
REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CONSULTA POPULAR 2008 - 2019

Alejandro Carrión Pérez

TOMO I

SEGUNDA EDICIÓN



ALEJANDRO CARRIÓN PÉREZ

**REFORMAS CONSTITUCIONALES
Y CONSULTA POPULAR
2008 - 2019**

SEGUNDA EDICIÓN

TOMO I

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Quito, 2023

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (CEP)

TOMO I

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CONSULTA POPULAR 2008 - 2019

TOMO II

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CONSULTA POPULAR 2023

Alejandro Carrión Pérez
carriopez1@hotmail.com

Revisión

Departamento Jurídico Editorial - CEP

Diagramación

Departamento de Diagramación - CEP

Impresión

Talleres - CEP

Derecho de Autor No.	055951: 04-abr-2019
Depósito Legal No.	006204: 14-may-2019
ISBN:	978-9942-10-770-1: 05-ene-2023.
Tiraje:	1000
Edición:	Primera. Abril 2019. Segunda. Enero 2023.

Quito - Ecuador

La Corporación de Estudios y Publicaciones no se responsabiliza por las opiniones contenidas en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Todos los derechos sobre el contenido de esta obra pertenecen a la Corporación de Estudios y Publicaciones. Prohibida su reproducción total o parcial así como su incorporación a sistemas informáticos, su traducción, comunicación pública, adaptación, arreglo u otra transformación, sin autorización expresa de la Corporación.

Índice

Dedicatoria

Fotos del lanzamiento de la primera edición

Intervención del doctor Alejandro Carrión Pérez

Pórticos

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008 Y CONSULTA POPULAR 2008 - 2019

1. Introducción	5
2. Planteamiento del problema	7
3. Marco Teórico-Conceptual	7
Formas de organización social	8
1. Monarquía	8
2. Aristocracia	8
3. Oligarquía	8
4. Plutocracia	8
5. Democracia	8
Factores esenciales de la democracia	10
Características y Principios de la Democracia	10
Democracia Directa –DD–	11
El diseño de la Democracia Directa	11
Eficiencia de la Democracia Directa	12
Democracia Indirecta o representativa DI/DR: “Es en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan”.	13
Participación	13

El Republicanismo Democrático Romano y la participación política del ciudadano	14
Participación política	14
Participación ciudadana	15
La Participación Ciudadana en la Constitución de la República del Ecuador	16
Principios de la participación ciudadana	20
Contenido y alcance de los mecanismos de Control Social	21
Principios que rigen el control social	21
Formas de participación popular directa:	22
Consulta Popular y Sistema Democrático	23
Iniciativa popular	24
Referéndum	27
Ejemplos de referéndums	30
Referéndum de independencia	30
Seis referendos que han hecho historia en América Latina	32
Plebiscito	34
Semejanzas entre referéndum y plebiscito	34
Diferencia entre referéndum y plebiscito	34
Regulación de la Consulta Popular	35
Consideraciones en torno a algunos mecanismos de democracia directa	36
Ventajas de la Consulta Popular	38
Desventajas de la Consulta Popular	39
Abuso de la Consulta Popular	39
La Consulta Popular en el sistema democrático ecuatoriano	40
“¿Por qué consultarle a la ciudadanía?	40
¿La Consulta Popular reivindica el derecho de los ciudadanos?	40
¿Cuál es el objetivo de una consulta popular?	40
¿Quién puede iniciar una consulta popular?	40
¿La Consulta Popular es de carácter vinculante?	41

¿Cuántas consultas populares se han realizado en el Ecuador?	41
¿Los ecuatorianos residentes en el exterior pueden convocar una consulta popular?	41
¿Qué sucede con las Consultas Populares de carácter local?	41
¿Por qué el Consejo Nacional Electoral debe convocar a una Consulta Popular?	42
¿Una Consulta Popular para su aprobación requiere de mayoría absoluta o voto universal?	42
¿Las Consultas Populares fortalecen la Democracia?	42
Puede volverse a preguntar en Consulta Popular lo que ya fue preguntado en otra anterior	42
4. Referente histórico	44
Evolución de la Participación Ciudadana.	44
Orígenes de la democracia en la antigua Grecia	44
Roma	46
5. Componente normativo	48
6. Componente social	51
7. Componente actual	53
8. Palabras clave	53
9. Pregunta central	53
10. Objetivos	54
1. Objetivo general	54
2. Objetivos Específicos	54
11. Acopio y procesamiento de información	54
12. Métodos de investigación	55
Métodos Empíricos	55
Obtención de Información	55
Métodos Teóricos	55
Histórico-Lógico	56
Analítico-Sintético	56
Inductivo-Deductivo	56
Sistemático	56

Exegético	56
Comparado	57
Teleológico	57
13. Técnicas e instrumentos de investigación	57
Población	57
Muestra	57
Entrevista	57

Capítulo I

PODER CONSTITUYENTE, CONSTITUCIÓN, REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

