

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR

Hernán SALGADO PESANTES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El inicio republicano del Ecuador*. III. *La República inestable*. IV. *Normativa constitucional sobre la cónyuge y parientes del presidente*. V. *La Constitución de 2008 y la institucionalidad ecuatoriana*. VI. *Reelección inmediata y reelección indefinida*. VII. *La alternabilidad, una virtud republicana*. VIII. *Síntesis final*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo ecuatoriano mantuvo como principio político la no reelección del presidente de la República de manera inmediata. El criterio generalizado fue que tal reelección podría darse después de transcurrido un periodo presidencial. Y este criterio de esperar un cuatrienio para una posible reelección predominó hasta ser modificado por la actual Constitución 2008, a la cual —incluso— se introdujo una enmienda que permitiría la reelección con carácter indefinido. [Sin embargo, en seguimiento al referéndum y consulta popular 2018, establecida por la Resolución del Consejo Nacional Electoral, número 180, publicada el 14 de febrero de 2018, la Constitución actualmente sólo permite la reelección por una sola vez].¹

De las dieciocho Constituciones, anteriores a la actual, que se han expedito en el Ecuador, tan sólo *una* consideró la posibilidad de una reelección presidencial inmediata (la actual sería la segunda); es más, cuatro Constituciones regularon que la reelección presidencial debería esperar dos periodos, y otras dos Constituciones suprimieron toda posibilidad de que el presidente fuera reelegido.

Asimismo, la regla general respecto de la duración del mandato presidencial ha sido de cuatro años, y las excepciones para aumentar dicho

¹ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

periodo son muy pocas (únicamente tres Constituciones establecieron un mayor periodo).

Antes de examinar las disposiciones de la actual Constitución de la República del Ecuador (2008), me referiré de modo sucinto a los antecedentes de nuestra historia constitucional y a destacar la idea republicana que forma parte esencial de los Estados de Latinoamérica. Este republicanismo que —a manera de un telón de fondo— debe estar presente en toda actividad política y constitucional, necesariamente debe ser contrastado con la reelección presidencial.

II. EL INICIO REPUBLICANO DEL ECUADOR

Si bien en la adopción del sistema republicano y presidencial hubo una influencia decisiva de parte de Estados Unidos, cuyo modelo fue tomado; sin embargo, no sucedió lo mismo en materia de la reelección inmediata del titular del Ejecutivo (aparte de otras cuestiones), que establecieron los constituyentes de Filadelfia para el país del norte. El Ecuador prefirió dejar de lado una reelección presidencial de carácter inmediato, como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, aunque se adoptó el cuatrienio como duración de las funciones presidenciales.

Como antecedente inmediato del Estado ecuatoriano vale recordar que en la época de la Gran Colombia la Constitución de Cúcuta de 1821 aceptó la reelección presidencial inmediata, al señalar —con cierta vaguedad— en su artículo 107 que el presidente “no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”. Es decir, una reelección era aceptable, quedando implícito que para obtener una segunda reelección debía transcurrir un periodo presidencial. Esta decisión adoptada en Cúcuta se hizo con el pensamiento puesto en el Libertador Bolívar.

Por su parte, la Constitución grancolombiana de Bogotá de 1830, aunque no llegó a regir por los hechos que se dieron en aquel año de gran convulsión política, dispuso que la duración de las funciones del presidente y del vicepresidente fuera de ocho años, agregando que “no podrán ser reelegidos para los mismos destinos en el siguiente periodo” (artículo 83).

Cuando el denominado Departamento de Quito se separó de la Gran Colombia el 13 de mayo de 1830 y dictó —en dicho año— su Constitución como Estado del Ecuador, estableció que el presidente duraría en sus funciones cuatro años, y que no podría reelegirse sino *después de transcurridos dos periodos constitucionales*, es decir, se fijaban ocho años entre una elección y otra.

Lo expresado demuestra que los constituyentes de esta primera carta política —como Estado del Ecuador— prefirieron distanciar la reelección presidencial para evitar que los grupos caudillistas, que amenazaban a la región luego de la independencia, se amparen del poder por largos periodos y eliminen, por la misma razón, el principio de la alternabilidad republicana. Lamentablemente, este esfuerzo quedó en buenas intenciones.

