativo, el CNE, y otro jurisdiccional, el TCE, rompiendo el criterio de unidad jurisdiccional que contempla el propio texto constitucional y permitiendo una dicotomía en la tramitación de los procesos electorales, en dos fases distintas, con lo cual complicaba la obtención de resultados electorales y permitía la existencia de un órgano contencioso que sólo funciona durante los procesos electorales los cuales generalmente se producen cada cuatro años.

Pero lo más complicado fue la creación de la Función de Transparencia y la integración en ella del Consejo de Participación y Control Social. Una Función del Estado no electa, seleccionada o designada por el poder político, "de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía" (Art. 207) y que estaría a su cargo la convocatoria a los concursos para numerosos cargos públicos de importancia, los mismos que han sido manejados de manera casi discrecional para perjudicar a candidatos no afectos al régimen y beneficiar a los amigos e incondicionales. Esta Función debe eliminarse con una reforma constitucional, de manera urgente, para evitar la manipulación y el control político desde el Ejecutivo<sup>3</sup>.

2 Es necesario mencionar varias normas constitucionales, aunque en la práctica, la mayoría de ellas, han sido inaplicadas o negadas, y, en algunos casos, en el propio texto constan determinadas trabas: En el Art.61, constan los derechos de participación, esto son, los derechos políticos de los ciudadanos; el Art. 95, que el derecho a la participación se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa directa y comunitaria (el resaltado es mío); en el Art. 96 se reconocen todas las formas de organización de la sociedad para "fortalecer el poder ciudadano"; el Art. 98 garantiza el "derecho a la resistencia", que en realidad es una conquista del liberalismo, siendo el inglés John Locke su propulsor; en el Art. 103, sobre la "democracia directa", se crea la "iniciativa popular" para el proceso legislativo; el Art. 104 desarrolla las diversas posibilidades de la "consulta popular", aunque allí mismo se "crea la trampa", dice: "En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas" (Acaba de producirse la negativa del CNE para entregar los formularios de recolección de firmas a los señores de CREO, bajo este argumento - 3 dic. 2014).

3 El resultado de esas designaciones ha sido en beneficio de personas vinculadas al régimen, "con muchos cuestionamientos de la opinión pública, en muchos casos hasta con mecanismos ridículos (...) el propio Presidente de la República ha anunciado anticipadamente quién será tal o cual autoridad" (Granda, 2012:286). No está también por demás recordar las declaraciones de Alfredo Vera en Madrid cuando visitaba a Galo Chiriboga, en ese momento Embajador del Ecuador en España y quien participaba en el "curso" para Fiscal, para anunciar con total arrogancia que el próximo Fiscal General sería él.

## Atribuciones especiales del Presidente de la República que se contemplan en la Carta Constitucional

El Presidente de la República ha declarado que en su condición de Jefe de Estado dirige a todas las funciones del mismo, sin entender el principio básico de un Estado de Derecho: el de la separación de poderes. Ante tal decisión, que en realidad implicaría una peligrosa arrogación de funciones, se han producido muchos eventos y acciones con ese derrotero arbitrario y abusivo, aunque naturalmente en base a interpretaciones puntuales o ligeras y a veces antojadizas de la Carta Política.

Así, por ejemplo, en el Art. 141, al referirse a las políticas públicas y planes de ejecución, se señalan como atribuciones del Presidente de la República las de "rectoría, planificación, ejecución y evaluación". El problema está en la inclusión del término rectoría,

que como bien analiza Daniel Granda Arciniega, con tal atributo se crea un sistema político de gran concentración del poder desde el Ejecutivo: se quiere construir una "sociedad absolutamente jerarquizada, al más claro estilo de una sociedad feudal (...) crear la idea de un Presidente fuerte y con toda autoridad.