1.1. Poder Constituyente y Poder Constituido	59
1.2. Poder Constituyente	59
1.3. Formas del Poder Constituyente	60
1.3.1. Poder Constituyente Originario	60
1.3.2. Poder Constituyente Jurídico o Derivado	61
1.4. Límites al Poder Constituyente	61
1.5. Proceso o Inter Constituyente	61
1.6. Constitución	62
1.7. Clases de Constitución	63
1.7.1. Sumarias	63
1.7.2. Desarrolladas	63
1.8. Objetivo de la Constitución	64
1.9. Funciones que cumple el mecanismo de reforma constitucional	64
1.10. Asamblea Constituyente	64
1.11. Resultados de los Procesos Constituyentes en América Latina	65

Capítulo II

MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1. Constitución de la República del Ecuador 2008	67
2.2. El Estado Constitucional de Derechos y Justicia	68

2.3. Perfil del Estado	70
Constitución, Principios y Valores	70
Estructura de la Constitución	70
La parte dogmática	71
La parte orgánica	71
Avances	72
Los temas polémicos	74
Los detalles	75
Constitucionalismo Latinoamericano	75
Visión	76
2.6. Consulta popular	96
2.7. Mecanismos de reforma constitucional	98
2.7.1. Enmiendas	99
2.7.2. Reforma parcial	100
2.7.3. Asamblea Constituyente	100
Creación constitucional y reforma	101
2.8. Control constitucional de la reforma	104
2.9. Dictamen vinculante	105

Capítulo III

LAS CONSULTAS POPULARES EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3.1. Las consultas populares en la época republicana	107
3.1.1. 9 de junio de 1869 - Gabriel García Moreno	108
3.1.2. 15 de enero de 1978 - Triunvirato Militar	108
3.1.3. 25 de febrero de 1986 - León Febres Cordero	108
3.1.4. 28 de agosto de 1994 - Sixto Durán Ballén	110
3.1.5. 26 de noviembre de 1995 - Sixto Durán Ballén	111
3.1.6. 25 de mayo de 1997 - Fabián Alarcón	111
3.1.7. 26 de noviembre de 2006 - Alfredo Palacio	111
3.1.8. 15 de abril de 2007 - Rafael Correa	112

3.1.9. 28 de septiembre 2008 - Rafael Correa	112
3.1.10. 7 de mayo de 2011 - Rafael Correa	112
3.1.11. 19 de febrero de 2017 - Rafael Correa	113
3.1.12. 4 de Febrero 2018 - Lenin Moreno	113
3.2. Referéndum constitucional de Ecuador de 1978	114
3.2.1. Ficha técnica	114
Antecedentes	115
Dos constituciones a consulta	115
Campaña	115
Referéndum	116
Resultados oficiales	116
3.3.1. Referéndum constitucional de Ecuador de 1978.- Convocatoria del Tribunal Supremo del Referéndum.- 1977:	117
3.2.2. Jaime Roldos, propuesta de Reformas Constitucionales y Consulta Popular fallida	122
Constitución de 1978 (Número18).	123
Perfil del Estado y del Gobierno	123
Dogmática	123
Orgánico-constitucional	124
Sistema político	124
Crisis	124
Análisis	124
Reformas	125

Capítulo IV

CONSULTA POPULAR 2011

4.1. Materia de La Reforma	127
4.2. Enmiendas y Reformas	128
4.3. Justificación del Gobierno	128
4.4. Sondeos de opinión previos a la Consulta	129
4.5. Argumentos a favor	129
4.6. Argumentos en contra	129

4.7. Preguntas del Presidente y dictamen de procedimiento de Corte Constitucional	130
Pregunta 1.- Referéndum	131
Pregunta 2.- Referéndum	132
Pregunta 3.- Referéndum	137
Pregunta 4.- Referéndum	139
Pregunta 5.- Referéndum	142
Pregunta 1.- Consulta popular	145
Pregunta 2.- Consulta popular	147
Pregunta 3.- Consulta popular	148
Pregunta 4.- Consulta popular	150
Pregunta 5.- Consulta popular	152

Capítulo V

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES 2015

Ficha técnica	153
Introducción	153
Enmiendas	156
Fundamentación Jurídica	157
Argumentos de Corte Constitucional	159
Análisis	161
Enmienda 1.- Acción de protección	163
Enmienda 2.- Gobiernos seccionales	164
Enmienda 3.- Reelección indefinida	166
Enmienda 4.- Edad mínima para ser presidente	174
Enmienda 5.- Rol de fuerzas armadas	175
Enmienda 6.- Cambios a la contraloría	178
Enmienda 7.- Defensoría del pueblo	180
Enmienda 8.- Cambios laborales	181
Enmienda 9.- Competencias de los GAD	183
Enmienda 10.- Seguro de FF.AA.	186
Enmienda 11.- Cambio de palabra	187

Enmienda 12.- La comunicación como servicio público	187
Enmienda 13.- Plazo para las regiones	190
Enmienda 13.- Disposición transitoria	191
Enmienda 14.- Vigencia	192

Capítulo VI

CONSULTA POPULAR 2017 PLEBISCITO SOBRE PARAÍÇOS FISCALES ‘OFF SHORE’

