



UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

**LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA
CONSTITUCIONAL ECUATORIANA**

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO
A OPTAR EL GRADO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS
DE LA REPÚBLICA

AUTORA: DANIELA CHÁVEZ CRUZ

TUTOR: PATRICIO ALVARADO LUZURIAGA

SAMBORONDÓN, OCTUBRE, 2014

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

La reelección indefinida dentro de la democracia constitucional ecuatoriana

Daniela C. Chávez Cruz, Universidad de Especialidades Espíritu Santo - Ecuador,

dachavez@uees.edu.ec, Facultad de Derecho Política y Desarrollo, Universidad Espíritu Santo, Km.

2.5 Vía Puntilla Samborondón.

Resumen

La reelección indefinida de las autoridades de elección popular dentro de un Estado constitucional de derecho, suscita una serie de cuestionamientos sobre la legitimidad de esta figura al eliminarse límites para que los gobernantes puedan continuar ejerciendo un determinado cargo. Como resultado, se han generado distintos argumentos en detrimento de dicha figura, así como han surgido posiciones que respaldan y no se contraponen a su implementación dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En todo caso, se requiere examinar el efecto que la reelección indefinida ocasiona a los principios y derechos constitucionales, para determinar si el contenido de esta modificación de la Constitución cumple con los criterios de legitimación dual del derecho establecido por la democracia formal y sustancial.

Palabras Clave:Reelección indefinida, Estado Constitucional de Derecho, legitimación dual, democracia formal, democracia sustancial.

Abstract

Indefinite reelection of elected offices, within constitutional law State, raises a number of concerns on the legitimacy of this figure due to the elimination of limits that undermine the exercise of a charge. As a result, a variety of arguments have been generated at the expense of such figure, and positions have emerged that support and are not opposed to its implementation within our legislative system. In any case, it is necessary to examine the impact of indefinite reelection on principles and constitutional rights. In order to determine if such constitutional amendment meets the criteria of dual legitimation of rights established by formal and genuine democracy.

Keywords:Indefinite reelection, constitutional law State, dual legitimation, formal democracy, genuine democracy.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

I) Introducción

El Estado Constitucional y democrático de Derecho surge tras la Segunda Guerra Mundial como una manera de restaurar la legitimidad del Derecho, que se había convertido en la mejor manera de legitimar violaciones a la dignidad de las personas. Esto pudo haberse debido a que al no existir una norma superior que le dé validez material a la ley, la práctica del Derecho se había convertido en la imposición del más fuerte.

Como respuesta a esta situación, la teoría política y jurídica reconoció a la democracia una doble dimensión extrayendo del iusnaturalismo la idea de que la validez de las normas dependía de la racionalidad intrínseca de sus contenidos y del iuspositivismo sus criterios formales de validez.

Esto convierte al constitucionalismo en una ideología caracterizada por la limitación al poder y la defensa de los derechos fundamentales. Sin embargo, autores como Landau, plantean la posibilidad de que la historia se repita y que mecanismos constitucionales sean empleados para destruir la democracia. Dentro de estos mecanismos se encuentra la enmienda constitucional que en la actualidad, intenta ser utilizada para realizar algunas modificaciones a la Constitución ecuatoriana.

Por ello, en el marco de esta legitimación dual del derecho (formal y material), el presente trabajo se propone analizar las implicaciones que acarrea una propuesta de enmienda constitucional de los artículos 114 y 144 de la Constitución del Ecuador, los cuales versan, entre otros temas, sobre la reelección indefinida de las autoridades de elección popular, en particular del Presidente de la República. Para ello, se examinará el contenido de esta propuesta en consonancia con los elementos y

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

principios de la democracia constitucional como la celebración de elecciones periódicas, el principio de alternabilidad, el derecho de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, el pluralismo político, entre otros aspectos.

II) Marco Teórico

II.1) De la Democracia y el Estado Constitucional de Derecho

El Estado constitucional de derecho se caracteriza por instaurar una democracia procedimental con vínculos sustanciales (Comanducci, 2005). De esta forma, el derecho positivo encuentra sus límites precisamente en los derechos y principios constitucionales, quedando sujeta la validez de las normas tanto a las cuestiones formales como también a las sustanciales sobre su contenido (Carbonell, 2010).

Ferrajoli explica que la democracia formal implica reglas concernientes a los medios y las formas de las decisiones, por lo tanto establecen quién decide y cómo se decide. Por otro lado, la democracia sustancial regula el contenido de las decisiones al establecer límites que determinan aquello que no se puede decidir y vínculos que definen aquello sobre lo que se debe decidir (Ferrajoli, 2011).

La prioridad que se le concede a la democracia sustancial sobre la formal implica una limitación a las decisiones que toma la mayoría en protección de los derechos de todos, lo cual ha generado una discusión sobre una aparente tensión entre democracia y Constitución, pues si la primera implica el gobierno de la mayoría, la segunda constituiría trabas para dicha mayoría. Los argumentos que tratan de resolver este conflicto, se basan en que las reglas contramayoritarias promueven la libertad, ya que una voluntad popular mayoritaria, sin frenos contramayoritarios, equivale a la

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

voluntad general absoluta que se revelaría en una dictadura permanente (Streck, 2009).

