

Democracia constitucional y concentración del poder

Cristian Raúl Caiza Asitimbay¹

Resumen: La Constitución de Montecristi organiza el poder en cinco funciones con estructura y competencias definidas: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Transparencia y control social y Electoral. Sin embargo existe preocupación ante un notable proceso de concentración del poder, es decir, los poderes del Estado están coordinados por uno solo: el Ejecutivo. En este trabajo se analizará cómo esta tendencia, prescrita en el texto constitucional, afecta a la democracia constitucional y cuáles son sus consecuencias.

Palabras clave: Concentración del poder, democracia constitucional, Constitución.

La democracia constitucional

El dilema entre democracia y Constitución surge de la concepción que aceptemos de estas dos categorías (Dworkin 2010, 125), se distingue a la democracia entre: *acción estadística*, donde importa la decisión de la mayoría sobre el valor del voto individual, y la *acción comunitaria*, una entidad distinta “el pueblo” que toma las decisiones como tal. De su parte, Ferrajoli distingue a la democracia *formal* como los procedimientos y reglas de decisión de las mayorías, mientras que sostiene que la democracia *sustancial* es la que reflexiona sobre lo que es lícito decidir o no; estas distinciones nos permiten establecer la *dimensión constitucional* de la democracia, definida como, el vínculo entre la democracia política con los derechos constitucionales, que funcionan como límites o vínculos de contenido a la voluntad de las mayorías, lo contrario sería un poder absoluto (Ferrajoli 2011, 29).

Ecuador se define en el texto constitucional como: un Estado *constitucional*, es decir la Constitución determina el contenido de la ley, el acceso y ejercicio de la autoridad, y la estructura del poder (Ávila 2011, 22); *democrático*, puesto que el poder soberano radica en el pueblo, ejercido mediante los órganos del poder público, es decir

nuestra democracia abarca las dimensiones anotadas anteriormente.

Pero ¿por qué constitucionalizar la democracia? esta necesidad surge en la posguerra debido a que tanto el fascismo como el nazismo, utilizaron medios legales para asumir el poder, sin prever que la aplicación de sus políticas y acciones, traerían graves consecuencias para Europa, principalmente por las guerras mundiales, crímenes de lesa humanidad, etc. Constitucionalizada la democracia, el derecho ya no está subordinado a la política, sino que la política se convierte en un instrumento de actuación del derecho, donde derechos y principios constitucionales determinan los vínculos de actuación del poder. Este paradigma de democracia tiene un grado más o menos alto de ineffectividad y de ilegitimidad, debido a las inevitables lagunas o antinomias que presenta (Ferrajoli 2011), en este análisis nos referiremos a una de ellas, la concentración del poder.

Concentración del poder

La teoría de la “separación de poderes” o “división de poderes” (en latín, *trias política*), como garantía de la democracia ha sido desarrollada antiguamente y desde las más variadas vertientes; Montesquieu (1747) la acuña en su obra *El espíritu de las leyes*, en la que identificaba una separa-

¹ Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos de la UASB-E. Ingeniero en Comercio Exterior y Negocios Internacionales por la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM). Correo electrónico: <marco.narea@gmail.com>.

² Cita traducida del inglés al castellano por el autor del artículo.

ción tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con sus atribuciones establecidas, así tanto las antiguas democracias como las naciones importantes de la época, prevenían que solo uno o un grupo selecto de gobernantes, coopte el poder y establezca un gobierno despótico, tirano y abusivo. En Ecuador aparentemente el poder está más dividido aún, además de los poderes tradicionales, cuenta con el poder Electoral y el de Transparencia y control social.

Gargarella (2012), sostiene que para asegurar que los sectores más importantes de la sociedad (mayorías y minorías) cuenten con igual poder político, se establezca el *sistema de frenos y contrapesos*, orientado a establecer diferentes áreas de poder, parcialmente separadas entre sí y capaces de controlarse entre ellas, este control era posible gracias a instrumentos (veto presidencial, control constitucional de las leyes, juicio político y fiscalización legislativa) que restringen los posibles excesos de los otros poderes estatales.