Fecha de la Consulta	197
Pregunta	197
Disposición	197
Motivación	197
Consecuencia	198
Llamado a Consulta Popular (Plebiscito)	198
Petición de dictamen previo y vinculante a Corte Constitucional	198
Dictamen de Corte Constitucional	198
Convocatoria CNE	199
Organizaciones inscritas en el CNE	199
Pronósticos electorales	199
Medios calificados	199
Resultados	199
Análisis	199

Capítulo VII

CONSULTA POPULAR Y REFERÉNDUM 2018

Fecha de la Consulta	203
Padrón	203
CNE	203
Dialogo previo a la consulta	203
Silencio de Corte Constitucional	204
Análisis	206
Por el SI	208

Por el NO	208
El Rol de la Observación Electoral Nacional e Internacional en la Consulta Popular 2018	208
Preguntas para referéndum.	210
Datos electorales	254
Resultados territorio Nacional y del Exterior	254
Resultados territorio del Exterior	255
Concurrencia	255
Resultados nacionales por pregunta	255

Capítulo VIII

CONSULTA POPULAR 2019

Antecedente	257
Análisis	257
Hiperpresidencialismo	259
Función de Transparencia y Control	259
Justicia	260
Estabilidad democrática	260
Participación política	260
Modelo de desarrollo	261
Fiscalización de la financiación de partidos políticos	261
“Sistema Electoral”	262
“El Régimen de Partidos”	263
Reelección	263
Términos de referencia	264
Propuesta de enmiendas constitucionales de marzo 2019	264

Capítulo IX

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Tabla No. 1: Operacionalización de las variables	270
Cuadro No. 1: Matriz	270

Tabla No. 2: Forma: Modalidad de modificación constitucional. (Art. 441, No. 2, CRE) Dictámenes de Corte Constitucional	272
Cuadro No. 2: Enmiendas Constitucionales 2015/Asamblea Nacional	272
Tabla No. 3: Forma: Modalidad de modificación constitucional. (Art. 441, No. 1 CRE). Dictamen Corte constitucional.	273
Cuadro No. 3: Consulta Popular 7 de mayo de 2011	273
Cuadro No. 4: Consulta Popular 19 de febrero de 2017	273
Tabla No. 4: Forma: Modificaciones sustanciales a la estructura fundamental y elementos constitutivos del Estado. ITEM. Dictamen Corte constitucional.	274
Cuadro No. 5: Consulta Popular 4 de febrero 2018	274
Cuadro No. 6: Asamblea Constituyente	274
Cuadro No. 7: Conclusiones	275
Tabla No. 5: Reformas a la Constitución de República del Ecuador 2008.- Dimensión: 2.- Fondo: Política.	276
Cuadro No. 8: Reformas Constitucionales/Referéndum 2011	276
Cuadro No. 9: Conclusión	277
Cuadro No. 10: Reconocimiento y progresividad de derechos y garantías	278
Tabla No. 6: Enmienda mediante la Asamblea Nacional (Art. 441, No. 2 CRE). Dictamen Corte constitucional.	278
Cuadro No. 11: Enmiendas Constitucionales 2015	278
Cuadro No. 12: Conclusión	280
Cuadro No. 13: Conclusión	281
Tabla No. 7: Consulta Popular 2017	281
No hubo referéndum	281
Tabla No. 8: Referéndum 2018	281
Cuadro No. 14: Contenido y alcance	281
Cuadro No. 15: Conclusión	282
Cuadro No. 16: Conclusión	282
Cuadro No. 17: Conclusión	283

Tabla No. 9: Plebiscito 2011	283
Cuadro No. 18: Preguntas	283
Cuadro No. 19: Conclusión	284
Cuadro No. 20: Conclusión	284
Tabla No. 10: Plebiscito 2017	284
Cuadro No. 21: Contenido y alcance	285
Cuadro No. 22: Conclusión	286
Cuadro No. 23: Conclusión	286
Tabla No. 11: Plebiscito 2018	286
Cuadro No. 24: Contenido y alcance	286
Cuadro No. 25: Conclusión	286
Cuadro No. 26: Conclusión	287
Tabla No. 12: Temas consultados en el período de vigencia de la CRE 2008 - 2018	287
Cuadro No. 27: Resumen	287
Cuadro No. 28: Temas consultados en el período de vigencia de la CRE 2008 - 2018	287
Referidos a Principios/Valores.- Derechos/Garantías	287
Tabla No. 13: Resultados CNE	288
Cuadro No. 29: Consulta Popular 2011	288
Cuadro No. 30: Consulta Popular 2017	288
Cuadro No. 31: Consulta Popular 2018	289
Tabla No. 14: Resultados: Fuente INEC/CNE	289
Cuadro No. 32: Demografía Electoral 2011 - 2017 - 2018	289
Resumen	289
Tabla No. 15: Variable Conceptual / Variable Dependiente: Consulta Popular.	290
Cuadro No. 33: Consultas Populares por épocas	290
Cuadro No. 34: Conclusión	290
Cuadro No. 35: 2.- Presidente proponente, 3.- Agrupación política en el poder, 4.- Línea ideológica del Gobierno	290
Tabla No. 16: Consultas Populares por Jefe de Estado	292
Cuadro No. 37	292