Pretende destruir toda diversidad y todo pluralismo [...] Para concretar esta rectoría del Presidente de la República, el Art. 155 dispone: "En cada territorio, la Presidenta o Presidente de la República podrá tener un representante que controlará el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, y dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos". Debe entenderse que este representante es diferente al Gobernador de la Provincia y, por tanto, se trata de un funcionario gubernamental "con claras atribuciones disciplinarias, persecutorias y coercitivas" (Granda, 2012: 295 y 296). El tema de la "rectoría" tiene que ver también con las injerencias en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Presupuesto General del Estado, en los gobiernos autónomos descentralizados, en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional<sup>4</sup>.

A través del criterio de la "rectoría" del Ejecutivo, se han

dictado numerosos decretos, como aquellos procedimentales de ciertos "mandatos constitucionales" dictados por la Asamblea de Montecristi, o el 813, de la absurda "renuncia obligatoria" para los servidores públicos, o el 016, que permite el control de las organizaciones sociales, entre otros muchos.

La Constitución del 2008, según sus mentores, se inscribía en los lineamientos del "constitucionalismo democrático", del neoconstitucionalismo latinoamericano, que pretendía superar el positivismo jurídico, el imperio de la ley, del legalismo, por el constitucionalismo del Estado y, además, con la vigencia de los derechos humanos para limitar al poder público, acentuando la democracia participativa, pero

también el activismo judicial, aunque como actitud "invasora" a la legislatura, que ha sido muy cuestionada; se consolida la supremacía constitucional, de aplicación directa e inmediata. Pero todo esto ha sido aprovechado para la concentración del poder, la



desinstitucionalización y la inseguridad jurídica; "y ha facilitado el rebrote del populismo y el autoritarismo [...]" (Granda, 2012:209).

Es menester señalar algunas otras normas que se dirigen precisamente a disminuir las atribuciones y competencias de la Asamblea Nacional en favor del Presidente de la República y también de la Corte Constitucional:

- El Art. 118 establece el período de los asambleístas, que coincide con el del Presidente, cuatro años. Se ha suprimido entonces la renovación legislativa a mitad de período, lo cual permite un manejo continuado de la relación entre las dos funciones, pero en cambio impide la recomposición de las fuerzas políticas.

- El Art. 122 crea el CAL (Consejo Administrativo de la Legislatura), integrado por el Presidente de la Asamblea Nacional (AN), los dos vicepresidentes y de cuatro vocales designados por la AN de las diferentes bancadas<sup>5</sup>, el mismo

4 D. Granda identifica a la teoría de la "rectoría" del Presidente con la teoría política de Karl Schmitt, que considera al Presidente de la República como la expresión del poder soberano. "El Presidente es el soberano" (no el pueblo). Tiene que ver con el principio de "jefatura política", integrada por el Estado, el Pueblo y el Movimiento o Partido (único), y todos ellos bajo la égida del caudillo, el jefe ("Führer") o líder (...) Schmitt, según George Lukács, es el constructor de la ideología reaccionaria del fascismo" (Granda, 2012: 302, 303 y 304).

5 Las famosas "bancadas" son organismos ad-hoc creados para impedir que legisladores que no pueden agruparse se mantengan al margen de numerosas actuaciones y decisiones.





Imagen tomada de <http://www.ecuadorlimes.net/>



Imagen tomada de <https://www.flickr.com/photos/presidenciaecuador/3808740700>

que tiene en esencia funciones administrativas pero, a través de reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ha adquirido funciones políticas y de decisión fundamental, como la de aprobar reglamentos, "calificar" los proyectos de ley que se presentan, la verificación de los requisitos para un enjuiciamiento político y conceder el trámite respectivo, con lo cual controla la tarea de fiscalización; también se le concede la capacidad de crear comisiones especializadas ocasionales, etc.

La Comisión de Fiscalización y Control Político, que cuenta con la atribución de archivar un pedido de enjuiciamiento político, durante el ejercicio de sus funciones prácticamente ha suspendido la posibilidad de control político, convirtiéndose en una instancia ineficaz y tema de burlas dentro y fuera de la legislatura.