Villabella (2010, 67) ayuda a explicar la concentración del poder en las democracias contemporáneas de la región, puesto que en el nuevo constitucionalismo latinoamericano se desarrolla una democracia cuantitativa y cualitativamente diferente, que conlleva a modelar un nuevo arquetipo de democracia continental. Algunas de las características de esta mutación son:

- *Democracia electoral*. Busca institucionalizar la representatividad política, por medio del voto, cuando adquieren el poder olvidan al pueblo, quien es el titular de la soberanía.
- *Partidocracia caudillista*. "Con prácticas corruptas que han traspasado al aparato estatal y comportamientos corporativos que han hecho de los partidos clubes privados" (2010), coincide con Ferrajoli (2011) para quien la figura caudillista, imagen carismática del jefe de Estado concentra toda la atención como única fuente de la voluntad popular, se agrava cuando el partido oficial de la figura omnipresente se integra a toda la administración pública, es decir, los partidos representan a las instituciones públicas.
- *Competitividad de las élites políticas*. Priman las vías para desacreditar y perjudicar al adversario (no importa si es un actor político o un ciudadano),

convirtiendo a la vida política y el debate público en una autofagia, y al quehacer público en un campo de batalla, gracias a una maquinaria propagandística, estas prácticas ¿fortalecen la democracia, o a la alineación ideológica? se agrava en cuanto la violencia simbólica y material forman parte del discurso oficial y conmina a sus copartidarios a formar parte de estas manifestaciones. Weber con acierto dijo: "el Estado es el monopolio legítimo de la violencia".

- *Dinámica no dialógica*. Que propende a la formación de ejecutivos hegemónicos y autoritarios, merecen calificaciones como dictaduras democráticas.

La consecuencia grave de estas prácticas en la esfera social es que "el ciudadano se convierte en hedonista, amoral, abstencionista, consumidor de la política en términos de costo-beneficio" (Villabella 2010), en esta batalla mediática por imponer voluntades permanece latente la imposibilidad de construir consensos, y las fragmentaciones colectivas que pugnan por beneficios particulares.

Ahora bien, la imagen de un líder carismático influye en la intención del voto, esto lo reflejan los triunfos electorales, pero el modelo de organización del poder de la Constitución de 2008, brinda la posibilidad a quien posea la tendencia mayoritaria de votación reiteradamente, cooptar, poco a poco, todos los espacios de poder de las diferentes funciones estatales, es decir, la norma suprema propende a concentrar el poder y uno de los factores fundamentales es la estabilidad política adquirida por las reelecciones del "candidato presidente".

Grijalva (2012, 78) sostiene que frente a estos escenarios pueden existir dos opciones, un *gobierno dividido* cuando el presidente no tiene mayoría en la legislatura y en consecuencia no tiene ningún poder para impulsar un juicio político o ejercer otro tipo de control. Contrariamente, hay *gobierno unificado* cuando el presidente cuenta con la mayoría legislativa.

En el proceso electoral de 2013, el Presidente de la República junto con su organización política, según el Observatorio Legislativo (2015) obtuvo 100 curules de asambleístas, frente a 37 de otros parti-

dos y movimientos políticos; es decir, el 73% de la mayoría comparte un programa de gobierno, alineado y dirigido por el Ejecutivo ¿cómo incide esta relación de dependencia en las otras funciones? Simplemente, gracias a los enunciados constitucionales y legales de cada función del Estado.

La función de Transparencia y Control Social, conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, institución a la cual la Constitución (art. 208) le otorga la atribución de *designar*: a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado y superintendencias, asimismo a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, de entre las ternas propuestas por el Ejecutivo, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

Prima facie no habría incongruencia, salvo por lo expuesto en el artículo 207 de la Constitución, donde se prescribe que la selección de estos representantes de la ciudadanía, consejeras y consejeros de participación, se realizará mediante un concurso público de oposición y méritos *organizado* por el *Consejo Nacional Electoral*.

Si bien la autoridad encargada de designar a las autoridades del Consejo de Participación, es el Consejo Nacional Electoral este, a su vez, es elegido por la misma, nótese la lógica ambivalente de elección, recordemos que este Consejo es también el encargado del proceso de designación de otras autoridades de control y administración de las demás funciones del Estado.

A las autoridades del Consejo Nacional Electoral las designa el Consejo de Participación en el mismo sistema de méritos y oposición, mediante comisiones ciudadanas de selección,² pero el organismo final de designación es el propio Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Código de la Democracia art. 20).

Respecto de los miembros del Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial (LOFJ

art. 258) estos son elegidos, mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional, elección que es realizada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Nuevamente el protagonismo lo tiene el Consejo de Participación Ciudadana, a partir de ternas propuestas por los órganos elegidos por esta misma institución, sumándole la presencia del Ejecutivo y Legislativo, consensuados en una suerte de gobierno unificado. Esto trae consigo otra consecuencia grave, la sumisión del Poder Judicial vía procesos disciplinarios, a lo que Grijalva (2012, 79) menciona, que la independencia judicial puede estar relacionada a las condiciones políticas e institucionales. Según Gargarella (2012, 248) los intentos de los poderes políticos a fin de contar con un Poder Judicial sumiso puede verificarse en países con una larga tradición jurídica, pero se hace más evidente y violento en países que no lo son.