Tabla No. 17: Agrupaciones políticas en el poder que han convocado a consulta popular a través de su militante en ejercicio de la Presidencia de la República	292
Cuadro No. 38: Agrupaciones Políticas / Consulta Popular	292
Cuadro No. 39: Conclusiones	293
Tabla No. 18: Constituciones aprobadas mediante referéndum	293
Cuadro No. 40	293
Tabla No. 19: Consulta Popular: Referéndum, Plebiscito	293
Cuadro No. 42: Referéndum/Plebiscito	293

Capítulo X

CONCLUSIONES TEÓRICAS

Conclusiones de investigación de campo	305
Procesos de Enmiendas Constitucionales	305
Control Constitucional	305
Control constitucional Consulta Popular 2011	306
El Control de las Enmiendas Constitucionales 2015 tramitadas por Asamblea Nacional, señala:	306
Control constitucional a Consulta Popular 2017	308
Control constitucional a Consulta Popular 2018	308

Capítulo XI

RECOMENDACIONES

Capítulo XII

ANEXOS EN VERSIÓN DIGITAL

1. Convocatoria consulta popular 2007.
2. Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la asamblea constituyente (2007).
3. Proclamación de resultados definitivos consulta popular nacional, 15 de abril de 2007.

4. Convocatoria referéndum aprobatorio constitución de la república del ecuador (2008).
5. Proclamación de resultados referéndum aprobatorio 2008
6. Dictamen de constitucionalidad referéndum y consulta popular 2011.
7. Decreto ejecutivo convocatoria referéndum y consulta popular 2011.
8. Declaratoria periodo electoral referéndum y consulta popular 2011.
9. Proclamación de resultados referéndum y consulta popular 2011.
10. Dictamen de constitucionalidad enmiendas constitucionales (2014).
11. Enmiendas constitucionales (2015).
12. Dictamen de constitucionalidad consulta popular paraísos fiscales (2016).
13. Convocatoria consulta popular paraísos fiscales 2017.
14. Proclamación de resultados consulta popular paraísos fiscales 2017.
15. Convocatoria referéndum y consulta popular 2018.
16. Proclamación de resultados referéndum y consulta popular 2018.

Capítulo XIII

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes de información	331
Información extraída de Internet	337

Fotos del lanzamiento de la primera edición



Intervención del señor Rector de Universidad Andina “Simón Bolívar” doctor César Montaña Galarza, en el acto de presentación del libro “Reformas Constitucionales y Consulta Popular 2008-2019” realizada en abril del 2019.



Mesa directiva, en el acto de presentación del libro “Reformas Constitucionales y Consulta Popular 2008-2019” realizada en abril del 2019. Constan, doctor Enrique Ayala Mora Rector-Fundador de Universidad Andina “Simón Bolívar”, doctor Julio César Trujillo Presidente del CPCCS-Transitorio, doctora Mariana Yépez Ex Fiscal General de la Nación y lectora de la obra, Ing. Ricardo Villacís Gerente Comercial de la Corporación de Estudios y Publicaciones y doctor Alejandro Carrión Pérez autor de la obra.



Exposición del doctor Alejandro Carrión Pérez, autor del libro “Reformas Constitucionales y Consulta Popular 2008-2019”, en el acto de presentación del mismo.



Acto solemne de presentación del libro “Reformas Constitucionales y Consulta Popular 2008-2019” realizada en abril del 2019.

Intervención del doctor Alejandro Carrión Pérez

Autor del libro

Reformas Constitucionales y Consulta Popular 2008 - 2019

Universidad Andina Simón Bolívar

Quito – 17 de abril 2017 –

Señoras, señores:

Empezaré por agradecer al señor Rector de Universidad Andina “Simón Bolívar”, César Montaña por su respaldo académico para la presentación de este libro; a su ex Rector y actual representante de la sede latinoamericana del Colegio de América, Enrique Ayala Mora por la presentación de esta obra y por sus valiosas sugerencias y recomendaciones para el mayor rigor académico y científico de la misma; a Mariana Yépez, talentosa jurista y estudiosa permanente del Derecho, por haber aceptado comentar la obra. Especial reconocimiento a Julio César Trujillo, patriota que ha sacrificado su legítimo derecho al reposo luego de una vida fructífera al servicio del país, para seguir luchando por la democracia y la moral pública.

Motivado por todo el estado de descomposición nacional, decidí escribir este libro REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CONSULTA POPULAR 2008 - 2019 no sólo para dejar testimonios del proceso político de estos doce años sino fundamentalmente para contribuir a generar pensamiento político que establezca lo positivo del avance constitucional e identifique sus nudos críticos que determinan que los derechos consagrados no puedan ser materializados y que las garantías a esos derechos se vuelvan de papel. Especial atención tiene en el análisis la eficacia del sistema político en lo referido a lo electoral y

al régimen de partidos; también, la “Arquitectura Constitucional del Estado” para la materialización de los derechos consagrados.

