

LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 2008 Y EL HIPERPRESIDENCIALISMO AUTORITARIO*

STRUCTURAL PROBLEMS OF THE 2008 ECUADORIAN CONSTITUTION AND THE AUTHORITARIAN HYPER-PRESIDENTIALISM

RICHARD ORTIZ ORTIZ**

Universidad de Las Américas-Ecuador
r.ortiz@udlanet.ec

RESUMEN: Este estudio pretende evaluar el diseño institucional de la Constitución ecuatoriana de 2008 bajo el régimen de la Revolución Ciudadana (2007-2017). El presidente Rafael Correa inauguró en enero de 2007 una nueva fase de la historia política ecuatoriana que se extendió hasta el fin de su mandato, en mayo de 2017. Este período llevó el nombre de Revolución Ciudadana e incluía, entre sus estrategias de poder, la elaboración de una nueva Constitución, con el fin de refundar el Estado y sentar las bases de una nueva forma de hacer política en beneficio de los ciudadanos. La Constitución de 2008 trajo consigo innovaciones importantes en cuanto a los derechos y sus garantías, pero con un sistema de gobierno que fue acusado de hiperpresidencial. Esta crítica se trasladó a todo el edificio institucional de la Constitución, y estuvo influenciada por el estilo autoritario y plebiscitario del ejercicio del poder del jefe del Ejecutivo. Aunque se identifica un claro reforzamiento de los poderes presidenciales en la Carta Magna, un análisis más detenido de la realidad constitucional ecuatoriana permite identificar factores más relevantes que explican la deriva autoritaria del régimen y, por tanto, el debilitamiento del Estado de derecho y la democracia.

ABSTRACT: This article evaluates the institutional design that emerges out of the Ecuadorian Constitution of 2008 written under the so-called Revolución Ciudadana (Citizen Revolution) (2007-2017). On January 2008, President Rafael Correa instated a new period of the political history in Ecuador that was stretched out until the end of his mandate in May 2017. This period bears the name of Revolución Ciudadana and, among its strategies of power, included the preparation of a new Constitution aiming to re-found the State and to lay the ground for a new way to make politics in benefit of the citizens. The 2008 Constitution brought along several important innovations regarding rights and guarantees at cost of a system of government accused of hyper-presidentialism. Encouraged by the authoritarian and plebiscitarian exercise of power deployed by the President, this criticism was then extended to all the institutional framework of the Constitution. Although an evident reinfor-

* Trabajo recibido el 10 de abril de 2018 y aprobado el 10 de octubre de 2018.

** Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor de Teoría del Estado y de la Constitución, y Derecho Constitucional de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador.

cement of the presidential powers can be identified, it is my contention that a closer analysis of the Ecuadorian constitutional reality unveils more relevant factors that account for the authoritarian turn of the government and, thus, the weakening of the Rule of Law and democracy.

PALABRAS CLAVE: Constitución de 2008, hiperpresidencialismo, Rafael Correa, Revolución Ciudadana.

KEY WORDS: 2008 Constitution, hyper-presidentialism, Rafael Correa, Revolución Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Ecuador inauguró la tercera ola democratizadora en América del Sur en 1978/79. Después de la última dictadura militar (1972-1979), el primer gobierno de esta fase democrática asumió el poder en agosto de 1979. Desde sus comienzos hasta los primeros años del siglo XXI, la democracia ecuatoriana se caracterizó por un permanente conflicto entre ejecutivo y legislativo, la debilidad del sistema de partidos y una serie de crisis institucionales que se resolvieron con la destitución inconstitucional en 1997, 2000 y 2005 de tres presidentes elegidos democráticamente. Para las elecciones presidenciales de 2002, el sistema de partidos tradicional mostraba señales de debilitamiento y, para las elecciones de 2006, una nueva fuerza política ganaría las elecciones con un discurso contra las instituciones de la democracia representativa y la clase política tradicional¹. El nuevo presidente, Rafael Correa —electo en segunda vuelta—, asumiría la dirección del Estado y abriría una nueva fase en la historia política ecuatoriana denominada Revolución Ciudadana, en la que la débil democracia y el Estado de derecho dejarían prácticamente de existir.

La estrategia de poder de la Revolución Ciudadana se resumía en la refundación del Estado mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente de *plenos poderes* que elaboraría una Constitución y en la monopolización de todos los órganos del Estado. La nueva Constitución fue aprobada en septiembre de 2008 y, en las elecciones de 2013, el partido de gobierno, Alianza País (AP), pudo asegurar una clara victoria en las elecciones presidenciales y parlamentarias que consolidó su poder en forma definitiva. Frente a esta deriva autoritaria del sistema político ecuatoriano surgieron varias críticas a la organización de los poderes en la nueva Constitución, especialmente a la concentración de competencias en el Ejecutivo, que muchos interpretaron como una de las razones de la consolidación antidemocrática de la Revolución Ciudadana.

Así, el historiador ecuatoriano Enrique Ayala, en referencia al régimen bajo el mando de Correa, planteó la tesis de que, en la Constitución ecuatoriana de 2008,

¹ FREIDENBERG y PACHANO (2016).

“muchas de las disposiciones orgánicas se hicieron a la medida del autoritarismo y el régimen [de la Revolución Ciudadana] las usa para consolidar el poder único”². La idea que subyace en el ensayo de Ayala es que el estilo autoritario del presidente Rafael Correa (2007-2017) no se explica solamente por el proceder vertical y antidemocrático del Jefe de Estado, sino por rasgos estructurales de la Constitución de Montecristi que permiten y propician prácticas autoritarias y antidemocráticas en el proceso político del Ecuador. Estas falencias –según Ayala– solo podrían ser superadas con la convocatoria a una nueva asamblea constituyente.

En el contexto señalado, este trabajo pretende, por un lado, evaluar el diseño constitucional del sistema presidencial ecuatoriano, especialmente las competencias del Presidente de la República, con el fin de esclarecer si la Constitución de la República (CR) de 2008 impone un sistema hiperpresidencial y, por otro lado, entender el papel que representa la arquitectura institucional en la estrategia de poder de la Revolución Ciudadana en el período 2007-2017. Con estos objetivos, (1) primero se hace un balance de los aspectos que podrían considerarse innovadores de la Constitución del 2008, con el objeto de evitar una descripción sesgada y solo negativa del texto constitucional. (2) Luego se resumen las críticas a la parte orgánica de la Carta Magna, que se extienden prácticamente a todos los principales órganos de las cinco funciones del Estado. Después, (3) el estudio se centra en los aspectos conceptuales e institucionales del hiperpresidencialismo; para, de este modo, analizar la configuración concreta de los poderes presidenciales en la Constitución de 2008 y, a paso seguido, describir la estrategia de poder del régimen del presidente Correa (2007-2017). Finalmente, (4) se exponen las conclusiones de esta investigación.

1. LAS INNOVACIONES DE LA CONSTITUCIÓN 2008

La Revolución Ciudadana asumió el poder en enero de 2007 con el discurso de “refundar el Estado”. Este objetivo incluía la convocatoria a una Asamblea Constituyente de *plenos poderes*, con el fin primordial de redactar una nueva Constitución. Las condiciones sociales y políticas que explican el ascenso de Rafael Correa al poder se resumen en una fuerte crítica al sistema representativo y al modelo de Estado “neoliberal”³. Se suponía que la nueva Constitución debía cambiar los fundamentos del Estado y de la economía, con el fin de alcanzar el “buen vivir” (art. 3º, N° 5, CR) para todos los ecuatorianos.

² AYALA (2015), p. 61.

³ GRIJALVA (2012b), p. 25; ULLOA (2017), pp. 49-55.

La nueva Constitución del Ecuador fue aprobada, mediante referéndum, el 28 de septiembre de 2008. Las primeras reacciones de los especialistas fueron positivas y se concentraron en resaltar especialmente los aspectos innovadores de la parte dogmática (derechos y sus garantías), mientras que a la parte orgánica se le prestó poca atención o los análisis fueron sobre todo descriptivos⁴. La tabla 1 resume aquellos aspectos positivos del texto constitucional. Entre sus elementos centrales se encuentran: el cambio de modelo de Estado (art. 1.1), la ampliación del catálogo de derechos (Título II), el reforzamiento de las garantías de los derechos (Título III) y el fortalecimiento de los mecanismos de democracia directa (arts. 103-107).

Tabla 1: Innovaciones de la Constitución de 2008

Ámbitos	Aspecto innovador
Estructura del Estado	<ul style="list-style-type: none"> – Cambio del Estado social de derecho al “Estado constitucional de derechos y justicia” (art. 1.1). – Introducción de la plurinacionalidad (art. 1.1).
Rol del Estado en la economía	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento del rol del Estado en la economía, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos (arts. 283-312). – Fortalecimiento del sistema nacional de planificación (arts. 275, 279-280). – Preeminencia de la economía pública y de la popular y solidaria, sobre la privada (arts. 319-320).
Derechos y garantías	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión sistemática de los principios de aplicación de los derechos (art. 11). – Mayor desarrollo de los derechos sociales y económicos, llamados del buen vivir (arts. 12-32). – Introducción de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (arts. 35-55). – Fortalecimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas (arts. 56-60). – Incorporación de los derechos de la naturaleza (arts. 71-74). – Ampliación y desarrollo de las garantías de los derechos (arts. 84-94).
Democracia directa	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento de la iniciativa popular normativa (art. 103). – Ampliación de la consulta popular (art. 104). – Ampliación de la revocatoria del mandato (art. 105).

Fuente: ÁVILA (2012); MARTÍNEZ (2012); GRIJALVA (2012a); HÄBERLE (2016).

⁴ ÁVILA *et al.* (2008); ÁVILA (2008); ANDRADE *et al.* (2009).

El artículo 1.1 de la nueva Constitución deja atrás el modelo del “Estado social de derecho” –o “neoliberal”, como se atrevieron a afirmar algunos críticos⁵– de la Carta Política de 1998 para introducir el *Estado constitucional de derechos y justicia*. Con esta nueva forma de Estado se pretende acentuar el papel del Estado en la protección y realización de los derechos como primer deber básico del Estado (art. 3º, N° 1, CR), y en la consecución de una sociedad socialmente equilibrada⁶. Las características de esta nueva construcción jurídica constitucional se resumirían –según la visión de algunas opiniones favorables al texto constitucional– en: “la adopción de un modelo de democracia participativa en reemplazo de la antigua democracia representativa; la constitucionalización [...] de las modernas tendencias del derecho internacional de los derechos humanos; la ampliación radical del sistema de derechos y garantías; el reconocimiento al carácter plurinacional, multiétnico y pluricultural del Ecuador, unidos a la consideración de la Constitución como norma jurídica directamente aplicable; al nuevo rol de los valores y principios en la configuración del derecho vigente; y al fortalecimiento del papel de los jueces y de la función judicial dentro de la arquitectura constitucional[...]”⁷. Algunas voces críticas, por el contrario, han interpretado este cambio de modelo como el reemplazo de la concepción clásica de la Constitución entendida como instrumento para la defensa de los derechos de los ciudadanos frente al Estado, por un concepto en el que el Estado es el que garantiza y realiza los derechos, sin considerarse los posibles excesos de la actividad estatal⁸.

⁵ MONTAÑA y PAZMIÑO (2013), p. 31. Estos dos autores incluso hablan de un “modelo constitucional oligárquico empresarial” que habría tenido vigencia durante el período 1984-2006 y que fue superado con la nueva Constitución “posneoliberal” (pp. 24 y 38). El antiguo esquema constitucional estaría caracterizado por la “privatización progresiva de lo público; la eliminación de la identidad entre lo público y lo estatal; el reemplazo de la ley por el contrato como principal instrumento de regulación social; la sustitución del debate parlamentario que es reemplazado por el lobby corporativo; la incapacidad creciente del Estado de garantizar jurídicamente los derechos, y especialmente los derechos sociales, lo que trajo como resultado la total desestructuración política, social y económica de la región” (p. 38).