Por su parte, al sostener que es inconcebible una democracia sin derechos fundamentales, Ferrajoli sugiere la complementación de la democracia con la constitución, pues los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna le pertenecen al pueblo entero y a cada uno que lo compone, no pudiendo ser suprimidos ni reducidos por la mayoría, que en caso de hacerlo, estaría rompiendo el pacto constitucional (Ferrajoli, 2011).

Adicionalmente, Viciano y Martínez afirman que el Estado constitucional de derecho tiene como elementos fundamentales la legitimidad democrática y la normatividad, siendo la Constitución, como juridificación de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por la soberanía popular, el elemento de enlace entre Política y Derecho y por tanto, el mecanismo de legitimación democrática de éste (Pastor & Dalmau, 2012).

Los criterios expuestos sustentan que el respeto de la Constitución, escrita o no, es necesario para la democracia, pues por su parte, la Constitución, al ser la máxima expresión de la legitimidad democrática, garantiza la limitación del poder y efectiviza los derechos fundamentales en ella contemplados. Sin embargo, Landau plantea la posibilidad de que esté ocurriendo el camino inverso en la actualidad; es decir, que se esté utilizando métodos constitucionales (constitucionales al menos en su dimensión formal - procedimental) para debilitar la democracia, es decir que líderes autocráticos se valen de métodos constitucionales como enmiendas o

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

asambleas constituyentes para construir sistemas cada vez más autoritarios y menos garantistas de derechos.

De esta forma, Landau conceptualiza el “constitucionalismo abusivo” como el uso de mecanismos de reforma de la Constitución para hacer a un Estado significativamente menos democrático de lo que antes era (Landau, 2013). El autor mide el grado de democracia enfocándose en dos dimensiones, primero en la esfera electoral y la competitividad entre el titular de un cargo público y las figuras de oposición dentro de una contienda electoral; y segundo, en la extensión en que se encuentran protegidos los derechos de los individuos y grupos minoritarios.

La importancia atribuida al ámbito electoral se explica con el origen de la representación democrática, es decir del empleo de las elecciones como instrumento a través del cual el ciudadano delega el poder político, por un cierto tiempo, bajo determinadas normas y procedimientos (Aguilar, 2008). Esta representación convierte a las elecciones en una forma viable de asegurar el proceso de sucesión y cambio de liderazgo (Ayanleye, 2013), ya que por sí solas sirven para expresar la necesidad de cambio y el deseo de tomar una determinada dirección (ASSER PRESS and Contributors, 2011).

Entonces, en un segundo plano, constituyen sistemas electorales al ser el mecanismo de mediación por el cual los ciudadanos escogen sus representantes al gobierno (Sánchez, 2008). Estos sistemas electorales están regulados por principios para asegurar que las elecciones sean consideradas como democráticas, bajo este lineamiento, Kirkpatrick señala que deben ser periódicas, inclusivas, definitivas y competitivas.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Las elecciones deben ser periódicas porque garantizan que si una autoridad quiere continuar en su cargo, debe someterse a la aprobación de su gestión por parte de los votantes; inclusivas porque aseguran la participación activa y pasiva de los ciudadanos sin ninguna discriminación; definitivas, porque su resultado refleja el apoyo de la mayoría social al gobierno resultante; y por último, competitivas porque debe haber la posibilidad real de que los opositores y los gobernantes puedan competir en igualdad de condiciones por el voto de los ciudadanos (Kirkpatrick, 2001).

II.2) La competencia y competitividad como elemento de la democracia

La última característica mencionada anteriormente, hace que las elecciones se consideren más que un evento, un proceso, pues en él se manifiestan las opciones, ideas y fuerza de los actores, partidos o agrupaciones para la renovación de los distintos órganos que constituyen el Estado (Woldenberg, 2006). Sin embargo, con los procesos electorales llevados a cabo en regímenes autoritarios y totalitarios, así como con el proceso de democratización de gobiernos autoritarios, se hizo necesaria la distinción entre competencia y competitividad.

Para esto, Sartori, según es citado por Méndez, conceptualiza a la competencia como “las reglas del juego” y a la competitividad como “un estado concreto del juego”, siendo ésta última una característica o atributo de la primera. Entonces, la competencia viene a ser aquella estructura que crea las condiciones de acceso a cargos públicos que se encuentran disputados por dos o más partidos políticos, los cuales tienen los mismos derechos y oportunidades para competir. Del mismo modo, “la competencia presupone que existe la posibilidad de alternancia en el poder, que

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

no hay monopolio, ni control sobre la elección, y que los resultados no están predeterminados” (Méndez, 2003).

La competencia implica reglas consensuales, legítimas y de mutua confianza para que los partidos puedan entrar en una situación competitiva. Por lo tanto, para que dichas reglas configuren un sistema competitivo, Sartori define tres criterios que evalúan el grado de competitividad de un sistema, los cuales son: primero es la distribución casi nivelada de fuerza electoral entre los partidos principales; segundo, es la obtención de resultados cercanos por dos o más partidos, es decir que el que gane, lo hace con un ligero margen; y tercero, es la frecuencia con la que los partidos se alternan en el poder (Méndez, 2003).