En efecto, los hechos políticos habían confirmado el temor de estos ecuatorianos de los inicios republicanos. El propio Libertador Bolívar estuvo en la presidencia grancolombiana un tiempo mayor, e incluso debió asumir las facultades extraordinarias (apoyándose en la institución de la dictadura) para enfrentar las complicaciones políticas de aquella época difícil.² En cambio, para el Ecuador un mejor destino hubiera significado la presidencia del mariscal Sucre dado su carácter magnánimo y desinteresado, pero su trágico asesinato (consumado en las selvas de Berruecos) cambió el curso de nuestra historia, y la presidencia fue a manos del general Flores, para dar lugar a un predominio de quince años.

Como ha sido una constante en el Ecuador, la Constitución de 1830 apenas sirvió para un cuatrienio presidencial, y la siguiente carta política redujo el tiempo para una nueva postulación del titular del Ejecutivo: el presidente —incluido el vicepresidente— podría ser *reelecto después de un periodo de cuatro años*. Y esta pasó a ser la regla generalmente aceptada en las diversas Constituciones ecuatorianas.

La Constitución de 1843, preparada por el general Flores para continuar en el poder, luego de haber concluido su segundo mandato, duplicó el periodo presidencial a ocho años; sin embargo, conservó la regla de que la reelección no sería inmediata sino después de transcurrido un periodo; esto es, luego de ocho años. En 1845 se pondría fin al dominio floreano.³

Un caso especial fue la Constitución de 1869, en la cual el presidente García Moreno introdujo su concepción de gobierno. El mandato presidencial se extendió a seis años, con el agravante de la reelección inmediata. Y fue esta reelección la causa que precipitó el asesinato de García Moreno,

² Incluso el Libertador Bolívar, agobiado por la anarquía que corroía su obra, concibió una presidencia vitalicia además de otras instituciones muy particulares para la Constitución de la República de Bolivia. Su oposición a los caudillismos locales y regionales le llevó a revestir al Estado grancolombiano de una estructura unitaria, excesivamente centralizada.

³ Para satisfacer a todos, también se aumentó el periodo de los legisladores: doce años los senadores y ocho los diputados. Y para imponer un régimen autocrático —con un Ejecutivo hegemónico— se dispuso que el Congreso se reúna cada cuatro años. Estos excesos no fueron aceptados por el país que luchó contra esta nueva tiranía, lo que culminó con la Constitución de 1845, que retornó a los cauces normales.

pues había concluido el mandato de seis años (que fue su segunda presidencia), y al ser reelegido para un nuevo periodo la oposición se acrecentó. Ésta fue estimulada por el escritor Juan Montalvo, al calificar este hecho —en un opúsculo que escribiera— como una “dictadura perpetua”. Importante lección que dejó la historia.⁴

III. LA REPÚBLICA INESTABLE

La idea —expresada en 1830— de esperar que transcurran dos periodos presidenciales (ocho años) para que un expresidente vaya a la reelección no fue una idea aislada en el Ecuador, pues posteriormente en las Constituciones de 1884 y en las liberales de 1897 y de 1906 los constituyentes volvieron a pronunciarse por esta forma de poner una distancia a la reelección presidencial. No obstante, resulta paradójico que la carta política de 1906 haya traído tal disposición, pues esto significa que aquellos constituyentes liberales quisieron alejar del poder a su propio caudillo, el general Eloy Alfaro.

Empero, la Constitución de 1929 se inclinó a *eliminar la reelección presidencial*; de manera categórica, en su artículo 78 se estableció que el presidente de la República “no podrá ser reelegido”. La Constitución de 1929 es importante, por traer al Ecuador el constitucionalismo social e introducir en el sistema presidencial algunos elementos aislados del parlamentarismo, lo que determinó la desarticulación del régimen presidencial.

La Constitución de 1978-1979, con la que el Ecuador retornó al Estado de derecho luego de un gobierno *de facto*, recogió la regla establecida en la carta de 1929, de suprimir la reelección presidencial de quien ya haya ejercido la presidencia de la República (artículo 79, número 1), y en compensación dispuso que el periodo presidencial se extienda a cinco años, cuestión que se mantuvo por poco tiempo: en 1983, una reforma constitucional volvió al cuatrienio.