⁶ ÁVILA (2008b, 2009). MONTAÑA y PAZMIÑO (2013) resumen la novedad del nuevo modelo de Estado de la siguiente manera: “incorpora [...] los principales postulados del garantismo constitucional europeo, y aporta al constitucionalismo mundial con imaginativas réplicas a los inmensos retos institucionales, políticos, sociales, económicos y culturales que tiene la realidad ecuatoriana” (p. 24).

⁷ MONTAÑA y PAZMIÑO (2013), pp. 24-25. También cambió el papel del Ejecutivo que “ya no debe limitarse a ejecutar la ley, sino más bien a garantizar los derechos de los ciudadanos a través de políticas públicas eficaces”. JARAMILLO (2011), p. 37.

⁸ ECHEVERRÍA (2015), p. 65. En realidad, el mayor peligro del “discurso de los derechos” fue la interpretación distorsionada de que el Estado puede también tener derechos y que, por tanto, puede perseguir a los ciudadanos mediante las garantías judiciales que fueron estatuidas para su protección, con la complicidad de jueces serviles. ÁVILA (2012c), pp. 16-17.

A la calificación del Estado se suma, por ende, la de *plurinacional*, que implica el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica del país, tan ignorada desde la fundación de la República⁹. Este principio constitucional se refleja ante todo en el fortalecimiento de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57 CR). El texto constitucional también les reconoce a estos colectivos el derecho a “[c]rear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario”¹⁰, una declaración que se traduce en el ejercicio de la jurisdicción indígena, sometida a la Constitución y al respecto de los derechos humanos y, por tanto, al control de constitucionalidad (art. 171 CR). Mas, la plurinacionalidad no se traduce en la estructura institucional del Estado, pues no hay mecanismos concretos para la participación de la población indígena en los órganos representativos ni en la administración pública.

Otra innovación importante es el cambio del *rol de Estado en la economía* y en la planificación. Los avances se resumen en la vuelta a un Estado interventor con fines sociales (buen vivir) y, en consecuencia, se otorga mayor preeminencia tanto a la economía pública como a la popular y solidaria, sobre la iniciativa privada (art. 283 CR). En esos términos, “el mercado pierde esa centralidad en el sistema económico para convertirse en un mecanismo más, junto con otras formas de intercambio justo y de organización económica de tipo comunitario, público, autónomo o mixto”¹¹. El nuevo modelo económico es social y solidario. En él se “valora y promueve la participación democrática de las personas y colectivos en los procesos económicos en que actúan”¹². Por otro lado, se fortalece y centraliza el sistema nacional de planificación, que es obligatoria para todos los gobiernos locales (art. 241 CR). El concepto de desarrollo es reemplazado por el del buen vivir (*sumak kawsay*), de modo que se conectan los deberes primordiales del Estado con la realización de los derechos (art. 3º, N° 1, CR).

En cuanto a los *derechos*, primero, se observa que, en el artículo 11 del Código Político, se institucionalizan los *principios de aplicación* de los derechos, que –según Häberle– constituyen “una recepción tácita de la literatura especializada y jurisprudencia europea, que no se puede dejar de ser alabada”¹³. Este artículo

⁹ LLASAG (2009), pp. 179-181; GRIJALVA (2012a), pp. 30-32.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 57, N° 10.

¹¹ GRIJALVA (2012c), p. 40.

¹² GRIJALVA (2012c), p. 41.

¹³ HÄBERLE (2016), p. 130.

constitucional –junto al artículo 10– resume los principales avances relativos a la doctrina de los derechos sobre una concepción amplia de sus titulares (que incluye a grupos, colectivos y a la naturaleza), una legitimación generosa para la judicialización de su violación, la consagración del principio de igualdad y no discriminación, la aplicación directa de los derechos, el principio de progresividad y de prohibición de regresividad, la cláusula abierta de los derechos y la prohibición impuesta al legislador de vulnerar el contenido esencial, entre otros¹⁴.

Por su parte, el nuevo catálogo de *derechos* (arts. 12-82 CR) ya no se ordena por “generaciones”, sino que sigue solo una lógica temática, empezando con las bases materiales del disfrute de todo derecho (derechos del buen vivir) y concluyendo con las garantías procesales y del Estado de derecho (derechos de protección). En este catálogo, hay que mencionar especialmente a: los derechos económicos, sociales y culturales que aparecen con el nombre de “derechos del buen vivir” (arts. 12-34 CR), que incluyen el derecho al agua y una alimentación sana; los derechos de los grupos y personas de atención prioritaria, a quienes se les proporciona –a más de los derechos generales– una serie de medidas de acción afirmativa a cargo del Estado (arts. 35-55 CR); los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas que se han ampliado y profundizado (arts. 56-60 CR) –como ya se señaló–; y, una de las grandes innovaciones del texto constitucional que son los derechos de la naturaleza (arts. 71-14 CR), que no tienen parangón en ninguna Constitución del mundo¹⁵. Claro que la retórica de la Constitución sobre derechos, garantías y buen vivir plantea la pregunta “de si y cómo un pequeño país [como el Ecuador] puede cumplir todas esas tareas, –a decir de Häberle– tal vez en décadas, lentamente, en cooperación con los países vecinos latinoamericanos”¹⁶.

La Constitución de 2008 también fortalece las *garantías de los derechos*, que no se reducen a las jurisdiccionales, sino que incluyen a las normativas (art. 84), de políticas públicas (art. 95.1) y de participación (art. 95.2), que obligan a todo órgano del Estado a respetar los derechos en la producción de normas, en el desarrollo de las tareas públicas, y que buscan asegurar la participación de los ciudadanos, con el fin de velar que la actividad del Estado se dirija a la realización de los derechos. En cuanto a las garantías jurisdiccionales, no solo se contemplan las clásicas acción de protección –antes acción amparo– (art. 88), hábeas corpus

¹⁴ CORDERO y YÉPEZ (2015), pp. 20-41.

¹⁵ ÁVILA (2012b); GRIJALVA (2012b), pp. 27-29.

¹⁶ HÄBERLE (2016), p. 133.

(arts. 89-90) y hábeas data (art. 92), sino que se incluyen la acción de acceso a la información pública (art. 91), la acción de incumplimiento (art. 93) y la acción extraordinaria de protección (arts. 94 y 437). Esta última permite controlar la actividad de los jueces ordinarios en referencia al respeto de los derechos constitucionales y del debido proceso en la administración de justicia ordinaria¹⁷.

Otra de las intenciones principales del Constituyente de Montecristi fue la de fortalecer los mecanismos de *democracia directa* en la nueva Constitución. Según su artículo 95, los ciudadanos “participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”¹⁸. Para conseguir este propósito, la Norma Suprema combina mecanismos de democracia directa (arts. 103-105 CR), democracia participativa (arts. 100-101 CR) y democracia comunitaria (art. 57, N° 9, CR), con las clásicas instituciones de la democracia representativa (arts. 108-117 CR). En cuanto a los mecanismos de democracia directa, se amplió la revocatoria del mandato (art. 105 CR) a todas las autoridades de elección popular, sin imponer ninguna clase de causales¹⁹. La consulta popular también se reguló ampliamente en sus dos variantes: referéndum y plebiscito (art. 104). La solicitud de convocatoria a consulta puede ser realizada por el ejecutivo central “sobre los asuntos que estime convenientes” o por cualquiera de los gobiernos locales (regional, provincial, cantonal o parroquial rural) “sobre temas de interés para su jurisdicción”. La solicitud también puede ser hecha por la propia ciudadanía con el respaldo del 5% del registro electoral si la convocatoria es a nivel nacional y del 10% si es en el ámbito local, incluso los ecuatorianos residentes en el extranjero podrían promover una consulta sobre “asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano”. Finalmente, mediante la iniciativa popular normativa (art. 103), los ciudadanos pueden proponer la creación, reforma y derogación de cualquier tipo de normas en todos los niveles de gobierno.

¹⁷ CORDERO y YÉPEZ (2015), pp. 41-45; GRIJALVA (2012b), p. 29.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 95.

¹⁹ La revocatoria del mandato fue completamente inutilizada mediante la reforma de mayo de 2011 a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que introdujo causales para solicitar la revocatoria y aumentó el número de firmas necesarias según el número de electores para formalizar la solicitud (Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la Revocatoria del Mandato, 2011).

Todos los aspectos positivos e innovadores de la Constitución de Montecristi descritos pasaron a un segundo plano debido a la dinámica política del período 2007-2017. El poder de turno reinterpreto el modelo constitucional como una forma de asegurar un presidencialismo reforzado, con un papel limitado del poder legislativo y de la participación ciudadana. Después de los primeros años del gobierno del presidente Correa, se empezó a elaborar una crítica sobre todo el mapa de la organización del poder dibujado en la Carta revolucionaria y sobre cómo el ejercicio de la política dejó atrás los avances constitucionales.

2. LAS CRÍTICAS AL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Aunque han transcurrido casi diez años de la expedición de la Constitución de 2008, poca es la producción científica sobre los aspectos institucionales del modelo de Montecristi –ciudad en la que se elaboró y aprobó el texto constitucional–. En la fase final del proceso constituyente 2007-2008, ya aparecieron varias publicaciones sobre la nueva Norma Suprema²⁰; posteriormente siguieron algunas publicaciones²¹. Dos elementos distinguen a esos primeros estudios: (1) una falta de postura crítica frente a la Carta Magna de 2008 y (2) una concentración excesiva en los derechos y sus garantías, de modo que se descuida la parte orgánica de la Constitución. Solo pocos autores advirtieron, desde el principio, algunos problemas estructurales del nuevo texto constitucional²².

Tabla 2: Deficiencias estructurales de la Constitución de 2008

Órgano	Defecto	Críticos
Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> – Presidencialismo exacerbado. – Reección indefinida (2015-2018). – Eliminación de la autonomía del Banco Central. – Poder de veto fuerte. – Disolución de la Asamblea Nacional mediante decreto presidencial. – Posibilidad de dictar decretos leyes en el caso de disolución parlamentaria. 	Verdesoto (2008), Balda (2008), Echeverría (2009, 2015), Torres (2009), Ayala (2015), Chalco (2016)

²⁰ ILLDIS (2008); ACOSTA *et al.* (2008); ÁVILA *et al.* (2008); ÁVILA (2008a); ANDRADE *et al.* (2009).

²¹ ÁVILA (2012a); GRIJALVA (2012a); OYARTE (2016).

²² VERDESOTO (2008); ECHEVERRÍA (2009); OYARTE (2009).

Órgano	Defecto	Críticos
Asamblea Nacional	<ul style="list-style-type: none"> – Anulación de las funciones de nominación. – Exigencia de dictamen de la Corte Constitucional para juicio político a Presidente y Vicepresidente de la República. – Debilitamiento del procedimiento parlamentario. 	Verdesoto (2008), Viciano (2008), Ayala (2015), Chalco (2016), Oyarte (2009, 2016)
Consejo de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> – Injerencia del Ejecutivo y falta de independencia. – Proceso disciplinario que afecta a actividades jurisdiccionales. 	Pásara (2014), Ávila (2011)
CPCCS	<ul style="list-style-type: none"> – Confusión entre Estado y sociedad. – No es representativo. – Integración partidista y manipulación de los concursos públicos para la designación de órganos con relevancia constitucional. 	Verdesoto (2008), Ayala (2015), Aguilar (2009), Oyarte (2016), Hurtado (2014)
Consejo Nacional Electoral	<ul style="list-style-type: none"> – Integración unipartidista. – Falta de neutralidad. 	Ayala (2015)
Corte Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> – Forma de integración y falta de independencia. – Ausencia de control político. – Excesiva arbitrariedad a pretexto de los derechos. 	Verdesoto (2008), Echeverría (2009)

Fuente: Elaboración propia.