II.3) La alternabilidad y la democracia deliberativa

Bajo esta línea de estudio, la alternancia en el poder, como principio que exige la rotación en el ejercicio de los cargos, previene la concentración de la fuerza electoral en un solo partido. Esto hace que se considere como un aspecto determinante para la competencia electoral al crear condiciones favorables para los que están fuera del poder y quieren competir por él a través del voto; en consecuencia, autores como Salazar, afirman que “la alta competitividad es producto de la real posibilidad de alternancia política” (Salazar, 2007).

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, en la sentencia No. 08-1610, define la alternabilidad como “el ejercicio sucesivo de un cargo por personas distintas, pertenezcan o no a un mismo partido” (Acción de interpretación respecto del contenido y alcance de los artículos 340, 6 y 345 de la Constitución de la República, 2009).

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Esto hace que el principio de alternancia actúe como una medida de limitación al poder, ya que exige que los cargos se desempeñen por turnos, es decir que las personas que los ocupan deban alternarse sucesivamente. De esta forma se evita la perpetuación en el poder y sus negativas consecuencias sufridas en los sistemas de la monarquía absolutista y los gobiernos totalitarios. Por eso en las democracias modernas, este principio tiene connotaciones positivas porque con él se evitan “prolongaciones indebidas en el ejercicio del poder que, desde luego, predisponen el surgimiento de dictaduras en las que el derecho a vivir en una democracia genuina se ve notoriamente restringido” (Apelación de sentencia de amparo, 2011).

Así pues, la prohibición de escoger al mismo gobernante ilimitadamente, evita el continuismo en el poder, lo cual es una limitación que el mismo pueblo como soberano se impone debido a que así podrá tener la oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras del poder cuando su desempeño haya sido pobre (Brewer-Carías, 2009).

Por este motivo, se considera a la alternabilidad como un principio democrático, ya que las elecciones por un lado, constituyen el procedimiento por el cual el pueblo le confiere el poder a una persona para gobernar en su representación; y por otro lado, implica un límite en un doble sentido para este gobernante en cuanto a las funciones que puede y no puede desempeñar (límite que viene dado por el cargo para el cual es elegido); así como por el tiempo durante el cual puede desempeñarlas (Kirkpatrick, 2001). Entonces, como principio democrático, la alternabilidad exige el

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

establecimiento de periodos fijos que determinan a elegibilidad, reelegibilidad o inelegibilidad de una autoridad.

Esta idea va ligada a que la democracia representativa implica que los gobernantes sean autoridades rotativas, pues al estar obligados a alternarse, se impiden detentar cargos de forma vitalicia. En referencia a ello, la sentencia C-141-10 de la Corte Constitucional colombiana se pronuncia sobre la alternabilidad como garantía de que los servidores públicos elegidos varíen como consecuencia del resultado de las elecciones, así como posibilitan que distintos partidos o corrientes ideológicas accedan al ejercicio del poder, es decir, las elecciones periódicas y los períodos fijos son, a su vez, una de las garantías del principio del pluralismo político (Control de Constitucionalidad de Ley que convoca a Referendo, 2010).

Este principio permite la coexistencia de diferentes ideologías, rechazando el carácter absoluto de las tendencias políticas, legitimando la existencia de opositores y promoviendo su participación en la política. El pluralismo político se relaciona con la tolerancia a las diferentes opiniones políticas que se desarrollan y expresan en un Estado, permitiendo que los movimientos políticos puedan sustituirse los unos a los otros después del periodo de gobierno estipulado. Por eso se celebran elecciones periódicas como forma de integrar a minorías políticas ya que se les brinda la posibilidad de convertirse en mayoría gobernante mediante el voto de los ciudadanos (Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2009).

II.3.1) Del pluralismo en la deliberación

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

El pluralismo es uno de los principios que sustenta la oposición como elemento fundamental de la democracia. Es por ello que el Código de la Democracia en su artículo 386, establece que:

“el principal objetivo de la oposición constituye contribuir al fortalecimiento de la democracia y del Estado constitucional de derechos y justicia. Su existencia garantiza la alternabilidad en el poder y el pluralismo político. Por lo tanto, tienen derecho a presentar sugerencias, alternativas o rectificaciones y a formular críticas a las políticas públicas”.

La importancia de la oposición se relaciona con la confrontación de ideologías e intereses, propia de la lucha política por acceder al poder. De esta forma, la oposición asume un rol fiscalizador a los gobernantes, ya que analiza la gestión de los mismos, presentando críticas y propuestas a la sociedad con el fin de convertirse en alternativa de gobierno (Guarín, 2006).

La presentación de programas de gobierno diferentes por parte de la oposición, hace que el electorado tenga verdaderas opciones al momento de elegir al gobernante. Sin embargo, esta presentación de alternativas debe ser puesta a conocimiento de los votantes en un marco de igualdad de condiciones que les permitan a los diferentes actores políticos deliberar sobre sus propuestas. En este sentido, la reelección indefinida, como se expondrá más adelante, reduce las probabilidades de que la oposición exponga sus ideas en igualdad de condiciones porque la autoridad de turno representa no solo propuestas sino una trayectoria por la gestión de su cargo, afectando la visibilización de sus oponentes electorales.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Esto convierte a la deliberación como un factor importante del proceso democrático debido a que permite a sus participantes interactuar, conocerse y abordar reflexivamente los asuntos a debate (Zafrilla, 2012). El rol protagónico de la deliberación ha sido establecido por los teóricos de la democracia deliberativa, la cual promueve la institucionalización de procedimientos comunicativos y la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas de manera informal (Holguín, 2010).