Mediante acción de inconstitucionalidad el Presidente Correa logró en diciembre del 2011 que quede sin efecto el Art. 63, inciso segundo, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), que permitía que un proyecto de ley que apruebe, modifique o derogue normas de la LOFL deben publicarse en el Registro Oficial, sin que el Presidente de la República tenga derecho al veto. Con la declaratoria de inconstitucionalidad de tal norma legal el Presidente tiene ahora la potestad de vetar incluso la Ley de la Legislatura. Esta es una muestra de las numerosas actitudes de prepotencia y "rectoría" que ha asumido durante su mandato el Econ. Correa<sup>6</sup>.

A través del ejercicio del veto<sup>7</sup> y de los famosos "proyectos de ley de urgencia en materia económica<sup>8</sup>", el Presidente Correa se ha convertido prácticamente en el legislador de la República, suplantando a toda una Función del Estado, que en otros tiempos de alguna manera cumplía de otra manera sus capacidades, como ya se indicó más arriba.

- El Art. 135, señala: "Sólo la Presidenta o Presidente

de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división política administrativa del país". Esta norma se replica en el Art. 301. He allí la capacidad exclusiva para la iniciativa legislativa del Presidente de la República y la minimización de la AN, con la complacencia y sumisión de los asambleístas gobiernistas y sus corifeos.

- El Art. 431 convierte a la Corte Constitucional en un organismo de inmenso poder, a lo mejor en muchos casos por encima del Presidente de la República<sup>9</sup>. Tal artículo dispone que sus miembros, los jueces, no están sujetos a juicio político, sólo serán juzgados por la Corte Nacional de Justicia con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y su destitución, por la propia Corte, con el voto de las dos terceras partes, es decir con un mínimo de seis votos entre nueve. Pero aún más, el Art. 736.1 le concede la capacidad de máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, "a través de sus dictámenes y sentencias" y que sus sentencias son obligatorias, e incluso de tiene la capacidad de dictar "jurisprudencia vinculante" respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales (numeral 6). En el numeral 10, además, se le concede la atribución de "Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley" (lo resaltado es mio). No nos olvidemos que la posibilidad de que la Corte expida la norma se anunció por parte del Presidente de la AN que en el caso de la Ley de Comunicación se pedirá que lo haga la CC. No solo

6 Lo ignominioso del caso es que el Arq. Fernando Cordero, Presidente de la AN, al contestar la demanda de inconstitucionalidad del Presidente Correa, se une a la misma bajo el argumento de que el Presidente de la República es colegislador. De esta manera se ha minimizado la función de la Legislatura por la actitud sumisa de Cordero y del resto de burócratas del oficialismo. (Granda, 2012: 317).

7 Si el veto del Presidente es total, se devuelve a la Asamblea, que solo podrá tratarlo nuevamente luego de un año (Arts. 137 y 138). Si el veto es parcial, en donde incluso puede proponer textos alternativos, la legislatura sólo puede insistir en su proyecto aprobado con el voto de las dos terceras partes, pero para allanarse se requiere la mayoría de los asistentes a la sesión. Entonces, en la mayoría sino totalidad de los casos el allanamiento al veto del Ejecutivo es lo que se ha cumplido.

8 En estos proyectos, la legislatura tiene un plazo de 30 días para tramitarlo, por lo tanto, lo común es que se los apruebe por el imperio de la ley, dado que los legisladores no alcanzan a tratar tal propuesta. El legislador es entonces el Presidente de la República.

9 Nuestra Corte se configura bajo las características europeas y con la característica de órgano independiente y de jurisdicción especial como lo señaló Hans Kelsen. Es así como el Tribunal Constitucional español en realidad tiene una jerarquía superior a la del Presidente del Gobierno y sólo el Rey, que tiene la calidad de jefe de Estado, estaría por encima del TC.

el Presidente de la República sustituye a la AN sino también y quizá con más fuerza por parte de la CC. Lo complicado es si como ocurre en el caso actual los jueces actuantes de la CC son obedientes al Ejecutivo y su titular incluso recibe las instrucciones del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República en un restaurante de Quito, sin ruborizarse, demostrando el pobre papel que cumple en el Tribunal más importante del Estado.