Las críticas tempranas al modelo institucional de la Constitución de 2008 se centraron en el sistema presidencial y el desequilibrio de poderes²³. Luego, en los últimos años del mandato del presidente Correa, los ataques se dirigieron especialmente contra el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)²⁴. No obstante, se puede ver que todas las partes del diseño constitucional han sido objeto de alguna clase de objeción; es decir, prácticamente todos los órganos principales de las cinco funciones del Estado (Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Transparencia y Control Social, y Electoral) fueron puestos en duda, y no siempre por aspectos institucionales.

La tabla 2 intenta resumir los principales defectos del modelo institucional ecuatoriano. Entre los críticos de la Constitución de Montecristi se mezclan cons-

²³ VERDESOTO (2008); BALDA (2008); OYARTE (2009); ECHEVERRÍA (2009); TORRES (2009a y 2009b).

²⁴ AYALA (2015); AGUILAR (2009); OYARTE (2016); HURTADO (2014), p. 96.

titucionalistas²⁵, politólogos²⁶ e incluso historiadores²⁷. Este grupo heterogéneo de académicos coincide en su postura adversa e incluso de abierta oposición al régimen de Rafael Correa. Se ha clasificado a los diversos autores según el órgano a quien va dirigida la crítica. Se puede observar que la mayoría de posturas negativas se acumulan contra el ejecutivo y el desbalance de poderes.

Varios críticos del modelo institucional de Montecristi constatan un fortalecimiento desmesurado de la posición del *Presidente de la República*, en desmedro de las otras funciones del Estado, especialmente de la Función Legislativa y de la independencia de los jueces²⁸. Los detractores de la estructura de los poderes creen encontrar señales claras de la posición fuerte del Jefe de Estado en: el mayúsculo poder de veto, que le permite influir decisivamente en el procedimiento legislativo (art. 138 CR); la atribución de disolver la Asamblea Nacional y de dictar decretos de urgencia económica hasta que se instale en nuevo órgano legislativo (art. 148 CR); y, la reelección indefinida (arts. 114 y 144), introducida por la reforma constitucional de diciembre de 2015²⁹. Consecuencia de este desequilibrio de poderes sería el vaciamiento del contenido democrático del sistema político³⁰. Sin embargo, ya en el análisis del funcionamiento del sistema, se nota que son factores extraconstitucionales los que explican más adecuadamente el poder desproporcionado del presidente Correa, como su estilo vertical de gobierno, el apoyo fuertemente plebiscitario del régimen y una clara mayoría en la Asamblea Nacional. Estos temas serán analizados más abajo.

A la regulación constitucional de la *Asamblea Nacional* –más allá de su falta de originalidad y sistemática³¹– se le criticó por haber debilitado a la Función Legislativa frente al Ejecutivo. Aunque las crisis institucionales de 1997, 2000 y 2005, que concluyeron con la destitución inconstitucional de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, respectivamente, tuvieron como centro el rechazo a los presidentes mencionados, la reforma político-constitucional de 1998 y 2008

²⁵ OYARTE (2016).

²⁶ VERDESOTO (2008) y MONTÚFAR (2012).

²⁷ AYALA (2015).

²⁸ VERDESOTO (2008); BALDA (2008); ECHEVERRÍA (2009); TORRES (2009); AYALA (2015); HURTADO (2014), y CHALCO (2016).

²⁹ Después de la consulta popular de febrero de 2018, se eliminó la reelección indefinida y se regresó a la regulación original: una sola reelección consecutiva o no (art. 114 CR).

³⁰ HURTADO (2014); MONTÚFAR (2012); BASABE y MARTÍNEZ (2014).

³¹ VICIANO (2009).

no se dirigió, paradójicamente, a reforzar el papel del legislativo en el control del gobierno, sino a fortalecer a la cabeza del Ejecutivo³². Con este objetivo, en la Constitución vigente, se transfirieron competencias centrales de la Asamblea Nacional al denominado CPCCS, que ahora se encarga de establecer mecanismos de rendición de cuentas, investigar casos de corrupción y establecer mecanismos de investigación a las instituciones del Estado (art. 208, N°s. 2, 4 y 8), de manera que se sobrepone a las facultades de fiscalización del Legislativo. Además –y más importante– se eliminó el poder de nominación del parlamento de órganos importantes del Estado³³, que fue asignado al mismo CPCCS. La consecuencia ha sido que la Asamblea Nacional desempeñe un papel secundario en la vida del Estado y que las nuevas autoridades –designadas por CPCCS– no gocen de la legitimidad democrática avalada por el órgano representativo del Estado.

Otro órgano constitucional también importante para el Estado constitucional ha sido objeto de múltiples críticas: el *Consejo de la Judicatura*³⁴. La reforma constitucional de mayo de 2011, mediante referéndum, cambió la forma de designación por concurso de méritos y oposición en la que todos ciudadanos que cumplieran los requisitos podían participar³⁵, por un concurso cerrado en que solo el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Presidente de la República, la Asamblea Nacional, el Fiscal General del Estado y del Defensor Público General pueden presentar ternas. Este modo de designar al órgano de gobierno de la Función Judicial sancionó la presencia del Ejecutivo en la administración de justicia y, puesto que las demás instituciones públicas que participaban en la designación ya habían sido cooptadas por el gobierno, se aseguró una composición unipartidista de dicho órgano constitucional. Este hecho tuvo consecuencias nefastas para la independencia del poder judicial y para la seguridad jurídica.

³² ECHEVERRÍA (2015), p. 120; GARGARELLA (2014), p. 278.

³³ Según el artículo 130, N° 11, el Congreso Nacional nombraba al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central.

³⁴ PÁSARA (2014).

³⁵ El artículo 180.2 original disponía: “La designación de las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes se realizará por concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. Se elegirán seis vocales profesionales en Derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines”.

El cambio constitucional de mayo de 2011 fue muy discutido³⁶. Se criticó que la reforma a la composición y forma de designación del Consejo de la Judicatura no podía hacerse mediante el trámite que contempla el artículo 441, numeral 1, de la Carta Magna, es decir, a través del procedimiento de enmienda constitucional³⁷. Lo especial de este trámite es que impone cuatro límites materiales a los cambios constitucionales, entre ellos, la prohibición de alterar la estructura fundamental de la Constitución (art. 441.1). Por este hecho se adujo que la reforma al Consejo de la Judicatura –órgano constitucional central con amplias facultades de gobierno, nombramiento y disciplina en la administración de justicia (art. 181 CR)– no podía hacerse solamente mediante enmienda, sino que se requería ya sea una reforma parcial en los términos del artículo 442 (trámite parlamentario más referéndum ratificatorio), o de una asamblea constituyente, como manda el artículo 444 de la Norma Suprema. Lamentablemente, la Corte Constitucional tampoco desempeñó un papel independiente en el control de constitucionalidad de la reforma; lo único que hizo fue avalar la posición del Presidente de la República, sin llegar a analizar el alcance de los límites materiales del artículo 441.1, ni ofrecer una argumentación convincente de los efectos que provocaron los cambios al Consejo de la Judicatura sobre los fundamentos del Estado de derecho³⁸.

Según la literatura revisada, más tarde, el otro foco de crítica se centró en el *CPCCS*. El *CPCCS* fracasó en todas sus competencias constitucionales principales (arts. 207.1 y 208 CR)³⁹. El *CPCCS* no promovió la participación ciudadana como era su deber según la Norma Suprema; nunca intentó comba-

³⁶ En opinión de BENAVIDES (2016a), “la iniciativa de enmienda promovida por el Ejecutivo y avalada por la Corte Constitucional desmantelaba el diseño ideado en la Constitución ecuatoriana para la integración del Consejo de la Judicatura, en la medida en que, por un lado, el dictamen de la Corte viabilizó que por medio de referéndum se diera paso a la existencia de un Consejo de transición integrado por un representante de las funciones, Ejecutiva, Legislativa y de Transparencia y Control Social, desconociendo así radicalmente la voluntad del constituyente, el cual determinó que en un plazo no mayor de 180 días a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008 se debía organizar el primer Consejo de la Judicatura, cuyos integrantes debían ser escogidos por el procedimiento prescrito en la propia Constitución. Y, por otro lado, supuso un fuerte revés a la idea original de que el poder judicial mantuviera la debida independencia en la conformación de sus órganos respecto del resto de poderes” (p. 237).

³⁷ BENAVIDES (2016b, p. 238) también sostiene que trámite adecuado era el procedimiento más rígido y exigente del artículo 442 de Norma Suprema, que requiere trámite parlamentario y referéndum constitucional, a la vez, y no el del 441.

³⁸ Para un buen análisis del Dictamen N° 001-11-DRC-CC, 15 de febrero de 2011, de la Corte Constitucional sobre este tema, véase BENAVIDES (2016a), pp. 235-242.

³⁹ AYALA (2015), pp. 27-38; AGUILAR (2009); OYARTE (2016), p. 1091; HURTADO (2014).

tir la corrupción en la esfera pública y, prácticamente, todos los concursos que organizó carecieron de la debida transparencia. Pero también se resaltó su falta de legitimación democrática, pues sus siete consejeros –según la norma constitucional original– no eran electos por voto popular, sino mediante un concurso público organizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) entre postulantes propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía (art. 207.3 CR). En este contexto, Ayala resume la crítica al CPCCS en los siguiente términos: “El nuevo poder de la ‘participación ciudadana’ no representa a nadie y ha hecho nominaciones que son, en la práctica, un mecanismo para eliminar la representación política y designar para las más altas funciones a personas adictas al gobierno”⁴⁰. Por estos motivos se ha llegado a proponer su reforma profunda o definitiva eliminación. Esta crítica masiva se decantó en la consulta popular de febrero de 2018, que terminó por destituir a los siete miembros del CPCCS e instalar un CPCCS de transición, que tiene por finalidad evaluar a las autoridades que son de su nominación y, si es necesario, cesarlas en el cargo y normar sus reemplazos⁴¹. También se cambió su forma de designación, que ya no será por concurso de méritos y oposición, sino mediante sufragio universal⁴². Estos cambios se hicieron en el nuevo gobierno del Presidente Lenín Moreno –en funciones desde mayo de 2017– que, aunque pertenece al mismo partido del expresidente Correa, dio un giro completo a la forma de hacer política, ha dado paso a una reforma política que pretende reinstitucionalizar y democratizar al país y, por tanto, ha sepultado a la Revolución Ciudadana.

De falta de independencia ha sido acusado también el máximo órgano rector de la administración electoral: el *Consejo Nacional Electoral* (CNE)⁴³. Su forma de integración, unida a la manipulación en la designación, ha dado como resultado un órgano falto de imparcialidad y neutralidad. Mientras que la Carta Política de 1998 aseguraba cierto equilibrio en la conformación de la

⁴⁰ AYALA (2015), p. 25.

⁴¹ WRAY (2018). Las autoridades públicas que nombra el CPCCS son Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, Contralor General del Estado, Defensor Público, Defensor del Pueblo, superintendentes y Procurador General del Estado y (art. 208, N° 11 y 12; art. 213.3 y art. 236 CR).

⁴² Preguntas y anexos de la Consulta Popular de febrero de 2018; Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum Celebrado el 4 de febrero de 2018 (2018).