La institucionalización de los procesos comunicativos y deliberativos tienen la finalidad de fomentar la participación del pluralismo político para que en espacios públicos de discusión y por medio de procedimientos democráticos, los sujetos deliberen sobre los derechos que quieren darse para regular su convivencia y así entenderse como autores del derecho (Alvarez, 2006).

Habermas explica que estos procesos implican debates previos, modificaciones de los propios puntos de vista para hacer frente a opiniones minoritarias, discusiones y métodos de persuasión, los cuales son factores que hacen que un grupo se vuelva una mayoría. Desde este punto de vista, la política deliberativa obtiene su fuerza legitimadora gracias a la función sociointegradora de la teoría discursiva, ya que a través de la formación de la opinión y la voluntad, se obtienen resultados con calidad racional; por lo que el nivel discursivo del debate público constituye la variable más importante (Habermas, 2008).

Ahora bien, las deliberaciones producidas de conversaciones informales en los espacios de la opinión pública adquieren importancia al ser una estructura intermediaria entre el sistema político y el sector privado. De esta forma, la esfera

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

pública se presenta como aquella red de comunicación donde se intercambian información y se toman posturas respecto a determinados asuntos, concretándose opiniones públicas sobre ellos.

Por eso es que Habermas describe al espacio público como una “caja de resonancia” del sistema político, ya que las estructuras comunicativas de la sociedad le permiten condensar una serie de discursos públicos que desembocan en opiniones sobre asuntos que interesan a los particulares, opiniones cuyo propósito es influir en la política, ya que su manejo especializado de estos asuntos le corresponde al sistema político (Quintana, 1998).

Las opiniones públicas son un potencial político sobre todas las cosas, por su influencia que tiene en el comportamiento electoral del ciudadano. Por lo que el sistema político debe mantenerse sensible a esta influencia de la opinión pública mediante los partidos políticos y las elecciones generales, los cuales constituyen los canales de entrecruzamiento entre la sociedad civil y la esfera pública (Quintana, 1998).

Desde esta perspectiva, Habermas afirma que en el espacio de opinión pública “se forma influencia y en él se lucha por ejercer influencia” (Habermas, 2008). Para esto, distingue entre los miembros de una sociedad a “actores” que quieren influir en la opinión pública y a los “espectadores”, que son el público que observa y adopta una postura concreta; la relación entre ambos se debe a que el éxito de los actores depende el juicio de los espectadores.

Los partidos políticos como actores colectivos, poseen una estructura organizada y características propias que los identifican, su principal labor, debería

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

consistir en implicarse en la formación de la voluntad y opinión del público desde la propia perspectiva de éste. Otros actores importantes son los publicistas que al encargarse de presentar información, de cierta forma controlan el acceso de temas y autores al espacio de la opinión pública dominado por los medios de comunicación de masas (Habermas, 2008).

Estos actores tratan de influir en la opinión pública porque ésta representa la opinión mayoritaria, es decir que:

la regla de la mayoría funda la presunción de que la opinión mayoritaria, falible, puede servir como base racional de una praxis común “hasta nuevo aviso”, es decir hasta que una minoría haya convencido a la mayoría de la corrección de sus concepciones (Habermas, 2008).

De este modo, la democracia deliberativa logra complementar a la representativa, ya que si bien ésta última aporta con la toma de decisión mayoritaria y la representación de minorías, necesita de una mejor y mayor capacidad deliberativa, por parte de sus ciudadanos, así como por parte de toda persona que pretende acceder al poder (Alvarez, 2006). Por lo que en cierto grado, el derecho de ser elegido y por tanto, de acceder a la función pública, se ejerce gracias a los procesos deliberativos de las campañas electorales; convirtiéndose en el medio por el cual se les brinda a los ciudadanos la información suficiente y deseable para que éstos puedan ejercer razonablemente su derecho al voto (Salazar, 2007).

De aquí la importancia de los debates políticos en los que los candidatos pueden confrontar y defender sus programas y propuestas de gobierno para

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

conocimiento y convencimiento del electorado. En nuestro ordenamiento jurídico, la vigilancia y regulación de las campañas electorales es tarea del Consejo Nacional Electoral, que debe propiciar el debate en condiciones de igualdad y equidad.

II.3.2) De la igualdad de oportunidades en la deliberación

Esto se enlaza con el principio de igualdad para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de ser elegido, ya que la igualdad política en su carácter cualitativo, implica que todos tengan igualdad de oportunidades para influir en el proceso de toma de decisiones, pues la influencia política va más allá del voto, se muestra también en la posibilidad de convencer a otros que voten según nuestro interés (Zafrilla, 2012).