La **Asamblea Nacional** ha perdido su capacidad de nombrar autoridades y sólo mantiene el débil encargo de posesionarlas, aunque en la mayoría de los casos, su Presidente ha sustituido al Pleno en tal obligación, lo cual debería reclamarse.

El Presidente de la República ha utilizado su atribución de convocatoria a Consulta Popular (**Art. 104**), naturalmente cuando le ha convenido, incluso para la reforma constitucional, como ya ocurrió en el Referéndum del 7 de mayo del 2011, cuando confundió al electorado para "meter la mano en la justicia", en cuya oportunidad sustituyó al Consejo de la Judicatura y se continuó con la designación de los nuevos jueces de la Corte Nacional de Justicia, con graves irregularidades, como las advirtió el juez español Baltazar Garzón y el jurista peruano Pasara, en un informe muy bien elaborado sobre la falta de independencia de la administración de justicia en el Ecuador.

El Presidente de la República tiene capacidad para disolver la AN, vía directa o vía consulta popular, si *"a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye el Plan Nacional de Desarrollo, o pro grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo"* (**Art.148**). Aquí funciona la una parte de la "muerte cruzada", para permitir al Presidente la exclusividad

de la tarea legislativa y para el ejercicio discrecional de sus funciones. El absolutismo en el gobierno.

La Duodécima Disposición Transitoria de la Constitución dispone que los partidos y movimientos políticos deberán reinscribirse en el Consejo Nacional Electoral. Se dejó al país sin partidos políticos. Su reinscripción ha sido una odisea, una lotería, con la acción antitécnica y manipuladora de los miembros del CNE. Quienes finalmente han conservado su registro son los partidos o afines al régimen o a los cuales fue muy complicado no reconocerlos; mientras tanto, reina

el movimiento o partido de gobierno, o de Estado, propiamente dicho, como organización con todas las protecciones y privilegios, a semejanza del PRI en México.

Con el aparato del Estado creado por la Constitución de Montecristi, se busca la "hegemonía" del Estado, su autonomía, la posibilidad de apuntalar

un "capitalismo de Estado", con una "autoridad fuerte"

#### 4. EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL 2007-2014

El 7 de mayo del 2011, el Presidente de la República, al mejor estilo de la denominada "partidocracia" (tomando en cuenta las consultas anteriores)<sup>10</sup>, de manera camuflada, dentro de un conjunto de preguntas, como suspender las peleas de gallos, las corridas de toros y los casinos, introdujo una pregunta complicada y ampulosa sobre la Función Judicial, como se dijo en el acápite anterior, cuyo corolario fue que convirtió a esta Función del Estado en un instrumento de control y manipulación, a través del Consejo de la Judicatura y con disposiciones para amedrentar a los jueces y para favorecer dentro de los procesos a la administración pública, en contra de los ciudadanos, situación contraria a los preceptos de un Estado de Derecho y, más aún, de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en donde se pone límites al ejercicio del poder para proteger los derechos de los ciudadanos.

El 31 de octubre del 2014 consigue que los miembros obedientes de la Corte Constitucional acojan el criterio de que la Asamblea Nacional debe conocer 16 de los 17 cambios (o enmiendas) a la Constitución, para permitir que sólo los dos tercios de la Legislatura aprueben los mismos y así intentar oponerse a una posible consulta popular que podría serle adversa al régimen con la experiencia de los resultados de