⁴³ AYALA (2015).

autoridad electoral, pues los siete integrantes del Tribunal Supremo Electoral (TSE) eran electos por el Congreso Nacional de entre las ternas enviadas por los partidos, movimientos o alianzas que hubieran obtenido la más alta votación en las últimas elecciones plurinominales –medida que aseguraba una conformación pluralista del TSE (art. 209.2)–; la Constitución de 2008 prevé un sistema de designación mediante concurso público organizado por el tan denostado CPCCS, con el fin de “despolitizar” a la Función Electoral. Pero, el resultado fue contraproducente: la composición del CNE terminó siendo unipartidista, ya que todos sus miembros estaban muy cerca del gobierno de la Revolución Ciudadana. Especialmente en la designación del CNE de 2011 se pudo notar la composición gobiernista del órgano de administración electoral⁴⁴.

La *Corte Constitucional* –pieza fundamental del Estado constitucional y con amplias facultades– tampoco ha estado exenta de críticas. La forma de su integración reducida a la influencia de las funciones Ejecutiva, Legislativa y de Transparencia y Control Social se ha traducido en una Corte al servicio del poder político, que está dispuesta incluso a pasar sobre el propio texto constitucional, razón por la cual se ha dicho que sus miembros no son guardianes, sino “sepulcros de la Constitución”⁴⁵. A esta falencia se suma su falta de responsabilidad política –no están sujetos a juicio político (art. 431.1 CR)–, y de un mecanismo efectivo para controlar el cumplimiento de sus deberes constitucionales –la destitución de un juez constitucional solo puede decidirla el pleno de la Corte con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (art. 431.3 CR)–⁴⁶. En realidad, el factor que explica la total sumisión del órgano de control constitucional es que las tres funciones del Estado que intervienen en su nominación estaban en poder del partido de gobierno bajo el régimen del presidente Correa. La Corte –al final– representó el triste papel de afianzar el autoritarismo del régimen con la reforma constitucional de mayo de 2011 (cambio de composición del Consejo de la Judicatura) y permitir su posible perpetuación con la enmienda constitucional de diciembre de 2015 (reelección indefinida)⁴⁷.

⁴⁴ El Universo (20 de noviembre de 2011).

⁴⁵ SALGADO (2013).

⁴⁶ VERDESOTO (2008); ECHEVERRÍA (2009).

⁴⁷ BENAVIDES (2016a), pp. 235-244 y 266 y 274. En los dos casos de enmienda de la Constitución Benavides (2015), p. 23; (2016a), p. 238; (2016b), p. 186, además, constata un déficit de debate democrático que haya podido legitimar suficientemente la reforma constitucional entre los ciudadanos. Así, BENAVIDES (2016a) concluye: “Así, podemos decir que si respecto del Dictamen del año 2011, cuestionábamos que aquél

Como se puede notar, la literatura sobre la parte orgánica de la Constitución coincide en hacer un diagnóstico negativo de la arquitectura constitucional que, combinada con los aspectos procedurales de la política, terminó por facilitar la instauración de un sistema con claros tintes autoritarios, cuyo único remedio sería un nuevo proceso constituyente⁴⁸. El ejercicio diario del poder acabó también por ensombrecer los avances de la parte dogmática, y los derechos de los ciudadanos y opositores políticos fueron reducidos a las exigencias que demandaba la revolución.

Se ha dicho que en la Constitución de 2008 conviven tres concepciones diferentes: la participativa, la garantista y el presidencialismo reforzado, y que estos tres elementos están en una tensión recíproca⁴⁹. Parece ser que el hiperpresidencialismo no es compatible con una Constitución rica en derechos y favorable a la participación ciudadana. Como Gargarella lapidariamente afirma, los textos constitucionales del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” llevan una contradicción letal en su interior: un catálogo amplio y moderno de derechos combinado con una estructura institucional del siglo XIX, propensa a fortalecer el presidencialismo más allá de los parámetros democráticos, y que pone en peligro, simultáneamente, los derechos y la participación ciudadana⁵⁰. Algo parecido sucedió en el Ecuador en el período 2007-2017: el presidencialismo exacerbado terminó vaciando el contenido garantista de la Constitución y dejando de lado la participación ciudadana.

al prescindir de la deliberación parlamentaria previa, se prestaba a que se hiciera un manejo plebiscitario de temas de relevancia constitucional, lo que supuso, por un lado, no respetar los límites constitucionales a la enmienda, ya que en dicha ocasión se modificó por esta vía temas que estaban constitucionalmente reservados para otros procedimientos más rígidos; por otro, no fomentó una deliberación pública de calidad. Del mismo modo, respecto al Dictamen de 2014, la Corte dio paso a que por la vía de la enmienda se modifiquen aspectos sustanciales de la Constitución, que solamente debían ser tramitados ya sea por reforma parcial o Asamblea Constituyente, irrespetando en consecuencia los límites constitucionales impuestos a la enmienda. Con el agravante adicional de que en el Dictamen de 2014 tampoco se fomentó la deliberación pública, en la medida en que se trató de una iniciativa que tuvo su origen, se tramitó y aprobó solamente por medio de los asambleístas, sin que se hubiera contado en ninguna de las tres etapas con el concurso de la ciudadanía” (p. 275).

⁴⁸ AYALA (2015).

⁴⁹ CELI (2014). Para ECHEVERRÍA (2015) hay una complementariedad entre intervencionismo estatal, una economía basada en el extractivismo y el hiperpresidencialismo.

⁵⁰ GARGARELLA (2008), p. 95.

3. EL HIPERPRESIDENCIALISMO AUTORITARIO

Las formas de gobierno democráticas son, en la mayoría de Estados modernos, el sistema parlamentario, que se extiende en la gran parte de las democracias europeas y el sistema presidencial, que tiene una presencia dominante en los países del continente americano. Pero, desde los inicios de la formación de las repúblicas latinoamericanas, ya se constató una separación del modelo original de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Por el deseo de estabilizar a las nuevas repúblicas y consolidar el Estado nacional, se reforzaron los poderes presidenciales⁵¹.

Sin embargo, en la dinámica del presidencialismo reforzado no solo desempeñan un papel fundamental ciertos aspectos institucionales, sino también aspectos políticos y culturales propiamente dichos, como el grado de institucionalización de los partidos políticos y el estilo de gobierno de los presidentes de turno. Por esta razón, es importante –primero– reducir el hiperpresidencialismo a elementos institucionales y luego mirar la relación entre norma y realidad en el funcionamiento del andamiaje constitucional.

3.1. Aspectos conceptuales

Aunque el término “hiperpresidencialismo” está muy difundido entre los críticos de los gobiernos presidencialistas con tendencias autoritarias, no hay una definición unánime que nos permita identificar las características estructurales generales. Para Nino, el hiperpresidencialismo consiste en “concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades y demasiadas expectativas en una sola persona por un tiempo fijado”⁵². De esta forma de definir al hiperpresidencialismo se puede deducir que este régimen político es el resultado de una serie de componentes normativos, políticos y hasta psicológicos (expectativas). En cambio, para Chalco, en esta forma de forma de gobierno, “el presidente de la república abandona el equilibrio con otros actores del poder político para hacer que en él descansa una suerte de blindaje y fortaleza que lo acerca más al autoritarismo que a la democracia”⁵³.

⁵¹ NINO (1992), pp. 523-531.

⁵² Citado por GARGARELLA (2014), p. 273.

⁵³ CHALCO (2016), p. 80.

A pesar de que parece que los sistemas de gobierno llamados hiperpresidencialistas combinan no solo factores institucionales sino también otros del proceso político, con un estilo de gobierno vertical por parte del Jefe de Estado y una cultura política de la ciudadanía propensa a aceptar un manejo autoritario del aparato del Estado⁵⁴, es importante para evaluar el diseño constitucional reducir el análisis a los elementos normativo-constitucionales. En estos términos, se puede hablar de hiperpresidencialismo constitucional si las competencias del Presidente de la República están de tal manera redactadas y acumuladas que implican un desequilibrio en la relación entre funciones del Estado, y que permiten al Jefe de Estado evadir con éxito los controles del Estado de derecho y le colocan en una situación privilegiada frente los demás órganos públicos.

Nino, en comparación con el presidencialismo de la Constitución de Estados Unidos de 1787, resume los elementos institucionales del hiperpresidencialismo en los siguientes: (1) discrecionalidad absoluta del presidente de república para nombrar los miembros del gabinete y demás integrantes del gobierno y la administración, sin ninguna intervención del parlamento; (2) poder disminuido del Legislativo en el control del presupuesto y de los fondos públicos; (3) amplias facultades en el estado de sitio; (4) tendencia a la centralización del poder en desmedro de las unidades territoriales del Estado; (5) fuerte poder de veto del presidente, que puede incluso rechazar parcialmente un proyecto de ley y publicar la parte no objetada; (6) poder de indulto poco limitado que le permite al Jefe de Estado intervenir en la administración de justicia, y, (7) extensas facultades reglamentarias que no hace posible fijar un claro límite entre la delegación legislativa y normas de mera ejecución. Estas facultades extraordinarias convierten al presidente en un “verdadero monarca republicano”, aunque sin lograr el supuesto objetivo de tanta concentración de poder: la estabilidad de los gobiernos⁵⁵.

Con base en las reflexiones de Nino y en una primera aproximación institucional del hiperpresidencialismo se propone como sus elementos constitucionales constitutivos los siguientes: (1) fuerte poder de veto sobre la actividad legislativa, que no puede ser superado ni con la mayoría absoluta de los miembros

⁵⁴ En la literatura parece que el término “hiperpresidencialismo” es una forma amable para denominar a sistemas híbridos con un claro carácter autoritario.

⁵⁵ NINO (1992), p. 529.

del parlamento; (2) poder de iniciativa ilimitada e iniciativa exclusiva en ciertas áreas de legislación; (3) poderes amplios para dictar decretos ley, sin autorización del parlamento o sin su control; (4) extensas facultades reglamentarias; (5) reelección inmediata por varias ocasiones o indefinida; (6) poder de nominación amplio que va más allá de los órganos propios de la administración pública, y que extiende su influencia hasta órganos de control y jueces; (7) posibilidad de disolver al parlamento y llamar a nuevas elecciones; (8) facultad para declarar el estado de excepción sin autorización del cuerpo legislativo y sin control judicial; (9) poderes amplios de consulta popular, y, (10) papel importante en la reforma constitucional.

3.2. El hiperpresidencialismo en la Constitución de 2008

El correlato del hiperpresidencialismo ecuatoriano es el debilitamiento de las competencias de la Asamblea Nacional⁵⁶. Varios autores identifican algunos aspectos que reflejan la posición secundaria de la primera función del Estado, tales como: la mengua de las competencias de fiscalización, la anulación de las funciones de nominación, la exigencia de dictamen de la Corte Constitucional para proceder al juicio político al Presidente de la República y al Vicepresidente de la República, y el debilitamiento del procedimiento parlamentario⁵⁷. Frente a un Legislativo débil y desprestigiado, la tendencia en el Ecuador ha sido fortalecer la posición de la cabeza del Ejecutivo en el sistema constitucional.

La tabla 3 resume las facultades del Presidente de la República ecuatoriano según la Constitución de 2008, que se extienden desde su importante influencia en el procedimiento para la elaboración de leyes, dictar reglamentos, nombrar a ministros de Estado y demás servidores públicos de la administración central, declarar el estado de excepción y disolver la Asamblea Nacional, hasta la amplia discrecionalidad para convocar a consultas populares e intervenir en la reforma de la Constitución. Veamos más de cerca este conjunto de atribuciones presidenciales.

El Presidente de la República tiene facultades legislativas enormes. Según el artículo 138.1 de la Ley Fundamental, el Jefe de Estado puede *vetar* totalmente un proyecto de ley, que no puede ser conocido por el parlamento,

⁵⁶ CHALCO (2016).