Ciertamente, no todos tienen la misma influencia en el proceso deliberativo, quien ostenta el poder actualmente, tiene mayor visibilidad en la esfera pública. Sus opiniones y propuestas tienen una influencia notablemente superior a aquellas que provienen de quienes no ostentan el poder. Ello podría dar lugar a que se tomen medidas que restrinjan la influencia de los actuales gobernantes en el debate público en época cercana a las elecciones, para evitar los abusos de grupos que se encuentran en ventaja con respecto a los demás.

La igualdad de oportunidades, no significa que todos cuenten con los mismos medios para alcanzar un fin (ganar elecciones), sino que se necesita proveer a algunas personas con instrumentos desiguales para garantizar igualdad de resultados. Esto se debe a que la igualdad de oportunidades significa más que una “mera posibilidad”, este imperativo no se ve satisfecho cuando como resultado de la distribución

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

igualitaria de instrumentos, algunos individuos terminan con una probabilidad casi insignificante de éxito (Gargarella, 2009).

III) Discusión

La reelección indefinida, en especial del Presidente de la República, ha traído una miríada de críticas con respecto a los efectos que causa en una democracia constitucional, por lo que en esta sección se analizará los principales argumentos que se oponen a esta figura.

III.1.) Alternabilidad

En primer lugar, se menciona la violación directa al principio de alternabilidad, pues ambos conceptos se contraponen debido a que la alternancia exige el señalamiento de periodos fijos para desempeñar cargos, así como la efectiva rotación entre los gobernantes.

En primera instancia, la reelección indefinida no evita que el periodo de cargos, como el del Presidente de la República, siga siendo de la misma extensión actual o que cese la celebración de elecciones populares. No obstante, la finalidad de este principio es garantizar la rotación del poder, es decir, poner un límite a la persona que ejerce un cargo para que los votantes se vean obligados a elegir a otro gobernante con nuevas ideas y propuestas.

Con esto lo que se quiere es evitar el continuismo en el poder que provoca connotaciones negativas al ser asociado con gobiernos totalitarios, pues históricamente los líderes que han intentado perpetuarse en el ejercicio de su cargo, terminaron abusando de su poder y causando violaciones a derechos así como represiones a la oposición. Por mencionar un ejemplo, Hitler, al asumir la cancillería

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

de la República de Weimar en 1933, inició el ejercicio de su cargo disolviendo el Reichstag y convocando a nuevas elecciones, intimidando con violencia a los opositores nazis, negándoles tiempo en la radio y libertad de prensa para culminar creando un Estado totalitario (Winks, 2000).

III.2) Alternabilidad e igualdad

La alternabilidad, a la luz de la democracia deliberativa, también se relaciona con el principio de igualdad política para ejercer el derecho de sufragio pasivo y con el principio de pluralismo político. Como se expuso, la alternancia es un requisito preventivo que garantiza la competencia y competitividad de los sistemas electorales, pues asegura la deliberación entre candidatos en condiciones de igualdad y la real posibilidad de que las propuestas de las minorías puedan ser efectivamente consideradas.

La igualdad de condiciones implica comparar la situación de cada uno de los implicados y establecer las ventajas y desventajas entre ellos. Entonces cabe analizar si en una campaña electoral, es posible que el actual ocupante del cargo en disputa se encuentre en situación privilegiada con respecto a los demás candidatos.

En referencia al impacto que la reelección inmediata del Presidente genera en la competencia, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado manifestando que sí se modifican las condiciones de la contienda electoral porque el pueblo ya no elige al nuevo Presidente, sino que se pronuncia sobre si quiere que el actual Presidente siga en su cargo por un período más, o si prefiere elegir a un candidato con otra alternativa de gobierno. Esta situación trae ventajas al Presidente como:

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

“su influencia en la destinación del gasto público, su exposición pública producto de su gestión o el contacto que mantiene con la ciudadanía por su figura de líder. Pero ello también acarrea desventajas como el desgaste del gobierno, se le valora por su gestión y no por sus promesas, o puede verse afectado por medidas impopulares necesarias que adoptó como gobernante” (Control de Constitucionalidad de Ley que convoca a Referendo, 2010).

Para analizar este factor con respecto al caso ecuatoriano, Bernal Pulido, en un informe realizado sobre este tema, señala otras facultades que tiene el Presidente del Ecuador como el acceso privilegiado de los medios de comunicación, el otorgamiento a la población de beneficios como el Bono de Desarrollo Humano, la capacidad nominadora para cargos dentro y fuera de la Administración Pública, las cuales, a su criterio, ponen en desventaja a los demás competidores de la contienda electoral.

Sin dudas, ciertas facultades del Presidente, pueden ser empleadas como herramientas políticas para ganar popularidad; en este aspecto, estos criterios sí resultan desventajosos para los oponentes electorales considerando la trayectoria y aceptación del actual Presidente ecuatoriano, aunque no constituye un factor determinante al no poder predecirse con certeza si en el tiempo restante de su gestión, incrementará o declinará su popularidad.

Esta incertidumbre en cuanto a los resultados de gestión presidencial, hace que el efecto de la reelección indefinida en las condiciones de igualdad de las campañas electorales sea relativo, ya que en el caso de que la gestión sea incluso medianamente buena, aquella trayectoria va a requerir un mayor esfuerzo por parte de

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

los demás candidatos para que sus propuestas alternativas sean consideradas; por el contrario, si la gestión es deplorable, el gobernante que pretenda reelegirse se volverá su propio verdugo.