Esta obra, pretende generar pensamiento político para fortalecer el sistema democrático ecuatoriano. Ideas que deben reconocer que los problemas del Ecuador son básicamente estructurales –sin desconocer la gravedad de los coyunturales que nos aquejan–. Lo que determina que con reformas aisladas o de maquillaje no se logrará el cambio que se necesita.

El país exige más democracia y menos concentración de poder; total transparencia cero corrupción; más respeto a la dignidad humana y ninguna procacidad e intrascendencia en el discurso político; más paz y menos violencia; despolitización definitiva de la justicia y no judicialización de la política; más trabajo y menos despidos; seguridad social universal y de calidad por cuenta del Estado para proteger al ser humano; y, no la partida de defunción del IESS por quiebra financiera y actos de corrupción; más seguridad y menos narcotráfico; economía sana y menos endeudamiento en particular con préstamos condicionados a la receta genocida en contra del pueblo y al saqueo del patrimonio nacional.

Reforma política sí, pero para socializar al Estado y no estatizar a la sociedad; para minimizar el posible ejercicio de un poder arbitrario o despótico, es decir, para diseñar un esquema constitucional que conduzca a gobernantes y gobernados a hacer el bien y prevenir la intención de hacer el mal.

La doctrina nos dice que en el constitucionalismo del siglo XXI, la igualdad formal debe dar paso a la igualdad material, lo formal a lo sustancial, esto significa un cambio en la concepción del ordenamiento jurídico, pues el derecho adecuado no es aquel que únicamente limita al funcionario, sino aquel que le ordena y le permite actuar a favor del ciudadano en un esquema de debido proceso y de control judicial. Esta belleza de visión del derecho se consagró en la Carta garantista de Montecristi; pero, el mal diseño de sus parte

orgánica y el ejercicio autoritario y corrompido del poder neutralizaron su sana aplicación.

El valor de la separación de poderes y del checks and balances es un Deus ex machina –*dios surgido de la máquina*–, que expresa una estructura funcional de la organización estatal para la realización del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Esto significa que el poder constituyente no puede conformarse con incluir los elementos de la democracia liberal burguesa propios de la arquitectura constitucional clásica, sino que tiene que avanzar cuanto sea necesario para expandir los derechos consagrados y materializar sus garantías.

Desde un punto de vista filosófico, la entelequia es el movimiento que habita dentro de las cosas dirigido a un determinado fin. Existe así una entelequia dentro del principio de la separación de poderes y del checks and balances, la cual se encuentra encaminada a la satisfacción de diversos fines, entre ellos a la limitación del poder y a la transparencia en los actos de gobierno. Se trata de un movimiento que empieza su existencia desde la maquinaria constitucional, un Dios creado a partir de la máquina, un Deus ex machina, al servicio de la sociedad.

La Constitución de Montecristi diseñada para los próximos “300 años” con el mayor catálogo de derechos y garantías, ha enfrentado tres proyectos de reformas: dos por vía de Referendo (2011, 2018) y uno de enmiendas vía Asamblea Nacional (2015) propuestos por Alianza País, movimiento político que la engendró; y, que anuncia otros paquetes de cambios constitucionales para este año, mediante Consulta Popular y paralelamente de enmiendas vía Asamblea Nacional; mientras otros sectores plantean la reunión de una Asamblea Constituyente.

Se afirma que el Hiperpresidencialismo atenta contra la parte dogmática y sin embargo, no hay un proyecto estructurado de alternativa; como tampoco lo hay para combatir la corrupción. Las Constituciones

se agotan frente a las nuevas realidades de la sociedad. A una década de vigencia de la Constitución 2008, nos preguntamos, ¿debe expedirse otra Constitución o debe limitarse la reforma al rediseño del sistema electoral, del régimen de partidos y de la Arquitectura Constitucional del Estado?. ¿Debe iniciarse un proceso preconstituyente para formular un Proyecto Nacional que promueva el fortalecimiento del sistema democrático, la erradicación de la corrupción y proponga un nuevo modelo de desarrollo?.

Los ánimos de refundación nacional, fruto de la llamada “Rebelión de los Forajidos” de abril de 2005, trajo nuevamente el tema de la reforma política como mecanismo de reestructuración del sistema en su conjunto. Penosamente, al 2019, volvemos sobre los mismos temas convencidos de que se claudicó en el intento por parte de los líderes y gobernantes que nos ofrecieron el sueño de Montecristi; con el agravante, que a diferencia, de la década de los 90 del siglo pasado, estos doce años presenciamos atónitos una actitud pasiva de la sociedad civil que no se moviliza; mientras las élites maniobran a favor de sus intereses y rehúyen el dialogo y el consenso.

Por tanto, el diseño de las instituciones tiene que responder al proyecto político de la sociedad en su conjunto y estar asentado en el mayor consenso posible para que sea legítimo. No se puede caer en el error de hacer normas a la medida del gobernante o de la coyuntura.