⁵⁷ VERDESOTO (2008); VICIANO (2008); AYALA (2015); CHALCO (2016); OYARTE (2016).

sino después de un año y lo podría aprobar después con los dos tercios de sus miembros. En la objeción parcial (art. 138.2 CR), tiene también el Primer mandatario amplias prerrogativas; ya que puede tachar, sin restricción, textos enteros de un proyecto de ley, y proponer textos alternativos. Para superar este veto se requiere el cuórum calificado casi inalcanzable de dos tercios, y tal disposición permite que normas con rango legal entren en vigencia sin haber pasado por el debate parlamentario. Se ha dicho que este poder de veto del presidente ecuatoriano es el más potente de América Latina⁵⁸. También el veto presidencial puede fundamentarse por la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto de ley y, en este caso, es la Corte Constitucional la que resuelve el conflicto (art. 139 CR).

Tabla 3: Facultades del Presidente de la República en el “hiperpresidencialismo” ecuatoriano

Atribución		Regulación constitucional
Facultades legislativas	Veto	<ul style="list-style-type: none"> – Total: el proyecto de ley no puede ser considerado por la Asamblea Nacional sino después de un año (art. 138.1). – Parcial: el Jefe de Estado puede presentar un texto alternativo y es superable solo con los dos tercios del legislativo (art. 138.2 y 3). – Por inconstitucionalidad parcial o total del proyecto de ley (art. 140).
	Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> – En todas las materias (art. 134, núm. 2 y art. 147, núm. 11). – Iniciativa exclusiva en impuestos, gasto público y división político administrativa (art. 135). – Proyectos de urgencia económica, que reduce el procedimiento legislativo a 30 días, con la consecuencia de que, si no se cumple el plazo, el Presidente puede publicar el texto normativo como decreto-ley (art. 140).
	Decretos leyes	<ul style="list-style-type: none"> – Solo en el caso de disolución del parlamento, mientras se instala la nueva Asamblea Nacional y con dictamen de la Corte Constitucional (art. 148.3) – No existe delegación legislativa.
Facultades reglamentarias		<ul style="list-style-type: none"> – Reglamentos de organización independientes (art. 147, núm. 5). – Reglamentos de ejecución (art. 147, núm. 13).

⁵⁸ PAYNE (2006), pp. 98 y 108-109; OROZCO y ZOVATO (2009), pp. 71-72. La valoración que hace PAYNE (2006) es válida también para la Constitución de 2008, pues en este ámbito no se hicieron cambios sustanciales.

Atribución	Regulación constitucional
Reelección	– 2008, por una sola vez; 2015, indefinida; 2018, por una sola vez (arts. 114 y 144.2).
Poderes de nominación	<ul style="list-style-type: none"> – Envía candidaturas para jueces de la Corte Constitucional, junto a la Función Legislativa y la Función de Transparencia y Control Social (art. 434.1). – Envía ternas al CPCCS para la designación del Consejo de la Judicatura, junto a otros órganos del Estado (art. 179). – Envía ternas al CPCCS para la designación de superintendentes (art. 213.3). – Envía terna al CPCCS para designación del Procurador General del Estado (art. 236).
Disolución del parlamento	– Puede disolver la Asamblea Nacional si ésta se arroga funciones que no le competen, previo dictamen de la Corte Constitucional, o si obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna (art. 148).
Estado de excepción	<ul style="list-style-type: none"> – Puede declararlo sin autorización del parlamento (art. 164.1). – Tiene control político de la Asamblea Nacional y control jurisdiccional de la Corte Constitucional (art. 166.1).
Consulta popular	– Sobre asuntos que estime convenientes (art. 104.2 y art. 147, núm. 14).
Reforma constitucional	<ul style="list-style-type: none"> – Puede convocar a referéndum para enmendar la Constitución (art. 441, núm. 1). – Puede presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma parcial de la Constitución (art. 442.1). – Puede convocar a consulta popular para la convocatoria a Asamblea Constituyente (art. 444).

Fuente: Constitución de la República del Ecuador de 2008.

El *poder de iniciativa* del Presidente de la República ecuatoriano también es muy amplio. El Jefe de Estado puede presentar proyectos de ley en todas las materias, sin ningún límite (arts. 134, N° 2, y 147, N° 11, CR) y tiene iniciativa exclusiva en temas que modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o cambien la división político-administrativa del país (art. 135 CR). Además, el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, una atribución que agiliza el trámite parlamentario reduciéndole a treinta días, dentro de los cuales la Asamblea Nacional tiene que realizar los dos debates parlamentarios y aprobar o archivar el proyecto de ley; caso contrario, el Primer mandatario puede publicarlo como decreto ley (art. 140 CR).

La Constitución de 2008 no contempla la facultad del Presidente de la República para dictar *decretos leyes* independientes o con autorización de la Asamblea Nacional. El Jefe de Estado solo puede dictar un Decreto Ley en un caso excepcional: después de disolver la Asamblea Nacional y hasta que se instale la nueva, previo dictamen de la Corte Constitucional (art. 148.3 CR). Aunque algunos han calificado esta potestad extraordinaria como un signo del hiperpresidencialismo, hay que hacer notar dos cosas: (1) la disolución del parlamento trae consigo la convocatoria a elecciones adelantadas no solo de la Asamblea Nacional sino también del Presidente de la República, de modo que hay pocos incentivos para que el Jefe Estado recurra a este mecanismo con el objetivo de solucionar una crisis institucional, y, (2) los decretos solo se reducen a materia económica y pasan por el filtro de la Corte Constitucional, una situación que impone límites precisos a esta potestad.

Las *potestades reglamentarias* del Presidente de la República son también extensas. Según el número 5 del artículo 147 de la Constitución, el Jefe de Estado puede, con referencia a la administración pública, “expedir los decretos necesarios para su integración, organización regulación y control”, es decir que puede expedir reglamentos autónomos para su organización sin límites legales. El numeral 13 del mismo artículo constitucional le faculta al Primer mandatario a dictar “los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas”. También puede la cabeza del Ejecutivo emitir reglamentos delegados cuando, por ley, se le faculta a desarrollar contenidos establecidos de manera general por el Legislador⁵⁹. La amplia facultad de expedir reglamentos de ejecución no deja de ser peligrosa para la garantía de los derechos, ya que –como sostiene Nino– es “problemático deslindar esta facultad de dictar decretos para *ejecutar* las leyes, de la *delegación* de facultades legislativas que están, en principio prohibidas”⁶⁰. Y, en caso de abuso, incluso puede afectar al caso vedado de reglamentar un derecho sin base legal, como lo hizo el presidente Correa en el caso del refugio⁶¹, del indulto presidencial⁶² y derecho de asociación⁶³. Esta práctica constituyó una violación a principios del Estado de derecho y fue fuente de varias violaciones de derechos.

⁵⁹ OYARTE (2016), pp. 523-524.

⁶⁰ NINO (1992), p. 527.

⁶¹ Decreto Ejecutivo N° 1182, 30 de mayo de 2012.

⁶² Decreto Ejecutivo N° 461, 29 de septiembre de 2014.

⁶³ Decreto Ejecutivo N° 16, 4 de junio de 2013 y Decreto Ejecutivo N° 739, 3 de agosto de 2015.

Otro de los rasgos del hiperpresidencialismo es la *reelección inmediata* y, en muchos casos, indefinida. Tradición de los países latinoamericanos ha sido la prohibición absoluta de la reelección, dada la tendencia de caudillos a perpetuarse en el poder. En Ecuador, solo la “Carta negra” de 1869, que pretendió mantener en el poder a Gabriel García Moreno, permitió la reelección inmediata (art. 56)⁶⁴. La primera Constitución (1978) de este último período democrático estableció también la prohibición absoluta (art. 73), mas esta fue levantada en las reformas constitucionales de 1994, y finalmente, la Constitución de 2008 –en su versión original– solo permitió una reelección inmediata o no (art. 144). Pero, la reforma constitucional de 2015 introdujo la reelección inmediata e ilimitada, con la venia de la Corte Constitucional⁶⁵. La Corte se enredó en sus argumentos y llegó a afirmar que la reelección implicaba una ampliación de derechos tanto para el candidato-presidente como para los electores⁶⁶. Es decir, el régimen de Correa terminó por imponer la reelección sin límites, en contra de las propias convicciones de la Revolución Ciudadana⁶⁷; pues, ellos, al aprobar la Constitución de 2008, estaban convencidos de que la limitación de la reelección era un mecanismo necesario para asegurar la circulación democrática de las élites políticas y para mitigar el abuso del poder. En este aspecto, en 2015, la reelección se convirtió en un medio que sí possibilitaba una mayor concentración de poder⁶⁸.

Las *facultades de nominación* del Presidente de la República en la Constitución de 2008 son asimismo amplias, no solo se reducen al nombramiento de ministros de Estado y principales servidores de la administración pública (arts. 147, N° 9, y 151.1 CR), sino que también permiten nombrar –sin participación del parlamento– a embajadores y jefes de misión (art. 147, N° 10, CR) y designar a los integrantes del alto mando militar y policial nacional (art. 147, N° 16, CR). El Jefe de Estado propone también ternas para todas las superintendencias que se

⁶⁴ AYALA (2014), p. 34.

⁶⁵ OYARTE (2016), pp. 450-466.

⁶⁶ Corte Constitucional, Dictamen N° 001-14-DRC-CC, de 31 de octubre de 2014.

⁶⁷ La reelección por una sola vez no es un aspecto secundario en los orígenes de la Revolución ciudadana. Esta regla era general para toda autoridad de elección popular (art. 144 CR) y tenía como finalidad terminar con la composición de la élite política tradicional y permitir que más ciudadanos tengan acceso al poder a nivel nacional y local.

⁶⁸ NOHLEN (2016), pp. 52-54. La eliminación de la reelección indefinida fue una de las preguntas centrales de la consulta popular de febrero de 2018. Puesto que, en la pregunta sobre ese tema (pregunta 2), el Sí obtuvo el 64,2%, se eliminó la reelección indefinida y se volvió a la regulación original de 2008: una sola elección, consecutiva o no.

creen por ley (art. 213.3 CR) y para el Procurador General del Estado (art. 236 CR). Pero, además, el Jefe del Ejecutivo interviene en la conformación de la Corte Constitucional (art. 434 CR) y, con la reforma constitucional de 2011, aseguró su participación en la integración del Consejo de la Judicatura (art. 179 CR), una medida que le permitió tener considerable control sobre la Función Judicial. Estas extensas competencias de nombramiento otorgan al Presidente una fuerte influencia en el sistema político, sobre todo si se toma en cuenta que los ejecutivos modernos tienden a expandir sus actividades a variados ámbitos de las políticas públicas.

La Constitución de 2008 introdujo también la facultad de la Asamblea Nacional para destituir al Presidente de la República por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional, o por grave crisis política y conmoción interna (art. 130.1 CR); complementada con la competencia del Jefe de Estado de *disolver a la Asamblea Nacional* “si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna” (art. 148.1 CR). En estos dos casos, la consecuencia jurídica es la convocatoria a elecciones anticipadas legislativas y presidenciales, solo para completar el período que faltare; es decir que, cualquiera de los órganos del Estado que decida el fin del otro, termina con su propia existencia, por ello se ha denominado coloquialmente a este mecanismo “muerte cruzada”⁶⁹. Algunos autores han visto en este mecanismo un fortalecimiento del Presidente de la República, en vista de que él solo, y a su buen parecer, puede decidir la disolución del cuerpo legislativo, mientras que la Asamblea Nacional requiere de los dos tercios de votos de sus miembros para activar el mecanismo del artículo 130 de la Carta Magna. Además, se argumenta que, después de disolver el parlamento, el Presidente tiene la capacidad, “previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, [de] expedir decretos-leyes de urgencia económica” (art. 148.4 CR), un mandato que le empodera para legislar sin parlamento. Sobre estas críticas, vale reconocer que el Primer Mandatario sí está en mejores condiciones que la Asamblea Nacional para activar el mecanismo del artículo 148 de la Constitución, pero el efecto de que también acorta su período y se expone a una nueva elección crea pocos incentivos para la disolución parlamentaria, como ya se señaló. Tanto es así que, en casi diez años de vigencia de la Constitución de 2008, nunca se ha aplicado la muerte cruzada, aunque

⁶⁹ BANEGAS (2016).

sí sirvió al presidente Correa para disciplinar a su partido mediante la amenaza reiterada de disolver el parlamento⁷⁰.