Al tomar en perspectiva el siglo XIX, se observa que el caudillismo predominante, exacerbado por las guerras de la independencia, impidió una sucesión regular en la presidencia de la República que haga posible la transferencia del mando político cada cuatro años. Los golpes de Estado (llamados también “cuartelazos” por el lugar donde se fraguaban) fueron continuos y prosiguieron con menor intensidad en el siglo XX, en que apa-

⁴ El asesinato del grande y polémico presidente (1875) fue antes de posesionarse para un nuevo periodo de seis años, lo que hubiera significado tenerlo en la presidencia doce años ininterrumpidos. Hecho lamentable, pues, al ver lo que ocurrió en el país, el mismo Montalvo escribiría (en *Las Catilinarias*) que mejor hubiera sido dejarle con vida al “gran tirano”.

reció el fenómeno del populismo, que no es más que un caudillismo remozado para una época en que el sufragio popular tiende a universalizarse superando las restricciones con las que se había originado.

En todo caso, el caudillo o líder populista consideró parte de su misión la permanencia en el poder, y por un lapso mayor a los cuatro años previstos constitucionalmente. De este modo, se eliminaba en la práctica la necesidad de ir a una reelección no exenta de riesgos. Sin embargo, a medida que avanza la institucionalización del Estado fue necesario respetar el tiempo de duración de las funciones públicas partiendo del mandato presidencial, lo que se complementó con la aparición de los órganos electorales encargados de organizar y garantizar la transparencia del proceso electoral.

Vale señalar que en las contiendas electorales ecuatorianas, particularmente en el siglo XX, donde se fue superando el fraude electoral, no ha sido común que los expresidentes volvieran a ser designados mediante una reelección para ocupar la presidencia por segunda ocasión. Un caso de excepción fue el del líder populista José María Velasco Ibarra (cinco veces electo presidente). Tampoco fue común que los hijos de los expresidentes fueran electos, en el siglo XX sólo el señor Galo Plaza (hijo del general Plaza Gutiérrez) llegó a la primera magistratura, pero cuando buscó la reelección después de transcurridos algunos periodos no lo consiguió.

IV. NORMATIVA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CÓNYUGE Y PARIENTES DEL PRESIDENTE

El constitucionalismo ecuatoriano no dejó de regular —en materia de elección presidencial— sobre aquellas personas que por su parentesco o por su participación en el gobierno del presidente de la República *en funciones* no podían presentarse como candidatos presidenciales. Tales situaciones eran consideradas como una inhabilidad que, en consecuencia, les impedía la participación política.

Los parientes que estuvieron inhabilitados debían estar dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad. A estos familiares se agregó de manera expresa “quien fuere cónyuge”, y se hizo mediante una reforma constitucional efectuada en 1983.⁵

⁵ Esta reforma fue realizada a la Constitución de 1978-1979 —que tuvo casi veinte años de vigencia—, y constaba entre otras importantes reformas, como la reducción del periodo presidencial de cinco años —plazo razonable— al tradicional cuatrienio; entre los motivos, uno se refería a que el país estaba habituado al periodo de cuatro años. ¿Qué podría decirse ahora frente a la reelección inmediata? Estas reformas se publicaron en el Registro Oficial 569, del 10. de septiembre de 1983.

Entre los funcionarios que por participar en cargos públicos del gobierno quedaban inhabilitados como candidatos presidenciales constaban el vicepresidente (ya fuera titular o por subrogación definitiva) y los ministros de Estado al tiempo de la elección o hasta seis meses antes (por tanto, para no quedar inhabilitado había que renunciar con un tiempo mayor a los seis meses, este tiempo fue suprimido). A estos se agregaban otros, como los miembros activos de la fuerza pública, los que ejercieron gobierno *de facto* (que después se precisará como: los que hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos *de facto*).⁶

En cuanto al fundamento para establecer estas inhabilidades, fue que, dado el parentesco estrecho con el primer mandatario en ejercicio, o el de ser su cónyuge, o de estar en altos puestos de su gobierno, las elecciones presidenciales perderían su transparencia, pues la participación equilibrada entre los candidatos se vería afectada, e incluso los órganos de control electoral podrían perder la imparcialidad si se considera la frágil institucionalidad del país.