III.3) Medidas Afirmativas

El problema del aspecto analizado, radica en cómo hacer que las regulaciones electorales se muestren sensibles ante la primera situación de desventaja previamente descrita. Retomando la idea de que la igualdad de oportunidades prevé la asignación desigual de determinados instrumentos fundamentales para erradicar las desventajas sociales en la competición por el voto, deberían entonces establecerse de medidas afirmativas que corrijan desventajas que menoscaban a las minorías.

El código de la Democracia, regula propagandas y límites del gasto en las campañas electorales bajo el principio de igualdad de oportunidades, por lo que se requiere que la ley haga distinciones para obtener resultados igualitarios. Dichas distinciones podrían consistir en que el Consejo Nacional Electoral asigne mayor recursos a los partidos minoritarios, así como permitir que comiencen sus campañas con antelación a la autoridad de turno o brindarles mayor espacio de difusión en los medios de comunicación.

Sin embargo, para una correcta aplicación de estas medidas, sería necesario analizar la trayectoria de la autoridad de turno que postula a la reelección, pues las medidas no deberían ser las mismas (ni ser aplicadas con la misma intensidad) cuando esta trayectoria inclina aplastantemente la balanza a su favor, que cuando ésta juega en su contra.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Al ser inclusivo, el proceso deliberativo reconoce el pluralismo político, es decir que candidatos con distintas influencias ideológicas concurren a debatir sobre sus propuestas de gobierno en igualdad de condiciones. La deliberación es importante porque sirve de herramienta para mantener informados a los votantes sobre las diferentes propuestas de los candidatos, por lo que éstas deben poder ser plenamente confrontadas sobre principios de igualdad e imparcialidad, para que las decisiones electorales sean fiel reflejo de una voluntad política, producto de una discusión de calidad (Habermas, 2008).

Inevitablemente, las posibles desventajas en el proceso deliberativo, menoscaba la pluralidad política, pues para que este principio sea efectivo, se requiere que los partidos que representan minorías, tengan la real oportunidad de volverse mayoría en los procesos electorales (Habermas, 2008). Para ello, se necesitará de un mayor énfasis en los procesos deliberativos, ya que si bien la trayectoria de gestión de un gobernante puede ser una competencia desafiante, los problemas sociales que se manifiestan en la esfera pública cambian, pudiendo la candidatura seguir siendo, en cierto aspecto, competitiva, en tanto y cuanto se fortalezcan los procesos deliberativos haciéndolos obligatorios para así restablecer la igualdad de condiciones entre candidatos. Se apunta pues, hacia la imposición de debates políticos públicos y obligatorios.

III.4) Separación de Poderes

Otro aspecto que ha sido empleado para criticar la figura de reelección indefinida ha sido la vulneración al principio de separación de poderes, el cual plantea la mínima interferencia posible de cada uno de los poderes en la constitución

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

y formación de la voluntad del otro, debiendo estar presididas sus relaciones, cuando sea inevitable (Royo, 2005). Para hacer alusión a unos criterios que soportan esta observación, Carlos Bernal Pulido, afirma que la reelección indefinida “desfiguraría la estructura de separación de poderes, porque así se le atribuiría al Presidente una capacidad de control o de injerencia desproporcionada sobre las demás ramas del poder público” (Pulido, 2014).

En consonancia, María Paula Romo explicó que dentro de nuestro sistema, la separación de poderes se asegura con la regulación constitucional de los periodos de los cargos de la función pública. Así menciona algunos ejemplos como los veintiún miembros de la Corte Nacional de Justicia cuyos cargos duran nueve años, sin poder ser reelectos y se renuevan por tercios de cada tres años; los nueve miembros de la Corte Constitucional que ejercen sus funciones por un periodo de nueve años, sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años; y los cinco consejeros que integran el Consejo Nacional Electoral, que desempeñan sus funciones por seis años, teniendo que ser renovados parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente.

Para Romo, estas disposiciones tienen como finalidad evitar la influencia del Presidente en los demás cargos públicos, ya que al hacer que los jueces deban ser renovados cada tres años, a medida que se hacen los recambios por tercios, éstos no coincidirán con la misma persona que asuma la presidencia de la República, de manera que así se evita que un solo Presidente nombre a los miembros completos de la Corte Constitucional o Nacional y demás autoridades (Romo, 2014).

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

Empero, aquella injerencia que tanto se critica no es palpable, por cuanto la facultad del Presidente de la República en la designación directa de dichos cargos, no consta como parte de sus atribuciones constitucionales.

De todas formas, el argumento que sostienen estos autores, críticos de la reelección indefinida, podría traducirse en que las amplias atribuciones que tiene el Presidente de la República para la administración del país, devienen en una acumulación indebida de poder que se agrava con el tiempo.

Una de estas atribuciones, que en gran medida se considera respalda esta posición, es la facultad nominadora. El Presidente puede nombrar y remover libremente a los Ministros de Estado, así como a los embajadores y jefes de misión. También participa de forma menos directa en la designación de otros funcionarios como los superintendentes, el Procurador General del Estado y de uno de los cinco vocales que integran el Consejo de la Judicatura. De la misma manera, el Presidente influye en el nombramiento de los miembros de la Corte Constitucional al nombrar a dos delegados de los seis miembros de la comisión calificadora encargada de designarlos.