<sup>10</sup> El 15 de enero de 1978, Referendo para aprobar la nueva Constitución; 1 de junio de 1988, Consulta Popular sobre la posibilidad de que los independientes puedan elegirse (se negó); el 28 de agosto de 1994, otra vez si los independientes puedan ser elegidos, así como sobre la reelección para toda función de elección popular, entre otros puntos, en cuya oportunidad se aceptaron estos puntos; el 26 de noviembre de 1995, se negó totalmente la Consulta de 11 temas, entre ellos, la privatización del seguro social, la limitación a la huelga, la elección de diputados por distritos, etc.; el 25 de mayo de 1997, Interinazgo de Fabián Alarcón, se la acepta básicamente para ratificar la destitución de A. Bucarám y el Interinazgo de Alarcón, así como para convocar a una Asamblea para reformar la Constitución, establecer el 5% de votos válidos para mantener un partido político, intervenir en la Función Judicial, etc.; el 26 de noviembre del 2006, Gobierno de A. Palacios, se aprueba la Consulta por amplia mayoría sobre políticas públicas de inversión, respecto del aseguramiento universal de salud y que los recursos petroleros superiores vayan a la inversión social y reactivación productiva; el 15 de abril del 2007, Gobierno de R. Correa, instalar una Asamblea Constituyente; el 28 de septiembre del 2008, aprobar el texto de la nueva Constitución (Reelección ya se consultó en 1994. Nueve veces se buscó legitimar gestión en las urnas, 2014)



Enrique Ayala Mora, (...) el problema central es la vigencia de una estructura constitucional que, en su parte orgánica es antidemocrática, destruye el balance de poderes y promueve el autoritarismo (...)”  
Imagen tomada de <http://norberto fuertes m.blogspot.com/>

las elecciones seccionales de principios de año en donde el movimiento político del Presidente, Alianza País, perdió en las principales ciudades del país.

La Corte Constitucional subalterna aprobó por unanimidad la petición del Presidente y de la titular de la Asamblea Nacional y éste organismo se apresta a tramitar y aprobar los deseos gubernamentales de reformar la Constitución conforme a sus conveniencias, siendo su principal propuesta la “reelección indefinida” de los cargos de elección popular. No obstante esta situación, varias fuerzas políticas especialmente de la derecha (CREO, Sociedad Patriótica, etc.), se encuentran empeñadas en recoger firmas para una consulta popular que impida la tesis de la reelección indefinida, como única reivindicación.

Un comentario de prensa crítica lo actuado por la Corte:

*“La Corte Constitucional utilizó argumentos jurídicos para justificar un fallo político. De esta forma maquilló una polémica decisión que tendrá profundas consecuencias democráticas a mediano plazo.*

*Lo adecuado hubiera sido que los magistrados constitucionales, por responsabilidad histórica, impulsen el camino para una reforma referendada en consulta popular y no carguen, como así sucederá, con la responsabilidad de haber consolidado para Alianza País el poder total [...]” (Rojas, 2014: 2).*

Los términos del fallo de la Corte Constitucional respecto de las enmiendas puestas a su consideración son demostrativos de su entreguismo para forzar una argumentación insostenible: Se señala por ejemplo que la “reelección indefinida” fomentaría el régimen democrático, garantizaría el principio constitucional de participación democrática de los ciudadanos” (Montúfar, 2014:10)

El editorial del periódico mensual alternativo OPCIÓN S,

Nº 56, publicado en Quito, en noviembre 2014, destaca lo siguiente:

*“Los contenidos de las supuestas “enmiendas” implican, en su mayoría, reformas constitucionales que restringen derechos y que alteran la estructura del Estado, puesto que limitan la consulta popular nacional y local; eliminan los derechos de los trabajadores del sector público; restringen las atribuciones de la Contraloría mientras campea la corrupción; involucran a las FFAA en la seguridad interna y represiva del Estado; y autorizan la reelección indefinida del Presidente y autoridades públicas, atentando contra la alternabilidad, principio fundamental de la democracia.*

*No se tratan pues de correcciones del texto constitucional ni de reformas parciales, sino de cambios que ameritan la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que sin duda exige la mantención y ampliación de los derechos y la modificación radical de la estructura del Estado, actualmente controlada por el autoritarismo personalista del titular de la Función Ejecutiva”.*

## 5. ES NECESARIO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN PARA SUPERAR EL AUTORITARISMO Y EL EJERCICIO ANTI DEMOCRÁTICO DESDE EL PODER PÚBLICO

Y restablecer una institucionalidad confiable que evite el autoritarismo desde el ejercicio del poder.