Por otro lado, el presidente de la República en ejercicio estaría pre-dispuesto a favorecer a aquellas personas —familiares o funcionarios—, y consecuente con ello pondría a disposición de aquellos toda la maquinaria gubernamental, es decir, dinero y bienes públicos, incluido el voto de buena parte del personal burocrático, obtenido bajo presiones diversas.

Además, es obvio que esta es una manera de evitar, de parte del presidente saliente, toda forma de control posterior a su mandato; su sucesor deberá retribuir los favores recibidos dando una oportuna “protección” a quien deja la presidencia. En realidad, lo que se consigue es que la impunidad impere, lo que es un funesto precedente en el quehacer ético de la política.

Para concluir con este subtema —relativo al cónyuge, a los parientes e importantes colaboradores del presidente—, vale señalar que las Constituciones anteriores, como se ha visto, lo desarrollaron adecuadamente; estas disposiciones estuvieron ubicadas en la parte correspondiente a la función ejecutiva y entre las primeras normas que se referían al presidente de la República.

Sobre estas inhabilidades, la actual Constitución 2008 prefiere no abordarlas, y pasa en silencio. Ya no menciona al cónyuge ni a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La inhabilidad del vicepresidente, y de los ministros de Estado —entre otros—

⁶ La Constitución de 1998 dio más precisión a estos puntos en dos artículos: el artículo 166 y el artículo 101.

tampoco fue considerada. Diríamos que el silencio del texto constitucional es elocuente.

Respecto de los ministros de Estado, en cambio, la Constitución vigente se preocupa por determinar en qué casos no podrían ser ministros, y toma el modelo de las inhabilidades presidenciales para aplicarlas a los ministros; por ejemplo, no pueden ser ministros los “parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o Vicepresidencia de la República”. De igual manera, los “miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo” (artículos 152, números 1 y 3, respectivamente.) Así, un ministro de Defensa no podría ser un oficial en servicio activo.

Debo dejar en claro que estas disposiciones son positivas, y que anteriormente no las hubo; sin embargo, aquellas que se han omitido relativas a las inhabilidades de quienes quieren optar por la presidencia son igualmente importantes.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y LA INSTITUCIONALIDAD ECUATORIANA

Creo necesario, antes de examinar la reelección presidencial en la carta vigente, efectuar un somero análisis respecto de lo que —desde mi punto de vista— ha sucedido en la institucionalidad ecuatoriana.

La Constitución vigente es el fruto de una accidentada convocatoria a Asamblea Constituyente, cuyo hecho más destacado fue la destitución de 57 diputados por reclamar que la convocatoria no siguió el proceso constitucional, y que correspondía al Congreso Nacional aprobar las modificaciones que en el texto de la convocatoria hiciera el presidente de la República. Luego vino un intenso debate sobre “los plenos poderes” que la Constituyente asumió; uno de los primeros mandatos (suerte de leyes) que dictaron los asambleístas fue que ninguna autoridad constituida puede alterar u oponerse a las decisiones de la Constituyente, al tiempo de declarar en receso permanente a lo que quedaba de la función legislativa.

Desde la visión de los constituyentes y de sus asesores, esta Constitución es el resultado de “la revolución ciudadana”. Lo que sí está claro después de los años transcurridos desde que la Constitución se pusiera en vigencia (el 20 de octubre de 2008) es que la institucionalidad del Ecuador se ha vuelto más frágil. La función legislativa —con mayoría oficial— no legisla *motu proprio*, no fiscaliza ni controla políticamente; también se debe señalar que sus tradicionales atribuciones fueron disminuidas o elimina-

das: por ejemplo, no realiza ningún nombramiento importante, de aquellos funcionarios superiores, para lo cual tenían la legitimidad política al ser elegidos por sufragio universal como representantes populares; otro caso, para el enjuiciamiento político del presidente debe primero obtener el dictamen favorable de la Corte Constitucional (a pesar de que no hubo abuso de esta atribución, pues en el Ecuador nunca se dio un juicio político a un primer mandatario).