El poder, las limitaciones al poder, la separación clásica de poderes; la teoría del poder único radicado en el pueblo, con un Estado como medio de la sociedad, la visión de las funciones del Estado con su especialización, materializadas en órganos con sus respectivas competencias, nos llevan a precisar que no hay dogmas en la organización política de la sociedad y que por tanto está puede configurar un Estado con cuantas funciones especializadas considere que requiere para hacer más democrático y eficiente en el cumplimiento de su misión, como bien lo plantea Hans Kelsen, en su obra de Teoría Pura del Derecho y del Estado. Lo importante es que la separación de poderes y los balances y contrapesos sean su llave de seguridad.

John Locke, en su Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil (1690), fue uno de los primeros autores modernos en tratar el tema de la separación del poder, señalaba que no es bueno que quien promulga las leyes sea el mismo que las aplique. Propuesta que fue democratizada por Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y Barón de Montesquieu, quien en su libro *El Espíritu de las Leyes*, justifica la separación del poder judicial y con ello propone la organización del Estado con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siendo, William Blackstone, quien en sus *Comentarios sobre las Leyes de Inglaterra*, proclama la necesidad de un poder judicial independiente y autónomo, ejercido por jueces profesionales.

Por tanto, no hay que preocuparse mucho porque exista la quinta función del Estado, el quinto poder como se lo denomina. El problema está en que jamás el poder debe controlar al poder, porque nunca lo hará y porque sí lo hace será para facilitar su concentración y con ello violentar derechos y viabilizar la corrupción, como así sucedió; razón por la cual nos sumamos a la cruzada cívica emprendida por el doctor Julio César Trujillo, para sepultar el CPCCS por la nefasta experiencia histórica que hemos vivido.

El control al poder debe darse desde la sociedad; lamentablemente la debilidad de las organizaciones sociales le resta fortaleza. Por tanto, tarea urgente por emprender, es la de fortalecer la organización de la base social.

El funcionamiento de una democracia participativa, da mayor legitimidad a las decisiones del Estado, tomadas por las autoridades designadas por la vía de la democracia representativa, que son las que hacen la institucionalidad. Sin embargo, si seguimos el espíritu de Montecristi, diremos que la Consulta Popular debe referirse a sostener los avances de la dogmática constitucional, especialmente en materia de derechos y desechar a las instituciones de su parte orgánica, que no pudieron constituirse en garantía de esos derechos.

Bobbio sostiene, que el derecho es para la vida y si es así las Constituciones diremos que se hacen y que no se las encuentran.

Son creaciones humanas producto de la convención, elección, la historia del pueblo y por supuesto de la lucha política donde algunos ganan y otros pierden. Con la precisión que, el ganar - ganar debe ser del conjunto de la nación; con paz, orden, derechos, libertades, garantías, soberanía, ambiente sano y ojalá con justicia social que es el fundamento para todo lo demás.

En el Ecuador se han expedido veinte Constituciones desde la fundación como república y se han dado trece Consultas Populares. Una en el Siglo el XIX, otra en Siglo XX convocada por la Dictadura para aprobar la Nueva Constitución en 1978 y 11 en el Siglo XXI.

En el 2008 se expidió la Constitución de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Constituyente reunida en Montecristi y sujeta a ratificación del pueblo mediante referéndum, la que ha sido modificada por el mismo mecanismo en los años 2011 y 2018 y a través de enmiendas tramitadas por la Asamblea Nacional en el 2015 y que luego perdieron eficacia jurídica.

La Constitución Política de 1998, estableció que el Ecuador era un “Estado Social de Derecho”; diez años después, la Constitución de Montecristi de 2008 lo definía como un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”.

El avance constitucional ecuatoriano ha implementado cada vez más, un alto grado de participación de la sociedad en su conjunto, de la ciudadanía, en los temas de interés nacional. Se considera que de este modo, la población en su mayoría, no seguirá delegando en su totalidad las funciones de decisión al gobierno e irá asumiendo, en cierto grado, la responsabilidad y el derecho de involucrarse en las tareas ya sean de carácter político, jurídico, económico o ambiental que puedan beneficiar o perjudicar al país, según sea la percepción de la propuesta planteada.

Motivo de preocupación sin embargo, es el hecho constatado que las consultas populares han respondido a las necesidades de

legitimación de los gobiernos de turno para garantizar su gobernabilidad y también para sustentar proyectos electorales de coyuntura. De lo observado, se aprecia que las reformas propuestas y aprobadas no han fortalecido el perfil democrático del Estado, su organización republicana, su forma de gobierno, su avance en derechos y garantías; lo cual nos lleva a concluir que la consulta popular propuesta desde los Gobiernos está siendo manipulada ilegítimamente. Por ello, sostenemos que hay que promover y respaldar las consultas populares nacidas desde la base social, las consultas ciudadanas.