El temor de que quien ocupe la presidencia pueda prolongarse en el desempeño de su cargo con respecto a esta facultad nominadora, es la posibilidad de ejercer control directo sobre los funcionarios públicos que directa o indirectamente designa, generando un desequilibrio de poder entre las demás funciones y en consecuencia, alterando el sistema de frenos y contrapesos (*check and balances*). Este sistema consiste en que:

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

“cada poder actúe como frenos de los excesos que pudieran cometer el resto (...) la mayor seguridad contra la concentración gradual de los poderes reside en dotar a cada uno de los medios constitucionales necesarios para resistir las invasiones de los demás” (Nieto, 2009).

Si bien es cierto que en virtud de esta facultad nominadora, el Presidente efectivamente participa indirectamente en la designación de funcionarios que no pertenecen a la Función Ejecutiva, ello no necesariamente implica una relación jerárquica que permita el control vertical de sus actuaciones. Por otro lado, no debemos perder de vista que esta facultad no está relacionada con la reelección indefinida. El Presidente podría no tener esta facultad y aun así ser reelecto indefinidamente; o dicho de otra manera, si el problema fuera ése, bien podría quitársele dicha facultad nominadora y entonces sí permitirse su reelección indefinida.

Adicionalmente, cabe mencionar que la reelección indefinida no necesariamente acumula poder, ya que las facultades presidenciales siguen siendo las mismas. Dichas facultades las tendrá todo aquel que asuma la presidencia, exista o no la reelección indefinida. Esta crítica, por tanto, debe ser rechazada. Ahora bien, lo que sí sucede es que el ejercicio de estas facultades puede prolongarse, incluso indefinidamente, según los resultados electorales, lo cual nuevamente nos remite al problema de la perpetuación en el poder.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

IV) Conclusiones

Una vez expuestos los aspectos relevantes que abarca la admisión de la reelección indefinida dentro de un Estado constitucional de derecho, se prosiguió a analizar las principales críticas y preocupaciones que suscitan al momento de considerarse una figura como ésta, contrastando los diferentes puntos de vista que se han adoptado para definir sus verdaderas consecuencias.

Principalmente, como punto en contra de la reelección indefinida se encuentra el principio de alternabilidad: valioso como medio para hacer efectiva la igualdad en la contienda política; y valioso en sí mismo desde el punto de vista de la democracia deliberativa.

Desde el punto de vista de la igualdad en la contienda política, la reelección (y más aún, la reelección indefinida) plantea un problema, pues el candidato a la reelección se encuentra en una situación más ventajosa que sus contendientes. Esta figura representa un beneficio exclusivamente para él, lo cual deforma la igualdad de condiciones en las elecciones. En este sentido, la reelección indefinida sería una forma de “constitucionalismo abusivo”.

Sin embargo, las desventajas analizadas que causaría para los contendientes políticos la implementación de la reelección indefinida en nuestro ordenamiento jurídico son relativas y no puede alegarse necesariamente una vulneración directa e inequívoca al derecho de acceder a la función pública en igualdad de condiciones. En este punto se puede afirmar que si estas desventajas llegasen a producirse, éstas pueden ser remediadas empleando las medidas de acción afirmativa propuestas en la sección anterior del trabajo. Éstas pueden ser implementadas como correctores

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

siempre que el empleo de las mismas sea proporcional al nivel de aceptación del actual gobernante.

Desde la perspectiva de la democracia deliberativa, implica más que un posible “dique de contención” del poder, una garantía de renovación de las ideas que nos llegan como sociedad desde la cúpula política, pues al tener que elegirse un nuevo presidente, los ciudadanos se fuerzan a tener que evaluar las ideas, propuestas e intenciones de un nuevo candidato.

La concepción deliberativa de la democracia promueve la renovación permanente del Estado a partir de una construcción dialógica por parte de sus agentes, lo cual es posible a través del sistema electoral y la competencia de diferentes propuestas de gobierno por el voto de los ciudadanos. La alternancia apoya a esta construcción dialógica, elevando la competitividad electoral porque al tener que cambiarse los gobernantes, surgen nuevas alternativas que, mediante la deliberación y un alto nivel discursivo pugnan por ser consideradas como la mejor, es decir que al hacer más competitivo el proceso, se eleva la calidad del resultado (Habermas, 2008).

Esta necesidad de renovación del Estado, reporta beneficios para el electorado ya que al verse forzado a considerar diferentes alternativas, elevan su capacidad de deliberación y toma de decisiones a partir de los procesos de formación de la opinión pública para elegir cuál de las propuestas de gobierno presentadas, es la mejor.

Este vacío deliberativo que traería consigo la reelección indefinida no se ve que pueda ser llenado a través de mecanismos prácticos o institucionales (como se sugirió para resolver las objeciones en cuanto a la igualdad de condiciones en la contienda electoral). Por lo tanto, podría concluirse que la reelección indefinida

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

menoscaba poco a poco el debate público y con ello la misma institución democrática. Considerando también que por sí sola, la alternabilidad puede ser tomada como medida afirmativa que restringe las posibilidades de reelección de una autoridad para eliminar cualquier ventaja que éste tenga y favorecer con esto a sus contendientes políticos, teniendo como meta final el favorecimiento del debate público.