Otro de los poderes importantes del Presidente de la República es el de declarar el *estado de excepción* en el caso de “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (art. 164.1 CR). Aunque la Constitución establece una serie de seguros –establecimiento de principios regulatorios y determinación del alcance del decreto presidencial (art. 164.2), enumeración de los derechos que se pueden suspender o limitar (art. 165.1), determinación taxativa de las facultades extraordinarias que asume el Presidente de la República (art. 165.2), obligación de notificar a organismos internacionales y al parlamento, posibilidad de que la Asamblea Nacional pueda revocar el decreto presidencial y el control automático de constitucionalidad (art. 166.1), límites temporales (art. 166.2) y responsabilidades de todos los servidores públicos que cometan cualquier abuso “en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción” (art. 166.4)—, esta potestad otorga al Presidente de la República un arma poderosa para reaccionar frente a crisis políticas y sociales que, si no es utilizada en los términos que establece la Constitución, puede convertirse en un instrumento de persecución política y limitación injustificada de los derechos de los ciudadanos⁷¹.

La facultad del Presidente de la República para convocar a *consulta popular* “sobre los asuntos que estime convenientes” (art. 104.2 CR) es también muy eficaz, competencia que no posee la Asamblea Nacional, excepto en el caso extraordinario del artículo 407 de la Constitución. Esta atribución del Jefe de Estado le permite, a su buen parecer y tras medir la oportunidad política, someter a la decisión de la ciudadanía temas generales que pueden requerir una respuesta del legislativo o someter a referéndum un texto legal y, así, evadir al parlamento. Pero el uso indiscriminado de este mecanismo puede significar un debilitamiento de las instituciones intermedias de la democracia representativa (partidos y parlamento) y un medio plebiscitario de legitimar a un gobierno con prácticas autoritarias⁷².

En Ecuador, el Primer mandatario también tiene un papel muy importante en la *reforma constitucional*. El Presidente de la República posee iniciativa para

⁷⁰ ORTIZ (2011), p. 32; MUÑOZ (2014), p. 317.

⁷¹ GRIJALVA *et al.* (2015), p. 110; AGUILAR (2010).

⁷² HURTADO (2014).

presentar enmiendas constitucionales y someterlas a referéndum (art. 441, N° 1, CR) –como ya se hizo en mayo de 2011 y febrero de 2018– y para presentar proyectos de reforma parcial, en los términos del artículo 442 de la Norma Suprema. También el Jefe Estado puede llamar a referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente, con el fin de que se elabore una nueva Carta Fundamental (art. 444 CR). Esta misma facultad la tiene la Asamblea Nacional, pero se requiere el acuerdo de los tercios de sus miembros. Todos estos procedimientos de reforma y el respeto de los límites materiales establecidos en los artículos 441 y 442 de Carta Magna están sujetos al control de la Corte Constitucional (art. 443 CR). Sin embargo, el Ejecutivo fue capaz de evadir los límites explícitos de la reforma constitucional con la complicidad del órgano de control constitucional en los cambios a la Constitución de 2011 y 2015⁷³.

El panorama constitucional que hasta aquí se ha expuesto lleva a la conclusión de que el sistema presidencial ecuatoriano sí presenta un desequilibrio en el conjunto de facultades entre el ejecutivo y el legislativo, y que, en un régimen tan presidencialista como el ecuatoriano, “los riesgos y las deformaciones del personalismo en el ejercicio del poder se acentúan”⁷⁴, cuando ese cargo es ocupado por un primer mandatario que debe su éxito a la descalificación de las instituciones de la democracia representativa, con un estilo vertical de gobierno que impone una lógica mayoritaria, no dispuesto a negociar y que considera a la oposición como un enemigo a destruir⁷⁵. Por tanto, bajo esas condiciones, la estructura normativa del presidencialismo ecuatoriano muestra su lado más autoritario: el Jefe de Estado está dispuesto a usar y agotar sus competencias constitucionales sin criterio democrático y ampliar su poder más allá de la Constitución y contra ella. Incluso, bajo semejante régimen, el Poder Ejecutivo expande su poder a costa de los mismo ciudadanos, pues “se tiende a invocar o citar el poder popular como acompañamiento o como aclamación, pero no como poder autónomo: el poder popular autónomo es visto como una amenaza, y como tal es resistido”⁷⁶.

En consecuencia, el dilema constitucional ecuatoriano se ubica entre la ingobernabilidad y el autoritarismo. Mientras la Carta Política de 1998 reforzó los

⁷³ BENAVIDES (2016a) constata: “en ambos Dictámenes [de control de la reforma] la Corte no defendió el modelo participativo contemplado en la Constitución, por el contrario, determinó los procedimientos de reforma a partir de la conveniencia política del Presidente de la República” (p. 297).

⁷⁴ CUVI (2013), p. 24.

⁷⁵ NOHLEN (2016).

⁷⁶ GARGARELLA (2015), p. 106.

poderes presidenciales con el fin de asegurar la gobernabilidad en la ejecución de “medidas neoliberales”, la Constitución de 2008, con el pretexto de combatir la “larga noche neoliberal”, apostó por acentuar la tendencia de colocar al Presidente de la República como eje central del sistema constitucional, y desplazar al resto de poderes a un rol secundario. Esta acumulación de poder sería uno de los factores que explica la deriva autoritaria del régimen de la Revolución Ciudadana bajo el mando de Rafael Correa; sin embargo, si se observa más de cerca la estrategia de poder correísta, otros factores tuvieron también un papel decisivo en la concentración antidemocrática del poder del Ejecutivo.

6. HIPERPRESIDENCIALISMO EN FUNCIONAMIENTO

La denominación más común para describir al régimen de la Revolución Ciudadana bajo Correa (2007-2017) ha sido de hiperpresidencialista⁷⁷, que, más que referirse a la relación de poderes en el diseño constitucional, hace referencia al proceso de concentración del poder en el período del presidente Correa, a su estilo vertical de mando y a la confrontación con todo tipo de oposición. Otros autores han preferido la denominación de “presidencialismo constituyente”⁷⁸, “presidencialismo imperial”⁷⁹, “democracia sometida”⁸⁰, “régimen híbrido”⁸¹, “dictadura plebiscitaria”⁸² y “autoritarismo competitivo”⁸³, para caracterizar a la forma de dominación de la Revolución Ciudadana. De estos apelativos se puede deducir que la descripción del tipo de régimen va más allá de las debilidades estructurales del texto de Montecristi y que, en ella, hay que tomar en cuenta factores que incluyen la estrategia de poder del régimen, el apoyo plebiscitario y el estilo autoritario de gobierno.

Un factor fundamental que explica el proceso político ecuatoriano en la fase 2007-2017 es la llegada y el *ascenso al poder de Rafael Correa*, en medio del descrédito de las instituciones de la democracia representativa y de la clase política

⁷⁷ TORRES (2009a y 2009b); CHALCO (2016); HURTADO (2014); MELÉNDEZ y MONCAGATTA (2017), p. 425.

⁷⁸ TORRES (2009a y 2009b).

⁷⁹ BASABE (2017), p. 11.

⁸⁰ ECHEVERRÍA (2015).

⁸¹ PACHANO y GARCÍA (s. f.).

⁸² MONTUFAR (2012).

⁸³ BASABE y MARTÍNEZ (2014).

establecida. El proyecto revolucionario contenía una estrategia de concentración de poder basada en la legitimación plebiscitaria, la reforma constitucional y la cooptación de todo el aparato estatal, incluidos la justicia y los órganos de control.

La *toma de todos los poderes* públicos empezó con la convocatoria a la Asamblea Constituyente en abril de 2017⁸⁴. La oposición del Congreso Nacional a la consulta popular trajo como consecuencia que 57 diputados de la oposición fueron destituidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE)⁸⁵. El gobierno ya había logrado influir en la autoridad electoral (TSE) y, con la destitución inconstitucional de los parlamentarios, se aseguró el control de parte del legislativo. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la resolución del TSE que afectaba al Congreso Nacional y, como consecuencia, los jueces constitucionales también fueron destituidos y reemplazados por jueces cercanos al gobierno. Para abril de 2007, el gobierno ya había tomado el control sobre el Congreso Nacional, TSE y Tribunal Constitucional⁸⁶.

Una vez instalada la Asamblea Constituyente de *plenos poderes* en noviembre de 2007, mediante Mandato Constituyente N° 1 (MC-1), el órgano del poder constituyente asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa y declaró en receso a los diputados del Congreso Nacional que fueron elegidos en octubre de 2006 (art. 7° MC-1). Además, se destituyó al Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros, y se designó a funcionarios cercanos al régimen (art. 8° MC-1). Con este movimiento, el gobierno se aseguró su influencia sobre la Función Legislativa y sobre los principales órganos de control: contraloría, fiscalía y superintendencias⁸⁷.

Después de la aprobación del texto constitucional y de su Régimen de Transición (RT) en referéndum de septiembre de 2008, la Asamblea Constituyente conformó –con parte de sus miembros– la Comisión Legislativa y de Fiscalización

⁸⁴ SALGADO (2009) y BREWER-CARÍAS (2009).

⁸⁵ SALGADO (2009), pp. 270-273. Para Salgado, los acontecimientos del 7 de marzo de 2017 constituyen una ruptura del orden constituido, pues los “argumentos del Tribunal Supremo Electoral para proceder a la mencionada destitución carecen de fundamento jurídico” (2009), p. 283.

⁸⁶ HURTADO (2014).

⁸⁷ Provisionalmente se designó a: Carlos Pólit Fagionni, Contralor General del Estado; Xavier Garaycoa Ortiz, Procurador General del Estado; Washington Pesantez, Ministro Fiscal General; Claudio Mueckay Arcos, Defensor del Pueblo; Paul Rojas Flores, Superintendente de Telecomunicaciones; Francisco Arellano Raffo, Superintendente de Compañías, y, Gloria Sabando, Superintendente de Bancos y Seguros (Mandato Constituyente N° 1, 2007, art. 8°).

(llamada coloquialmente “congresillo”), para que cumpliera las funciones de la Asamblea Nacional hasta que se eligiera y posesionaran los nuevos asambleístas (art. 17 RT). Esta Comisión designó provisionalmente al nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE) y al Tribunal Contencioso Electoral (TCE), con el objetivo de “posibilitar la inmediata realización del proceso electoral” (art. 18 RT), y, designó a la joya de la corona del proceso de transición: al CPCCS (art. 29 RT). Con estas medidas, el gobierno sometía a su control, en esta fase, a la Función Legislativa, a las autoridades electorales y al ente nominador con gran poder (CPCCS)⁸⁸.