La función judicial mantiene su desinstitucionalización, se suprimió a la Corte Suprema, y en su lugar quedó una disminuida Corte Nacional, supeditada al Consejo de la Judicatura, que vio reforzadas sus atribuciones en la nueva Constitución, no obstante su inoperancia en la primera década del presente siglo. Después, para 2011, a este Consejo se le reclamó su ineficiencia, y el presidente y sus asesores encontraron la ocasión para intervenir en la justicia a través de una solución plebiscitaria, no exenta de demagogia: se convocó a los ciudadanos a consulta popular para cambiar la transitoria constitucional y nombrar a tres comisionados, quienes en un periodo de dieciocho meses debían reestructurar la administración de justicia.⁷

Por su parte, el Tribunal Constitucional —de mediana actuación— se autoproclamó contra toda norma transitoria de la propia Constitución en Corte Constitucional y asumió de inmediato las nuevas atribuciones que se habían establecido en la carta magna 2008, las cuales, según sus mentalizadores, debían “blindar” a la justicia constitucional. Lo que todos hemos visto es el “blindaje” que han dado a la función ejecutiva y a su titular, mientras se observa la inexistencia de un control jurisdiccional como instrumento esencial de un Estado democrático de derecho.

La creación constitucional de una nueva función de transparencia y control social (llamada “quinta Función”), donde el centro de gravedad es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no ha tenido resultados positivos. Se pensó que este órgano sería el representante genuino de la ciudadanía; esto no ha sucedido hasta el momento.

A dicho Consejo de Participación Ciudadana los constituyentes pasaron los principales nombramientos de los altos funcionarios del Estado

⁷ Esta consulta popular fue realizada el 7 de mayo de 2011 con diez preguntas, que por su complejidad resultaban inapropiadas (cinco de ellas para reformar la Constitución, consulta de referéndum). El resultado que fue proclamado señaló: por el SÍ el 47.12% de los votantes; por el NO el 41.08%; nulos el 5.43%; blancos el 6.37%. El triunfo corresponde al SÍ (a favor del presidente), pues por disposición constitucional no se cuentan ni los votos nulos ni los votos blancos. Los analistas políticos han destacado la polarización como resultado de la consulta. Y, los abogados y juristas constatamos la pérdida de independencia y de imparcialidad —como un mal generalizado— en la función judicial.

que anteriormente los hacía el Congreso Nacional; pero tal proceso tiene mucha lentitud, la selección por méritos no inspira confianza, y las críticas son numerosas. [A tal punto que en la pregunta 3 del referéndum y consulta popular —establecida por la Resolución del Consejo Nacional Electoral, 180, publicada el 14 de febrero de 2018— cuestionaron si consideraban oportuno enmendar la Constitución de la República de Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de dar por terminado el periodo constitucional de sus miembros. El resultado expresado en urnas fue del 63.08% con un “sí” y el 36.92% con “no”].⁸

A lo expresado se debe añadir un aspecto primordial de la Constitución de 2008; ella hace realidad el denominado *hiperpresidencialismo*, fenómeno político que desde hace algunos años se ha venido comentando en Latinoamérica, y que esta vez se le puede apreciar en la estructura organizacional que se ha dado el Ecuador. Este fenómeno, que supera o desborda el cauce político, se convierte en un fenómeno jurídico constitucional.

La Constitución ecuatoriana y las leyes orgánicas que han ido expidiéndose convierten al presidente de la República en el eje central del poder, que cuenta con mayores atribuciones y puede estar presente a través de sus representantes en los consejos o comisiones que regulan cuestiones importantes (desde los recursos hídricos hasta la educación superior, pasando por la regulación de la comunicación y de sus medios hasta otras áreas estratégicas).

Como se sabe, en la mayoría de los países latinoamericanos el titular del Ejecutivo presidencial siempre ejerció un predominio frente a los clásicos poderes y demás instituciones del Estado; muchas veces ese predominio se transformó en abierta hegemonía de carácter autoritario, el cual rompió el principio de la separación de poderes. El neopopulismo de la región fortaleció a muchos presidentes que adoptaron prácticas plebiscitarias para legitimar sus actuaciones, no pocas veces al margen de la ley.

En el Ecuador, el presidente ha tomado este camino de la democracia plebiscitaria, un cesarismo que aspira a fortalecer al poder a la vez personal y popular. Por último, la Constitución de 2008 ha dado lugar a un periodo de transición excesivamente largo, transición que ha durado algunos años, lo cual afecta a la certeza y a la seguridad jurídicas y no contribuye a la institucionalización.