Al 2019, motivado por el conjunto de problemas e insatisfacciones que aquejan al país y a la pérdida de confianza en la institucionalidad del Estado, se ha iniciado un proceso pre constituyente, el cual debería llevarnos a formular un Proyecto Nacional, que promueva el fortalecimiento del sistema democrático, busque erradicar la corrupción y defina el modelo de desarrollo a instrumentar. La parte dogmática de la Constitución de la República del Ecuador, debe ser defendida y la parte orgánica, debe merecer una nueva “Arquitectura Constitucional del Estado” para que viabilice la materialización de los derechos y el respeto a sus garantías; es decir, para que podamos vivir y disfrutar de un Estado Constitucional de Derechos.

Históricamente, desde el nacimiento de la república hasta hoy, hemos vivido un ciclo de democracia, dictadura y fraude electoral: 189 años de república, 20 constituciones, 34 dictaduras con 26 años en el poder y escándalos de fraude electoral en todos los procesos, demandan el fortalecimiento del sistema democrático, reformulando el sistema electoral y el régimen de partidos. Nunca más, 280 agrupaciones políticas en una contienda; nunca más, institucionalidad con autoridades con 20 % a favor y 80 % en contra.

La democracia es el gobierno de las mayorías con respeto a las minorías; pero no es ni la dictadura de las mayorías ni el juego peligroso de los retazos de las mini minorías que luego prostituyen la política con el “Toma y Dada” de su voto contra favores del poder.

No olvidemos que los ecuatorianos, entendemos a la democracia como un espacio de paz, libertad, trabajo y materialización de nuestros derechos. Impulsemos por tanto esta reforma política en época de cólera, para salvar a nuestro pueblo del totalitarismo y la corrupción.

Señoras, señores.

Pórticos

Al contrario de lo que pasó durante toda la vida política del Ecuador anterior a 1978, desde ese año, la convocatoria a consultas populares y las reformas de la Constitución han sido un tema constantemente presente en la opinión pública nacional. Y esa tendencia se ha profundizado en lo que va del siglo XX. Por ello, este libro de Alejandro Carrión Pérez, tiene particular actualidad y relevancia.

La obra es resultado de un proyecto de investigación y de la larga experiencia del autor como jurista, legislador y docente. El texto combina el uso de la bibliografía especializada, los datos obtenidos por la observación y sistematización empírica, así como la lectura de los análisis tanto personales como de otros expertos que aparecieron en los medios de comunicación. El trabajo de levantamiento de la información, como se ve, lo ha realizado un grupo de asistentes y ayudantes.

Carrión Pérez plantea algunas tesis básicas sobre reformas constitucionales en su libro. Una de ellas la expone de este modo: “estos proyectos responden a las necesidades de legitimación de los Gobiernos de turno, en un momento determinado y también de sustentar proyectos político-electorales de coyuntura, con lo cual no queda claro si esas reformas propuestas y aprobadas, fortalecen ese perfil democrático del Estado, su organización republicana, su forma de Gobierno y su avance en derechos y garantías y si la Consulta Popular está cumpliendo la misión entregada por la democracia participativa o está siendo utilizada ilegítimamente.”

En efecto, tanto reformas como consultas se han planteado como una necesidad nacional, pero también como instrumentos de la coyuntura política. Ciertamente, como el autor lo anota, que a veces se ha abusado de ellos. No es ningún secreto, por ejemplo, que la reelección presidencial

fue tramposamente restablecida en la Constitución para perpetuar el correísmo. El serio esfuerzo de institucionalización en que el país está empeñado luego de la consulta popular de 2018, volvió a instaurar la tradición democrática de limitación a las reelecciones.

Una preocupación central del autor en su obra es la participación popular y sus mecanismos. Sostiene que es una de las nuevas realidades de la democracia: “Existe -dice- un profundo cambio en la relación entre participación y representación que a su vez requiere un cambio de conductas de los actores políticos y sociales.”

Esa importante forma de democracia directa, sin embargo, no puede ser usada así nomás. “La Consulta Popular -plantea- debe referir a sostener los avances de la dogmática constitucional especialmente en materia de derechos y desechar a las instituciones de su parte orgánica que no pudieron constituirse en garantía de esos derechos.” Y al mismo tiempo advierte: “Buena parte de estos mecanismos de democracia directa no han logrado su cometido: mejorar la gobernabilidad, disminuir el desencanto de la población y consolidar significativamente la democracia.”

El otro tema central de la obra es el poder constituyente. Lo trata en forma muy detenida y fundamentada, con referencias no solo al país, sino también a América Latina. Además de varias consideraciones doctrinarias sobre su naturaleza y su vigencia en el Ecuador y el continente, el autor plantea las varias alternativas de cambio de la Constitución de 2008, que incluye en sus artículos finales un procedimiento engorroso, intencionalmente enredado y confuso de “reformas” o “enmiendas” de la Carta Política. De ese modo, las que fueron verdaderas reformas que debían ser sometidas a consulta popular, la Asamblea Nacional adicta al presidente Correa, las trató como enmiendas. El resultado lo conocemos todos y lo único que está claro es que la más idónea forma de cambiar la Constitución es una Asamblea Constituyente.