Para cerrar el círculo, tanto el Consejo de Participación Ciudadana, Electoral y el Consejo de la Judicatura tiene en común que sus titulares pueden ser enjuiciados políticamente por la Asamblea Nacional, quienes para su censura o destitución únicamente necesitan contar con los votos necesarios (Constitución art. 131), nada difícil para una alineada mayoría legislativa. Además de la cercanía del Ejecutivo con sus legisladores, por concentrarse en un mismo movimiento político, ser afines y contar con su confianza mutua, la Constitución prevé dos mecanismos legítimos para condicionar su lealtad, por un lado el Ejecutivo puede disolver la Asamblea Nacional (art. 148) cuando se haya arrogado competencias, de su parte la Asamblea puede instaurar un juicio político (art. 129) y destituir al Presidente de la República por determinadas causales (art. 130), ambos casos pueden ser iniciados solo bajo el dictamen pertinente de la Corte Constitucional salvo, la causal de destitución por grave crisis política y conmoción interna, a este hipotético se debe tener en cuenta la votación requerida para cada procedimiento.

2 Comisiones integradas por 10 miembros: 5 delegados por las Funciones del Estado y 5 representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos.

Ante este panorama nos queda la sensación de que la Corte Constitucional, podría ser el último garante frente a la concentración del poder que desconstitucionaliza los valores constitucionales, sin embargo, como lo comenta Grijalva (2012), el hecho de que los períodos de funciones para los jueces constitucionales sean cortos los condiciona a, en la medida de lo posible, no enemistarse con las lógicas de poder constituidas.

Tal vez en un *gobierno dividido* (2012, 85) cuando el Ejecutivo no controla la mayoría legislativa se dan condiciones adecuadas para la independencia judicial, en particular, y de la organización del poder, en general; en especial cuando por esta lógica de compromisos entre los principales de las funciones del Estado, nos generan dudas y desconcierto sobre ¿qué tan eficaz puede ser un gobierno?, ¿quién controla al poder concretado?, ¿quién fiscaliza? si no hay control, no hay transparencia; si la justicia no es independiente no es justa, porque puede servir para arbitrariedades tanto a los detractores como a los aliados; si el poder electoral no es autónomo sus procesos serán dudosos, que decir de la producción de leyes, y del previsible control constitucional que de ellas depende. Además con la progresiva estrategia de pacificación y control de las organizaciones sociales con qué legitimidad actúa un Consejo de Participación que se mantiene al margen de su fundamento base.

Conclusión

La Constitución de 2008 planteó una estructura de organización del poder que a la postre lo ha concentrado, no se puede afirmar con seguridad si sus autores reflexionaron sobre este asunto, o si en verdad el factor determinante de este vicio es la estabilidad política y económica que los constituyentes no consideraron plausible o que en verdad le apostaron a la alternabilidad del poder. Este paradigma compromete a los titulares de las funciones del poder público, mantener una lealtad que se asemeja a una complicidad de acciones, en palabras de Ferrajoli esto “desconstitu-

cionaliza la democracia constitucional”, el espíritu constituyente fundado con una carga moral legítimamente aceptada en su aplicación es ineficaz, se puede especular sobre posibles correcciones a este vicio vía reforma o Asamblea Constituyente, pero esto merece un debate más profundo y consensuado, pues como se ha evidenciado, una sola fuente de diálogo conduce al autoritarismo.

Lista de referencias

- Ávila Santamaría, Ramiro. 2011. “El derecho de la naturaleza: Fundamentos”. En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *La naturaleza con derechos: De la filosofía a la política*, 173-238. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Dworkin, Ronald. 2010. “Igualdad, democracia y Constitución: Nosotros, el pueblo, en los tribunales”. En Miguel Carbonell y Leonardo García, edit., *El canon neoconstitucional*, 117-52. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Gargarella, Roberto. 2012. *La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: CCEPT / CEDDC.
- . 2014. “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de frenos y contrapesos”. En Roberto Gargarella, comp., *Por una justicia dialógica*, 119-58. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grijalva Jiménez, Agustín. 2012. “Políticas constitucionales en Ecuador”. En Luis Fernando Ávila Linzán, edit., *Política, justicia y Constitución*. Quito: CCEPT / CEDDC.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel. 2010. “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, No. 25 (verano): 50-76.

Normativa jurídica

- Constitución de la República de Ecuador* [2008], RO, No. 449 (20 de octubre de 2008).
- Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* [2009], ROS, No. 578 (27 de abril de 2009).
- . *Ley Orgánica de la Función Judicial* [2009], ROS No. 544 (9 de marzo de 2009).