⁸ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

VI. REELECCIÓN INMEDIATA Y REELECCIÓN INDEFINIDA

Como fue expresado, de las dieciocho Constituciones anteriores que desde 1830 ha tenido el Ecuador, una sola estableció la reelección inmediata (para el periodo de 1869); ahora, la decimonovena Constitución —a 139 años de distancia— vuelve por segunda vez a disponer la inmediata reelección del presidente de la República.

El artículo 144 de la Constitución vigente, en su segundo inciso, prescribe: “*La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez*” (énfasis agregado).

Para comprender el alcance de esta disposición hay que remitirse a otra norma constitucional, al artículo 114 (ubicado dentro de la sección intitulada “Representación política”), que señala en su primera parte: “*Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo*” (énfasis agregado).

Se diría que —sin quererlo— nuestros asesores neoconstitucionalistas tomaron el modelo de Estados Unidos. Al menos, los ecuatorianos podíamos regocijarnos de que esta reelección presidencial inmediata tenga lugar por una sola vez, aunque nadie puede asegurar que tal disposición se cumpla, aún más si pensamos en las pautas de comportamiento político que se dieron en el pasado.

Obviamente, el contexto social, político y cultural en que vivimos es muy diferente al del siglo XIX; sin embargo, la atracción y el apetito que produce el poder parece no haber cambiado. Incluso los argumentos de justificación tienen similitud. Quienes detentan el poder se consideran indispensables para llevar adelante los proyectos que harán la felicidad de sus súbditos.

Para algunos países latinoamericanos, el siglo XXI ha hecho reverdecer el antiguo síndrome de mesianismo. Únicamente aquellos predestinados podrán ejecutar las transformaciones sociales, las modernas “revoluciones” de escritorio.

En todo caso, el presidente ecuatoriano aspira a mantenerse en el poder al menos tres periodos, siguiendo el ejemplo de otros mandatarios de la región. El primer periodo fue aquel anterior a la Constitución de 2008; con la vigencia de ésta se dio paso a nuevas elecciones, y —como sucedió con Fujimori— el presentarse para otro periodo presidencial no constituiría un tercer mandato, sería tan solo la reelección establecida en la Constitución. Dentro de la experiencia latinoamericana esta es la ganancia de realizar una Constituyente.

Pero la cuestión no queda allí. Los codiciosos del poder quieren implantar una reelección indefinida mediante una enmienda constitucional que suprima las palabras “por una sola vez” de los respectivos artículos de la Constitución (artículos 144 y 114). Para disminuir el impacto de esta enmienda se han agregado otras, y en total suman 17. El entonces presidente, Rafael Correa, dispuso que sea la asamblea unicameral la que inicie el trámite correspondiente, presentando el texto de enmiendas ante la Corte Constitucional.⁹

Como se esperaba, el órgano de control jurisdiccional dio un dictamen favorable, y con débiles razonamientos aceptó la reelección indefinida, junto a las otras enmiendas; tan solo objetó una que limitaba la acción de protección o amparo, no obstante que hay, al menos, un derecho político constitucional, que también se restringió: el de la consulta popular, que puede ser pedida por los ciudadanos “sobre cualquier asunto” (artículo 104, inciso cuarto). La antedicha enmienda suprime la frase “sobre cualquier asunto”, que constituye un contrapeso natural a la facultad presidencial de convocar a una consulta popular “sobre los asuntos que estime convenientes” (artículo 104, segundo inciso, de la Constitución).

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional, a través del órgano de administración (CAL), formó una comisión especial, que preparó el documento que debía ser sometido al primer debate, el cual fue aprobado el primero de diciembre de 2014. Al respecto, la norma constitucional dispone que el segundo debate debe tener lugar “de modo impostergradable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero” (artículo 441, número 2).

[A pesar del panorama, dichas enmiendas no subsistieron, por lo que no existieron modificaciones de la Constitución].¹⁰ La posibilidad de que un mandatario se reelija sin límites va en contravía de la alternabilidad y trae a la memoria casos de los generales Stroessner, Trujillo, Somoza, entre otros.