Personalmente, creo que a esa Asamblea debemos llegar, pero no de inmediato, sino con un proceso de preparación que establezca los temas fundamentales y llegue a consensos mínimos, que permitan que se llegue a una Constitución dedicada al país y a su futuro, más bien que a las tendencias personalistas y autoritarias de un déspota. Una Carta Política que se redactó con el fin de que el ejecutivo monopolicé todos los poderes y en nombre del “socialismo” se llegue a “estatar” la sociedad civil, es radicalmente antidemocrática y representa un retroceso monumental en nuestra historia.

Como un elemento fundamental de su obra, Alejandro Carrión plantea una historia de las consultas populares en el Ecuador, desde el siglo XIX. El trabajo es muy detenido y especialmente se detiene, pregunta por pregunta, en las consultas de los últimos años, especialmente la de 2018. De esta manera, una propuesta consulta popular, un posible conjunto de reformas constitucionales y una futura Asamblea Constituyente podrán contar con un sólido aporte para definir su futuro.

Enrique Ayala Mora

Quito, abril de 2019

Capítulo XII

ANEXOS EN VERSIÓN DIGITAL

Que constan del CD que acompaña al libro:

NO.	ANEXO	AÑO	REGISTRO OFICIAL	FECHA
1	CONVOCATORIA CONSULTA POPULAR 2007	2007	R.O. Suplemento No. 28	25/01/2007
2	ESTATUTO DE ELECCIÓN, INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	2007	R.O. Segundo Suplemento No. 33	05/03/2007
3	PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS DEFINITIVOS CONSULTA POPULAR NACIONAL, 15 DE ABRIL DE 2007	2007	R.O No. 77	04/05/2007
4	CONVOCATORIA REFERÉNDUM APROBATORIO CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	2008	R.O. Suplemento No. 401	12/08/2008
5	PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS REFERÉNDUM APROBATORIO 2008	2008	R.O. Suplemento No. 449	20/10/2008
6	DICTAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2011	2011	R.O. Segundo Suplemento No. 391	23/02/2011
7	DECRETO EJECUTIVO CONVOCATORIA REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2011	2011	R.O. No. 399	09/03/2011
8	DECLARATORIA PERIODO ELECTORAL REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2011	2011	R.O. No. 406	17/03/2011
9	PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2011	2011	R.O. No. 490	13/07/2011

10	DICTAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD ENMIENDAS CONSTITUCIONALES	2014	R.O. No. 371	10/11/2014
11	ENMIENDAS CONSTITUCIONALES	2015	R.O. Suplemento No. 653	21/12/2015
12	DICTAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD CONSULTA POPULAR PARAÍÇOS FISCALES	2016	R.O. Suplemento No. 885	18/11/2016
13	CONVOCATORIA CONSULTA POPULAR PARAÍÇOS FISCALES 2017	2016	R.O. Suplemento No. 908	22/12/2016
14	PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS CONSULTA POPULAR PARAÍÇOS FISCALES 2017	2017	R.O. Segundo Suplemento No. 966	20/03/2017
15	CONVOCATORIA REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2018	2017	R.O. Segundo Suplemento No. 135	07/12/2017
16	PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2018	2018	R.O. Suplemento No. 180	14/02/2018

Para descargar los anexos en versión digital,
ingrese a la siguiente dirección:

<https://acortar.link/gXXbln>

O escanee el siguiente código QR.



<http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>

- Congreso de Colombia,

<http://www.presidencia.gov.co/constitu/>

- Gobierno de Cuba, <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>
- Congreso de Ecuador

<http://www.congreso.gov.ec/marcoJuridico/constitucion.asp>

- Congreso de Guatemala.

<http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/Constitucion.PDF>

- Asamblea de gobierno de Panamá <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/index.htm>
- Cámara de Diputados de Paraguay http://www.camdip.gov.py/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf
- Congreso de Perú,

<http://tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>

- Parlamento de Uruguay.

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>

- Congreso de Venezuela.

<http://www.venezuela-oas.org/Constitucion%20de%20Venezuela.htm>

- Austria.

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_austria.html

- España

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1812.html

- Francia Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicio de Investigación y Análisis Política Interior.

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/francia.html

- Irlanda

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/irlanda.html

- Italia

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/italia.html

- Portugal

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/portugal.html

- Confederación Suiza

<http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ESP.pdf>

- Autor: Juan Rial .Fecha de realización: Octubre 2000. Centro de Documentación, Información y Análisis Servicio de Investigación y Análisis Política

Interior.- Instituciones de Democracia Directa en América Latina. Documento de Internet en formato PDF

<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>

- Instituciones de Democracia Directa en América Latina. Documento de Internet en formato PDF

<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>

- Autor: Joseph Zimmerman. Traducido por: Félix Ulloa. Actualizado por: Carlos Navarro. Centro de Documentación, Información y Análisis .Servicio de Investigación y Análisis Política Interior

<http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc01b.h>

- Gallagher Michael, actualizado por: Navarro Carlos. Documento extraído de Internet: <http://www.aceproject.org/main/espanol/lf/lfa03.htm>
- Robert B. Gelman: cyberguy@bgamedia.com