Sin embargo, no se puede explicar la eficacia de la estrategia concentración de poder sin el éxito electoral de Alianza País (AP). El presidente Correa solía descalificar a sus adversarios diciéndoles que “primero debían ganar las elecciones”. De hecho son por lo menos ocho las victorias electorales vinculadas a Correa: (1) su elección en segunda vuelta con el 56,7% de los votos; (2) la consulta popular para la convocatoria de la Asamblea Constituyente en abril de 2007, en la que el Sí obtuvo una victoria aplastante del 81,7% de los sufragios; (3) las elecciones para asambleístas constituyentes en septiembre de 2007, en cuyo marco, el partido de gobierno (AP) obtuvo, con el 64,5% de votos, 80 de los 130 escaños; (4) el referéndum ratificadorio de la nueva Constitución, en el que ganó el Sí con el 63,9% de los sufragios; (5) las elecciones adelantadas de abril de 2009, donde Correa logró ganar en primera vuelta con el 52,0% y AP consiguió el 43,0% de los escaños parlamentarios⁸⁹; (6) el referéndum constitucional de mayo de 2011, en el que el Sí obtuvo, en las preguntas 4 y 5 (que reemplazaban y modificaban la composición del Consejo de la Judicatura), el 52,0% y 52,7% de los votos, respectivamente; (7) las elecciones generales de febrero de 2013, en las cuales Correa ganó nuevamente la presidencia con el 57,2% de los votos y AP logró acaparar 100 de los 130 escaños⁹⁰, y (8) las elecciones comunales de febrero de 2014, con las que AP se posesionó como la mayor fuerza electoral y consiguió 10 de las 23 prefecturas y 68 de las 221 alcaldías. Estos resultados electorales le dieron al Presidente de la República una enorme legitimidad plebiscitaria que eclipsó incluso los excesos de la revolución y la manipulación de la Constitución.

⁸⁸ HURTADO (2014).

⁸⁹ RAMÍREZ (2013), pp. 21-46.

⁹⁰ Con el fin de alcanzar su victoria definitiva, AP llevó a cabo una reforma electoral que se propuso introducir la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, y cambiar el método de asignación de escaños para la elección de asambleístas de Hare a D’Hondt. Con el nuevo método, AP consiguió 29 legisladores adicionales. ORTIZ (2016), p. 27.

Otra pieza clave del proceso de concentración del poder fue el referéndum constitucional de mayo de 2011, con el que se cambió la composición y forma de designación del *Consejo de la Judicatura*⁹¹. Según la reforma, el órgano de gobierno de la Función Judicial ya no estaría conformado por nueve miembros nombrados por concurso de méritos y oposición, sino por cinco delegados del Presidente de la Corte Nacional de Justicia, Presidente de la República, Asamblea Nacional, Fiscal General del Estado y Defensor Público General. Pero, como el partido de gobierno ya se había asegurado el control de la Presidencia de la Corte Nacional, de la Función Legislativa y de los titulares de la Fiscalía y de la Defensoría Pública, pudo determinar completamente la composición del Consejo de la Judicatura de Transición y, luego, del definitivo que fue designado recién en enero de 2013. La instrumentalización de los jueces para perseguir a opositores y medios de comunicación, y para criminalizar la protesta social, fue un engranaje clave en la maquinaria autoritaria del correísmo⁹².

Por otra parte, el control sobre el *CPCCS* –conformado por miembros muy cercanos al gobierno– aseguró la reproducción y expansión del proceso de colonización de los órganos del Estado, mediante la manipulación de los concursos públicos para designar autoridades de órganos importantes como la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, CNE, TCE y Consejo de la Judicatura. El dominio de todas las funciones del Estado y el control sobre el CPCCS le daban a la Revolución Ciudadana la confianza de asegurar la composición unipartidaria de casi todos los órganos relevantes del Estado, con el efecto de desvanecer la separación de poderes y los controles constitucionales de limitación del poder.

Finalmente, la poderosa *Corte Constitucional* representó un oscuro papel en la consolidación del régimen revolucionario. El control de constitucionalidad de las leyes siguió la agenda del ejecutivo, no cumplió con su papel de ejercer un control adecuado de los estados de excepción⁹³ y se prestó para justificar las reformas constitucionales de 2011 y 2015 más allá del texto constitucional⁹⁴.

⁹¹ ÁVILA (2011), pp. 298-301.

⁹² PÁSARA (2014).

⁹³ AGUILAR (2010).

⁹⁴ Sobre el papel de la Corte Constitucional en la reforma constitucional de 2011 y 2015, véase BENAVIDES (2016 a), pp. 219-275. Entre los errores de la Corte Constitucional, BENAVIDES señala: (1) se mezclaron los distintos momentos del control de constitucionalidad (pp. 220-221); (2) la Corte se arrogó ilegalmente la función de corregir considerandos y preguntas (pp. 223-224); (3) no se usó el procedimiento adecuado

Desde el punto de vista del modelo constitucional de Montecristi, la Corte era el garante final de los derechos y de la supremacía de la Constitución, y tenía competencias políticas importantes en la resolución de conflictos de competencia entre los poderes del Estado (art. 436, N° 7, CR), en el juicio político del Presidente y Vicepresidente de la República (art. 129.2), en la comprobación del abandono del cargo por el Presidente de la República (art. 145, N° 5, CR), en la destitución del Jefe de Estado por la Asamblea Nacional (art. 130 CR) y en la disolución del Legislativo (art. 148). La historia política del período 2007-2017 demostró que el Constituyente se equivocó en confiar tanto poder a los jueces constitucionales, ya que la Corte Constitucional, en lugar de frenar la arremetida autoritaria del régimen, se convirtió en un instrumento efectivo al servicio del poder.

Esta suma de factores institucionales, contextuales, personales y políticos dieron lugar a que en Ecuador se instale un régimen de gobierno que difícilmente puede ser calificado de democrático. La Revolución Ciudadana obtenía su gran legitimidad *de facto* tanto del rechazo al pasado y a la clase política tradicional como de los éxitos electorales, que le permitieron llevar a cabo una eficiente estrategia de concentración del poder. Bajo estas premisas, el presidente Correa no solo agotó, sino que forzó sus facultades constitucionales; pero, su verdadero poder provenía de una mentalidad autoritaria sostenida con el apoyo popular, cuyo producto fue un régimen en el que la propia Constitución revolucionaria se dejaba de lado, si era necesario y, a veces, era una molestia que había que ignorar.

En consecuencia, de los diversos calificativos que se ha ensayado para describir el tipo de régimen bajo el presidente Correa, el que más se acerca para describirlo es el de “dictadura plebiscitaria”; ya que –en palabras de Montúfar y en su substancia– era una dictadura, porque su ejercicio del poder comprendía una suspensión arbitraria de la constitucionalidad y legalidad del orden jurídico con una expansión de los poderes formales e informales del Ejecutivo, que tendía a una fuerte centralización del poder; y, era plebiscitaria, porque el único límite al poder, y que constituye la fuente de legitimación de las decisiones y del líder, son los constantes y victoriosos procesos electorales⁹⁵; descripción que se ajusta bastante bien a la lógica de poder del hiperpresidencialismo revolucionario.

para el cambio de varios textos constitucionales (pp. 229, 238, 242, 250, 251, 260, 266 y 274); (4) no se protegieron adecuadamente los derechos (pp. 231, 249, 250, 253 y 265), y hubo déficit de deliberación (pp. 244, 275 y 296).

⁹⁵ MONTÚFAR (2012), pp. 166-167.

Rafael Correa dejó el poder en mayo de 2017. El nuevo Presidente de la República, Lenín Moreno, también proviene del partido AP. No obstante, desde el inicio de su mandato supo distanciarse del expresidente Correa y de su estilo de gobierno y, con la consulta popular de febrero de 2018, ha emprendido, por medio del CPCCS transitorio, una reforma institucional y renovación de las autoridades del Estado cercanas al correísmo, que han sepultado y han dejado atrás la Revolución Ciudadana. Con este proceso reciente la democracia ecuatoriana vive un proceso de transición, cuyos resultados todavía son inciertos.

4. CONCLUSIONES

Un balance justo de la Constitución ecuatoriana de 2008 debe tomar en cuenta sus innovaciones, sobre todo las relativas a los derechos y sus garantías, en contraste con la parte orgánica. A partir de esta aproximación al texto constitucional ecuatoriano, se puede constatar que la parte dogmática aparece muy moderna y de avanzada, incluyendo un amplio catálogo de derechos que pone énfasis en la igualdad material, en grupos vulnerables de atención prioritaria y en la naturaleza. Sin embargo, el correlato de un catálogo tan cargado de derechos es un diseño del sistema presidencial con un desbalance en la relación de poderes a favor del Ejecutivo, que, mezclado con otros elementos del contexto de la política ecuatoriana, es muy propenso a prácticas autoritarias y antidemocráticas. En este sentido, Ayala tiene razón con su alegato de corregir el texto constitucional en la parte orgánica⁹⁶.

Durante el período 2007-2017, la democracia y el Estado de derecho en Ecuador estuvieron sometidos a fuertes limitaciones. La monopolización de los órganos del Estado y el estilo autoritario de gobierno tuvo consecuencias negativas en la transparencia de los procesos electorales, en la calidad de la competencia política y los derechos de la oposición. La independencia judicial y la seguridad jurídica encontraron barreras considerables en la manipulación de los jueces y en la falta de sometimiento del Ejecutivo a los límites constitucionales y legales en el uso de sus facultades reglamentarias y del estado de excepción. El resultado fue un tipo de régimen que difícilmente merece el calificativo de democrático y constitucional.

⁹⁶ AYALA (2015).

Los críticos del texto constitucional ecuatoriano han estado muy influenciados por la dinámica de la Revolución Ciudadana en el período 2007-2017. Si se analiza exclusivamente el texto constitucional, se puede afirmar que existe una tendencia a fortalecer el papel del Ejecutivo en desmedro de los demás poderes del Estado, especialmente de la Asamblea Nacional. Pero hay elementos del diseño constitucional –más allá de las relaciones ejecutivo-legislativo– que tienen que ser corregidos: la composición y papel del Consejo de la Judicatura, que no debe tener competencias sobre asuntos jurisdiccionales; la justificación del CPCCS y sus atribuciones, órgano sin legitimación democrática⁹⁷ y que sirvió como mecanismo de colonización de todos los ámbitos del poder formal en manos del régimen autoritario; la forma de designación del CNE y su ausencia de neutralidad, pues fue acusado justamente, en repetidas ocasiones, por su falta de integridad en la organización de los procesos electorales; y, el modo de designación y competencias de la Corte Constitucional, que, en el esquema de 2008, era el último seguro de la supremacía constitucional, de la democracia y los derechos; pero que, por su papel revolucionario, fue el gran fracaso de la arquitectura constitucional.

Finalmente, desde la experiencia ecuatoriana, el hiperpresidencialismo parece ser un concepto para encubrir lo que Loewenstein llamaba “neopresidencialismo”, es decir un régimen de gobierno que “tiene en común con el presidencialismo americano tan solo el nombre”⁹⁸. En otras palabras, el hiperpresidencialismo sería un régimen no democrático en que el poder es ejercido arbitrariamente bajo una Constitución que diseña un sistema presidencial con una posición preeminente del Jefe del Ejecutivo. Por tanto, el núcleo problemático de la denominación “hiperpresidencialista” es que no deja en claro la frontera entre los ámbitos democrático y autoritario. Desde esta perspectiva, la propuesta de este trabajo es, primero, separar los elementos estrictamente institucionales del hiperpresidencialismo para valorarlo desde su estructura y, en un segundo momento, observar cómo él contribuye a las prácticas antidemocráticas y autoritarias. Este modo de proceder podría servir para futuros trabajos sobre regímenes políticos que se mueven en la zona gris entre democracia y dictadura.

⁹⁷ Con la consulta popular de febrero de 2018, ya se introdujo la elección popular de todos los miembros del CPCCS.