⁹ La Asamblea de mayoría oficialista elaboró dieciocho enmiendas, y fueron presentadas ante la Corte Constitucional el 26 de junio de 2014. Hay que señalar que la llamada “enmienda”, según la norma constitucional (artículo 441), procede cuando la modificación de uno o más artículos de la Constitución “*no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...*”. En caso contrario hay que convocar una asamblea constituyente. La opinión pública debatió si la reelección presidencial indefinida no alteraba la estructura constitucional o a uno de los elementos del Estado.

¹⁰ [Adición de Renata González Olivares, N. del E.].

VII. LA ALTERNABILIDAD, UNA VIRTUD REPUBLICANA

Una cuestión importante sobre la cual América Latina debe volver a reflexionar es la relativa a la alternabilidad política de los gobernantes, elemento sin el cual la idea republicana pierde valor y sentido.

Cuando la antigua Roma dejó el sistema monárquico —en el año 509 antes de nuestra era— dio inicio la república. Si bien el concepto de república ha tenido sus variantes, mantuvo los elementos que fueron destacados por los juristas romanos: la *res publica* entrañaba la idea de que el poder era cosa pública en el sentido de que el ejercicio del gobierno pertenecía al pueblo, a las mayorías, al contrario de lo que sucedió en la época de los reyes. Para Cicerón, la *res publica* denotaba el interés común y el consenso a una ley común para afirmar la justicia.

Para los constituyentes de Filadelfia (1787), la república significó un claro distanciamiento de la monarquía, y aquella tendría su fundamento tanto en el gobierno representativo como en la separación de poderes, con un sistema de frenos y contrapesos entre las instituciones políticas del Estado. Así lo conceptuaron John Adams y Alexander Hamilton, haciendo coincidir en la figura del jefe de Estado la del jefe de gobierno, lo que diferenciaría al presidencialismo del parlamentarismo.

No obstante las tesis de algunos ideólogos, como Hamilton, que abogaron por la reelección presidencial y el continuismo, la república presidencial norteamericana estableció la alternabilidad en el ejercicio del poder al no aceptar más de una reelección, y esta alternabilidad se constituiría como la virtud republicana por excelencia. De este modo lo vieron nuestros próceres, entre los que sobresale Rocafuerte, como la mayoría de los prohombres de América Latina, aunque muchas veces las prácticas políticas contradijeran el principio de la sana alternabilidad.

Además, para aquellos tiempos la idea republicana se veía fortalecida con la legitimación del sufragio popular, que es una característica de la que careció la monarquía. Sólo después con el advenimiento de la monarquía constitucional, ésta alcanzará, igualmente, tal legitimación.

Nuestro país, desde su Constitución de 1835, consagró la denominación de República del Ecuador, apelativo que no lo utilizó en la carta política de 1830, por cuanto dejó abierta la posibilidad de unirse y confederarse “con los demás Estados de Colombia para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia” (artículo 2o.). Hecho que ha sido considerado de diversas maneras: ¿exceso de idealismo, de ingenuidad política o fue una estrategia?

En cuanto a la forma de gobierno, se estableció, esta vez desde el inicio, que el presidencialismo ecuatoriano sería alternativo además de ser popular, representativo, responsable y electivo, características que constituyen valores y principios.

Me atrevo a afirmar que los ecuatorianos no hemos dado la valoración debida a la idea republicana, marco en el cual deben organizarse y funcionar las instituciones políticas del Estado. Al respecto, me parece interesante contrastar el sentimiento republicano de juristas y pensadores franceses que han comprendido el hondo significado de que su país se constituya como una república y permanezca como tal.¹¹

VIII. SÍNTESIS FINAL

Mirando la evolución constitucional del Ecuador en lo concerniente a la reelección del presidente de la República, se puede afirmar lo siguiente: en el punto relativo a la reelección presidencial, la visión política de los constituyentes de 1830 fue acertada al buscar distanciar por dos periodos una nueva designación, cuestión que fue reiterada en las Constituciones de 1884 y en las dos liberales de 1897 y 1906. Sin embargo, el contexto histórico del siglo XIX —con su precaria institucionalidad— condenaba a estos propósitos republicanos a permanecer inaplicados.