Retomando la doble dimensión de la democracia y los derechos y principios sopesados con respecto a la reelección indefinida, los derechos-poder que reconoce en su dimensión formal, no se ven comprometidos con la reelección indefinida ya que, las personas pueden seguir eligiendo (derecho al sufragio activo), pueden ser elegidos (derecho al sufragio pasivo), pueden asociarse libremente y constituir partidos políticos que promuevan toda clase de ideología, además que éstos pueden concurrir a debatir y promover sus propuestas de gobierno sin discriminación alguna.

Empero, en referencia a la dimensión sustancial de la democracia, es decir, derechos y principios que “designan intereses o necesidades cuya satisfacción es fin en sí misma” (Ferrajoli, 2011), ésta sí se ve comprometida con la reelección indefinida. Esto debido a que al afectar la calidad del debate público, se afecta el proceso democrático a través del cual se desarrollan, entienden y aplican los derechos en una democracia constitucional.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

V) Referencias

- Aguilar, A. (2008). *El derecho a la democracia*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Alvarez, G. D. (2006). *Derechos Fundamentales y Democracia Deliberativa*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- ASSER PRESS and Contributors. (2011). Editorial. Thinking about elections and about democratic representation. *European Constitutional Law Review*, 1-3.
- Ayanleye, O. A. (2013). ELECTIONS AS A TOOL OF DEMOCRATIZATION IN AFRICA. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 143-155.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Reforma Política y Asamblea Nacional*. Quito: ABYA YALA.
- Brewer-Carías, A. R. (2009). EL JUEZ CONSTITUCIONAL vs. LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA (LA REELECCIÓN CONTINUA E INDEFINIDA). *REVISTA DE DERECHO PÚBLICO* Nº 117, 6.
- Carbonell, M. (2010). *El Canon Neocostitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carpizo, J. (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Revista Peruana de Derecho Público*, 13-45.
- Comanducci, P. (2005). *Democracia, Derechos e Interpretación jurídica. Ensayos de Teoría Analítica*. Perú: Ara Editores.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). 2008. (Ecuador)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-141-10 2010. (M.P. Humberto Sierra Porto: 26 de febrero de 2010).
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia 2906-2011 (M. P. Roberto Molina Barreto 8 de agosto de 2011).
- Ferrajoli, L. (2011). *Pincipia Iuris*. España: Editorial Trotta.
- Gargarella, R. (2009). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Guarín, R. (2006). Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Desafíos*, 69-114.
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

- Holguín, N. C. (2010). Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política. *Estud.filos*, 87-101.
- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. (2009). *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tomo 1*. Perú: IDEMSA.
- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. (2009). *Memoria del X congreso iberoamericano de derecho constitucional. Tomo 2*. Perú: IDEMSA.
- Jorge Carpizo, M. C. (2005). *Derecho Constitucional*. Mexico: Editorial Porrúa México.
- Kirkpatrick, J. (2001). Democratic Electios and Democratic Government. 61-69.
- Landau, D. (2013). *Abusive Constitutionalism* . Estados Unidos: University of California.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Enero 21 de 2014. RO. 578 de 27-abr-2009.
- Méndez, I. (2003). Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 27-48.
- Nieto, C. H. (2009). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra.
- Pastor, R. V., & Dalmau, R. M. (2012). *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).
- Pulido, C. B. (10 de octubre de 2014). *Scribd*. Obtenido de Scribd:
<https://es.scribd.com/doc/238553369/INFORME-DE-CARLOS-BERNAL-PULIDO-SOBRE-REELECCION-INDEFINIDA>
- Quintana, O. M. (1998). *Derecho, Legitimidad y Demmocracia Deliberativa*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Romo, M. P. (27 de mayo de 2014). *Notimundo*. Obtenido de Notimundo:
http://notimundo.com.ec/articulo/942/-quitar_los_limites_de_reeleccion_desnaturaliza_la_democracia-
- Royo, J. P. (2005). *Curso de Derecho Constitucional*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Sala Constitucional de Venezuela. Expediente 08-1610 de 2009 (M.P. Arcadio Delgado Rosales: 3 de febrero de 2009).

LA REELECCIÓN INDEFINIDA DENTRO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

- Salazar, G. (2007). Sistema electoral y democracia de calidad: Analisis de las campañas electorales en Nuevo Leon. *CONfines*, 37-52.
- Sánchez, F. (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda?* Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Sanchez-Cuenca, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Streck, L. L. (2009). *Verdad y Consenso. Constitución, Hermenéutica y Teorías Discrusivas*. Lima: Ara Editores.
- Winks, R. (2000). *Historia de la Civilización*. México: Pearson.
- Woldenberg, J. (2006). *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F.: Nostra Ediciones.
- Zafrilla, P. J. (2012). ¿Es posible realizar la teoría deliberativa en la vida política? El proyecto de James Fishkin. *Revista Española de Ciencia Política*, 14.