⁹⁸ LOEWENSTEIN (1970), p. 85.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACOSTA, Alberto *et al.* (2008). *Entre el quiebre y la realidad. Constitución de 2008* (Quito, Abya Yala).
- AGUILAR, Juan Pablo (2009). “La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción”, en Santiago Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador* (Quito, UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional), pp. 93-104.
- AGUILAR, Juan Pablo (2010). “Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: la Corte Constitucional y los estados de excepción”, en *Iuris Dictio*, Volumen 13 (Año 10), pp. 59-89.
- ANDRADE, Santiago; GRIJALVA, Agustín, y STORINI, Claudia (eds.) (2009). *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones* (Quito, UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional).
- ÁVILA, Ramiro (2008a). *Constitución del 2008 en el contexto andino* (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).
- ÁVILA, Ramiro (2008b). “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”, en Ramiro Ávila (ed.), *Constitución del 2008 en el contexto andino* (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), pp. 19-38.
- ÁVILA, Ramiro (2009). “Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado constitucional de derechos y justicia”, en Andrade Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador* (Corporación Editora Nacional, Quito), pp. 405-428.
- ÁVILA, Ramiro (2011). “La primera (mala) reforma a la Constitución de Montecristi”, en *El neoconstitucionalismo transformador* (Quito, Fundación Rosa Luxemburgo), pp. 293-307.
- ÁVILA, Ramiro (2012a). *Los derechos y sus garantías* (Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición).
- ÁVILA, Ramiro (2012b). “La clasificación de los derechos”, en *Los derechos y sus garantías* (Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición), pp. 97-109.
- ÁVILA, Ramiro (2012c). *En defensa del neoconstitucionalismo transformador: los debates y los argumentos* [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018]. [Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2922/1/%C3%81vila,%20R-CON-004-En%20defensa.pdf>].

- ÁVILA, Ramiro; GRIJALVA, Agustín, y MARTÍNEZ, Rubén (2008). *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional).
- AYALA, Enrique (2015). *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* (Quito, Editorial La Tierra).
- BALDA, Rafael (2008). “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”, en Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional), pp. 171-188.
- BANEGAS, Mónica (2016). *La muerte cruzada en el nuevo texto constitucional. Relaciones ejecutivo-legislativo* (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador).
- BASABE, Santiago (2017). “Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Nº 157), pp. 3-22.
- BASABE, Santiago y MARTÍNEZ, Julián (2014). “Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 34 (Nº 1), 145-170.
- BENAVIDES, Jorge (2015). “Reforma constitucional, límites y deliberación”, en *Cálamo* (Nº 3), pp. 16-16.
- BENAVIDES, Jorge (2016a). *Reforma constitucional y límites en la constitución ecuatoriana de 2008*. Tesis doctoral, [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018]. [Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/48471/TESIS%20DE%20JORGE%20BENAVIDES%20ORD%20C3%93%20C3%91EZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].
- BENAVIDES, Jorge (2016b). “Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina”, en *Ius Humani* (Volumen 5), pp. 173-188.
- BREWER-CARÍAS, Allan (2009). “El inicio del proceso constituyente en Ecuador en 2007 y las lecciones de la experiencia venezolana de 1999”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina* (México D.F., UNAM), pp. 451-505.
- CELI, Israel (2014). *Neoconstitucionalismo en Montecristi: actores, procesos e ideas*. (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador).

- CHALCO, José (2016). “Hiperpresidencialismo: Hacia un blindaje presidencial”, *Cálamo* (Nº 6), pp. 76-84.
- CORDERO, David y YÉPEZ, Nathaly (2015). *Manual (crítico) de garantías jurisdiccionales constitucionales* (Quito, INREDH).
- CUVI, Juan (2013). “Refundación y religiosidad: guías para entender al correísmo”, en AA.VV., *El correísmo al desnudo* (Quito, Montecristi Vive), pp. 22-25.
- ECHEVERRÍA, Julio (2009). “El Estado en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones* (Quito, UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional), pp. 11-20.
- ECHEVERRÍA, Julio (2015). *La democracia sometida. El Ecuador de la Revolución Ciudadana* (Quito, Diagonal).
- EL UNIVERSO (2011, 20 de noviembre). “Allegados al oficialismo, al frente del máximo organismo electoral”, [fecha de consulta: 2 de enero de 2018]. [Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2011/11/20/1/1355/allegados-oficialismo-frente-maximo-organismo-electoral.html>].
- EL UNIVERSO (2018, 12 de agosto). “Corte Constitucional halló solo un camino para derogar enmiendas”, [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018]. [Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/12/nota/6901589/corte-constitucional-hallo-solo-camino-derogar-enmiendas>].
- FREIDENBERG, Flavia y PACHANO, Simón (2016). *El sistema político ecuatoriano* (Quito, Flacso-Ecuador).
- GARGARELLA, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (Buenos Aires, Editorial Katz).
- GARGARELLA, Roberto (2016). “Doscientos años de constitucionalismo americano: los Estados Unidos y América Latina frente a frente”, en Daniel Bonilla (comp.), *El constitucionalismo en el continente americano* (Bogotá, Universidad EAFIT y Universidad de los Andes), pp. 157-194.
- GRIJALVA, Agustín (2012b). “Panorama básico de la nueva Constitución. Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador de 2008”, en Constitucionalismo en Ecuador (Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición).
- GRIJALVA, Agustín (2012b). *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición).

- GRIJALVA, Agustín (2012c). “El fundamento constitucional de la nueva economía”, en *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición), pp. 37-50.
- GRIJALVA, Agustín; GUERRA, Elsa, y MARTÍNEZ, Dunia (2015). “Límites constitucionales al poder ejecutivo”, en Paulina Araujo, Rafael Oyarte y Mauricio Maldonado (coords.), *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional* (Quito, CEP), pp. 99-133.
- HÄBERLE, Peter (2016). “Die Verfassung von Ecuador (2008)”, en *Vergleichende Verfassungstheorie und Verfassungspraxis* (Berlín, Editorial Duncker y Humblot), pp. 127-137.
- HURTADO, Osvaldo (2014). *Dictaduras del siglo XXI. El caso ecuatoriano*, 4ª ed. (Quito, Paraíso Editores).
- ILDIS (2008). *Análisis. Nueva Constitución* (Quito, Friedrich Ebert Stiftung).
- JARAMILLO, Marcel (2011). *El nuevo modelo de Estado en el Ecuador: Del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Tesis de licenciatura, [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018]. [Disponible en: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/668/1/99788.pdf>].
- LLASAG, Raúl (2009). “La jurisdicción indígena en el contexto de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad”, en Andrade Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador* (Quito, Corporación Editora Nacional), pp. 179-209.
- LOEWENSTEIN, Karl (1970). *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. (Barcelona, Ed. Ariel)
- MARTÍNEZ, Rubén (2012). *Vivir bien e innovación en el nuevo constitucionalismo: la Constitución ecuatoriana de 2008*.
- MELÉNDEZ, Carlos y MONCAGATA, Paolo (2017). “Ecuador: una década de correísmo”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 37 (Nº 2), pp. 413-447.
- MONTAÑA, Juan y PAZMIÑO, Patricio (2016). “Algunas consideraciones acerca del nuevo modelo constitucional ecuatoriano”, en Jorge Benavides y Jhoel Escudero (coords.), *Manual de justicia constitucional ecuatoriana* (Quito, Corte Constitucional), pp. 23-48.
- MONTÚFAR, César (2012). *La dictadura plebiscitaria: Neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo régimen político. El Ecuador a inicios del siglo XXI* (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- MUÑOZ, Francisco (ed.) (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa* (Quito, Universidad Central del Ecuador).

- NINO, Carlos (1992). *Fundamentos de derecho constitucional* (Buenos Aires, Ed. Astrea).
- NOHLEN, Dieter (2016). “Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nº 171), pp. 41-70.
- OROZCO, Jesús y ZOVATTO, Daniel (2009). “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, (México, UNAM e Idea Internacional), pp. 45-97.
- ORTIZ, Richard (2016). “Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador”, en *Reforma electoral en Ecuador* (Quito, UDLA), pp. 7-37.
- ORTIZ, Santiago (2011). 30-S: “La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador”, en *Íconos* (Nº 39), pp. 25-34.
- OYARTE, Rafael (2009). “Relaciones ejecutivo-legislativo”, en Santiago Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones* (Quito, UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional), pp. 45-91.
- OYARTE, Rafael (2016). *Derecho constitucional*, 2ª ed. (Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones).
- PACHANO, Simón y GARCÍA, Sergio (s. f.). *Ecuador: un régimen híbrido* (Quito, Flacso-Ecuador).
- PÁSARA, Luis (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana* (Washington, D.C., Fundación para el Debido Proceso).
- PAYNE, Mark *et al.* (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos”. *La política importa* (Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo).
- PAZMIÑO, Patricio (2014). *La acción extraordinaria de protección en Ecuador: cuestiones de legitimidad y eficacia*. Tesis doctoral, [fecha de consulta: 15 de agosto de 2018]. [Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71044195.pdf>].
- RAMÍREZ, Franklin (coord.) (2013). *Nuda Política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*, [fecha de consulta: 12 de febrero de 2018]. [Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10245.pdf>].
- SALGADO, Hernán (2013). “¿Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la ‘Corte Constitucional en Transición’”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (Nº 17), pp. 311-324.

- SALGADO, Hernán (2009). “El proceso constituyente de Ecuador. Algunas reflexiones”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina* (México D.F., UNAM), pp. 263-284.
- SARMIENTO, Juan Pablo (2013). “Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana”, en *Estudios constitucionales*, Volumen 11 (Nº 1), pp. 569-602.
- TORRES, Luis Fernando (2009a). *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador* (Quito Ed. Cevallos).
- TORRES, Luis Fernando (2009b). “El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi”, en Andrade Santiago *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador* (Quito, UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional), pp. 429-450.
- ULLOA, César (2017). “Populismo y democracia: Venezuela y Ecuador en el ojo de la tormenta”, *Revista Andina de Estudios Políticos* 7(2):41-66.
- VEGA, Fernando (2013). “El carácter del Estado en la Revolución Ciudadana”, en AA.VV., *El correísmo al desnudo* (Quito, Montecristi Vive), pp. 102-119.
- VERDESOTO, Luis (2008). “El régimen político en el proyecto de Constitución”, en Ildis (coord.), *Análisis. Nueva Constitución* (Quito, Friedrich Ebert Stiftung), pp. 168-194.
- VICIANO, Roberto (2008). “La función legislativa en la nueva Constitución de Ecuador”, en Ramiro Ávila *et al.* (eds.), *Desafíos constitucionales* (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), pp. 159-170.
- WRAY, Norman (2018). *¿Después de la consulta, qué? Entre la transición y la incertidumbre*, [fecha de consulta: 13 de marzo de 2018]. [Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14076.pdf>].

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Decreto Ejecutivo Nº 1182, 30 de mayo de 2012.
- Decreto Ejecutivo Nº 16, 4 de junio de 2013.
- Decreto Ejecutivo Nº 461, 29 de septiembre de 2014.
- Decreto Ejecutivo Nº 739, 3 de agosto de 2015.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que Regulan la Revocatoria del Mandato, Registro Oficial Nº 445, 11 de mayo de 2011.

Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum Celebrado el 4 de febrero de 2018. Registro Oficial N° 207, 23 de marzo de 2018.

JURISPRUDENCIA CITADA

Corte Constitucional ecuatoriana (2011). Dictamen N° 001-11-DRC-CC, 15 de febrero de 2011.

Corte Constitucional ecuatoriana (2014). Dictamen N° 001-14-DRC-CC, de 31 de octubre de 2014.