La realidad política de nuestro medio, plagada de caudillos codiciosos del poder, determinó que los constituyentes ecuatorianos de las diversas épocas miraran con desconfianza la reelección inmediata, y, salvo la carta garciana de 1869, no hubo inclinación alguna para aceptarla. Al contrario, en dos Constituciones (de 1929 y de 1979) se eliminó toda posibilidad de reelección presidencial.

Y, por encima de esta experiencia histórica, la Constitución vigente de 2008 estableció la reelección inmediata del presidente de la República por una sola vez. Sin embargo, esta normativa no satisfacía al oficialismo que comandaba la “revolución ciudadana” para tratar de implantar una reelección indefinida utilizando el predominio mayoritario que tenían en la Legislatura.

En este estado de cosas, decíamos, el propósito que impulsó la reforma constitucional —mediante una enmienda— estuvo asegurada en la Legislatura, y para alcanzar esta finalidad se unieron la Corte Constitucional y

¹¹ En esta línea está Michel-Henry Fabre, profesor y rector honorario de la Universidad de Aix-Marseille, quien denomina a su obra *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudentia, 1984.

el Consejo Nacional Electoral, que impidieron con excusas triviales los pedidos ciudadanos de realizar una consulta popular para aprobar o negar la reelección indefinida. Estas actuaciones de los órganos de control constitucional y electoral dejaron ver la falta de independencia y de imparcialidad, no fortalecen el Estado de derecho, y resulta una ironía que la Constitución 2008 proclame en el primer artículo que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”.

Por otro lado, como se dijo en su momento, las elecciones presidenciales perderían su transparencia, pues no existiría una participación equilibrada entre los candidatos, y peor si los órganos de control electoral no van a actuar con imparcialidad; el presidente que quiera reelegirse tendrá a su disposición toda la maquinaria gubernamental, dispondrá de dinero y bienes públicos para su campaña proselitista; tampoco faltará el voto de la mayor parte del personal burocrático, obtenido bajo presiones diversas.

Todos estos aspectos negativos ya los experimentó la sociedad ecuatoriana cuando luego de la aprobación de la Constitución 2008 el presidente en funciones volvió a presentarse como candidato para, de este modo, poner en práctica los nuevos mandatos constitucionales. Asimismo, la consulta popular del 7 de mayo de 2011 (para intervenir básicamente en la función judicial) puso de manifiesto los abusos electorales en que incurrieron las autoridades gubernamentales con la anuencia del Consejo Nacional Electoral.

En suma, el Ecuador, al poseer un régimen presidencial hipertrofiado que termina anulando la separación de poderes, transita por una ruta que no es la del Estado de derecho; éste no se ha fortalecido. Es el resultado lógico de no contar con un sistema de controles, especialmente no existe el control político de la Legislatura, menos todavía el control jurisdiccional de una corte constitucional. Y, dentro de esta realidad concreta, la reelección inmediata del presidente de la República se ha manifestado como negativa, peor aún será la reelección indefinida.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARCHIVO LEGISLATIVO, *Actas de las Constituciones de la República del Ecuador y textos constitucionales*. Quito, Palacio Legislativo.
- BORJA Y BORJA, Ramiro, *Derecho constitucional ecuatoriano*, Ecuador, IV ts., sin editorial, 1979.
- GALLI, Carlo, *El malestar de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2013.

- GIMENO, Ana, *Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano*, Ecuador, Banco Central del Ecuador, Colección Histórica XVIII, 1988.
- HURTADO, Osvaldo y SALGADO, Hernán, *Dos mundos superpuestos. Ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana*, 3a. ed., Ecuador, INEDES (Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social), 1980.
- JARAMILLO ALVARADO, Pío, *La presidencia de Quito*, Ecuador, Editorial “El Comercio”, II ts., 1938.
- MONCAYO, Pedro, *El Ecuador de 1825 a 1875*, Ecuador, Casa de la Cultura Ecuatoriana, II ts., 1979.
- SALGADO PESANTES, Hernán, *Lecciones de derecho constitucional*, 4a. ed., Ecuador, Ediciones Legales, 2012.
- TOBAR DONOSO, Julio, *Desarrollo constitucional de la República del Ecuador*, Ecuador, Editorial Ecuatoriana, 1936.