Según un analista, se ha conformado una especie de “corporativismo estatal”, no solo con la creación desde la iniciativa oficial de una central de trabajadores, la CUT, conformada por sindicatos básicamente públicos y por trabajadores informales, bajo los lineamientos del “neopopulismo” gubernamental, con el objeto de ocultar un poco la base social con la cual ha desarrollado sus propósitos: “empresarios usufructuarios del gasto público”, así como “las antiguas bases del populismo clásico”. Pero ¿por qué ahora se les ocurre controlar al sindicalismo? Pues, contesta el mismo autor, porque ahora se reactiva, como consecuencia del fin de un ciclo económico de crecimiento. Y se pone en alerta frente a las restricciones que se ven, desde ya, en el horizonte. (Ej. La baja del precio internacional del petróleo, producto básico de exportación ecuatoriano) (Verdesoto, 2014:9).

## 6. LA CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Como señala con propiedad el intelectual socialista y actual Rector de la Universidad Andina “Simón Bolívar”, Enrique Ayala Mora:

*“(...) la convocatoria a una Asamblea Constituyente que, respetando todos los avances en los derechos y garantías, cambie sustancialmente la actual estructura del Estado que suprime la representación y la participación ciudadana, que instala un “poder” que no es electo” y*

11 Se refiere a ese engendro denominado Función de Transparencia y Control Social, que se integra con el Consejo de Participación.



*manipula la representación de la sociedad, que suprime la capacidad de fiscalizar y deliberar de la legislatura (...)\*.*

*(...) el problema central es la vigencia de una estructura constitucional que, en su parte orgánica es antidemocrática, destruye el balance de poderes y promueve el autoritarismo (...)\* (Ayala, 2014: 6)*

El mismo académico afirma que "No queda otro camino que el de una nueva Constitución". Indica que el problema no es Rafael Correa (y por tanto el de la reelección indefinida) sino el sistema político que institucionaliza el autoritarismo. "Por eso, dice que, la única alternativa que le queda al país es llegar a consensos para convocar a una nueva Constituyente". (Ayala, 2014:6).

En realidad el camino hacia una Asamblea Constituyente no está a la vuelta de la esquina o puede lograrse de manera inmediata. Se requiere una gran concientización de la

ciudadanía, de los organismos y entidades de la sociedad civil, de quienes están relacionados con la vida política, jurídica, institucional, de los gremios profesionales, de las organizaciones de trabajadores, de indígenas, de campesinos, de artesanos, de los barrios populares, de las amas de casa, en fin de todos quienes deseamos un mejor destino para nuestra patria; y, en realidad el tema constitucional es esencial si aceptamos la jerarquía constitucional y las falencias o atentados a la vida democrática que constan en este artículo.

Me parece que es indispensable superar una especie de escepticismo frente a las posibilidades de una convocatoria a consulta popular, a través de recogimiento de firmas de la ciudadanía, con el concurso de las organizaciones sociales y de la sociedad civil, dado que no es posible mantener una estructura orgánica constitucional que precisamente beneficia a la concentración de poder, como se ha demostrado en este artículo, así sea de manera sucinta.

Quito, 08.12.14.



En realidad el camino hacia una Asamblea Constituyente no está a la vuelta de la esquina o puede lograrse de manera inmediata. Se requiere una gran concientización de la ciudadanía....

### Bibliografía

Ayala, Enrique. (7 de Noviembre de 2014). Consulta y Constituyente. El Comercio , pág. 6.

Granda, Daniel. (2012). El Hiperpresidencialismo en el Ecuador. Quito: Editorial: Facultad de Comunicación Social- Universidad Central del Ecuador.

Montúfar, César. (24 de Noviembre de 2014). El Comercio , pág. 10.

Reelección ya se consultó en 1994. Nueve veces se buscó legitimar gestión en as urnas. (23 de Noviembre de 2014). El Universo , pág. 2.

Rojas, Carlos. (11 de Noviembre de 2014). La Corte nos doró la píldora. El Comercio , pág. 2.

Verdesoto, Luis. (23 de Noviembre de 2014). El corporativismo estatal. El Universo , pág. 9.