

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES CON INCIDENCIA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE ECUADOR

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS WITH IMPACT ON THE ECUADOR AUTONOMOUS GOVERNMENTS

EMENDAS CONSTITUCIONAIS COM INCIDENCIA NOS GOVERNOS AUTÔNOMOS DESCENTRALIZADOS DO EQUADOR

*Ángel Torres Maldonado**
Universidad de las Américas

Recibido: 03/04/2015

Aceptado: 23/08/2015

Resumen:

El presente trabajo centra su análisis en las enmiendas constitucionales aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador en el año 2015, específicamente, en el estudio de las posibles consecuencias jurídicas y políticas que se derivan de las modificaciones constitucionales introducidas a su régimen. En este sentido, se sostendrán cuatro tesis fundamentales: (i) las enmiendas limitan la posibilidad de convocatoria a consulta popular a los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno, lo cual restringe el principio de democracia participativa; (ii) los efectos generados por la postulación indefinida al mismo cargo de elección popular, difieren en lo sustancial, entre el ejercicio de la presidencia de la República y las alcaldías o prefecturas provinciales; (iii) las enmiendas atribuyen la competencia para planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos en materia de salud y educación, en forma integral, al gobierno central, lo que, si bien no afecta a los derechos de sus destinatarios, constituye un retroceso en el proceso descentralizador; (iv) las enmiendas eliminan el plazo para conformar los gobiernos regionales autónomos, dificultando la instrumentación de una división político-administrativa más efectiva para la descentralización y autonomía.

Palabras clave: Teoría de reforma constitucional; Consulta Popular; Competencia; Reección; Regionalización.

Summary:

This paper focuses its analysis on the constitutional amendments applicable to decentralized autonomous

governments, approved by the National Assembly of Ecuador; particularly regarding to: (i) limits to the popular consultation in the areas of competence of each level of government, which restricts the principle of participatory democracy; (ii) the effects generated by the indefinite application of the same elected office which differ in substance between the exercise of the presidency of the republic and mayors or provincial prefectures; (iii) confers jurisdiction to plan, build and maintain the physical infrastructure and equipment in health and education, in an integral way the central government, which, while not affecting the rights of recipients, constitutes a setback in the decentralization process; (iv) eliminates the deadline for forming the autonomous regional governments, which hinders the implementation of a more effective decentralization and autonomy political-administrative division.

Key words: Theory of constitutional reform; Referendum; Competition; Reelection; Regionalization.

Resumo:

O presente trabalho centra sua análise nas emendas constitucionais aplicáveis aos governos descentralizados (GADs), aprovadas pela Assembléia Nacional do Equador no ano de 2015, especificamente, na análise das possíveis consequências jurídicas e políticas que se derivam das modificações constitucionais introduzidas ao seu regime. Neste sentido, se sustentará quatro teses fundamentais: (i) as emendas limitam a consulta popular aos âmbitos de competência de cada nível de governo, restringindo o principio de demo-

* Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja; Diploma Superior en Participación Política para la Gestión y el Desarrollo Local en el Ecuador, Universidad de Valencia-Universidad Politécnica Salesiana; Especialista Superior en Derecho Administrativo y Máster en Derecho Constitucional, ambos por la Universidad Andina Simón Bolívar; Magíster en Economía, mención en Descentralización y Desarrollo Local, Universidad de las Américas; y, doctorando en Derecho en la Universidad Externado de Colombia. Profesor del área de Derecho Constitucional en la Universidad de las Américas, Quito-Ecuador. Correo electrónico: angeltm63@hotmail.com.

cracia participativa; (ii) os efeitos gerados pela postulação indefinida ao mesmo cargo de eleição popular, diferem substancialmente entre o exercício da presidência da república e das prefeituras o governos, (iii) as emendas atribuem a competência para planificar, construir e manter a infraestrutura física e os equipamentos em matéria de saúde e educação de forma integral ao governo central, o que, se bem não afeta os direitos de seus destinatários, constitui

um retrocesso de processo descentralizador; (iv) as emendas eliminam o prazo para formar os governos regionais autônomos, dificultando a instrumentalização de uma divisão político administrativa mais efetiva para a descentralização e autonomia.

Palavras chaves: Teoria de reforma constitucional; Consulta Popular; Competência; Reeleição; Regionalização.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo contiene un análisis descriptivo de las enmiendas constitucionales que se encuentran publicadas en el primer suplemento del Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre del año 2015, en la parte relativa a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), sobre las cuales la Corte Constitucional del Ecuador emitió dictamen favorable al procedimiento de enmienda.

Además, ofrece un análisis teórico sobre sus posibles efectos jurídicos y políticos, sin pretender que sean los únicos. Se aclara, en este sentido, que el ensayo no tiene el propósito de analizar a profundidad la pertinencia o no del procedimiento para la plena validez formal de las enmiendas; sin embargo, para una mejor comprensión, es preciso revisar brevemente los antecedentes doctrinarios de la teoría de reforma constitucional.

La doctrina es coincidente en cuanto a la conveniencia de adecuar los contenidos constitucionales a las nuevas realidades sociales o institucionales de los países, pero advierte que el problema de sus continuas modificaciones impide el desarrollo de la dogmática constitucional, puesto que con frecuencia tiende a responder más a intereses políticos coyunturales, antes que a situaciones de cambios trascendentes demandados por la sociedad.

El análisis reflexivo permite evidenciar que la pretendida restricción de la consulta popular a las específicas competencias atribuidas a los GADs, constituye un límite al derecho ciudadano de consulta. Por su parte, el principio de igualdad sustancial justifica la posibilidad de reelección indefinida de autoridades locales, dado

que no genera riesgo de concentración del poder, cosa que sí ocurre en el ejercicio prolongado de la presidencia de la República. Mientras, la recentralización de la competencia para construir y equipar locales escolares y de salud en el gobierno central, es técnicamente apropiada, pero constituye un retroceso en el proceso de descentralización. Finalmente, se sostiene que eliminar el plazo de ocho años para concretar la organización de los gobiernos regionales, dificulta la definición del diseño institucional previsto por el constituyente de Montecristi.

El objetivo general de este ensayo es anunciar las posibles consecuencias jurídicas y políticas que se derivan de las modificaciones constitucionales introducidas al régimen de gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. Por tanto, el primer bloque describe las corrientes de pensamiento relativas a la teoría de reforma constitucional y discute los procedimientos previstos en la Constitución para asegurar la validez formal de su propia modificación, y el segundo bloque ofrece un análisis concreto de las enmiendas. Es preciso aclarar al lector que el análisis referente a la reelección de autoridades de los GADs, no puede eludir a la del Presidente de la República, por su relación y diferencias en cuanto a sus efectos políticos.

Por último, es ineludible advertir al lector que, si bien el presente estudio se inscribe en la Teoría del Derecho, por las características propias de la temática, no se abstrae por completo de la teoría política, en tanto las constituciones contienen principios, valores y reglas jurídicas en las que se reflejan, o deben reflejarse, los postulados, expectativas y acuerdos políticos fundamentales de la sociedad.

CONTEXTO

La Asamblea Constituyente, reunida en Riobamba el año 1830, aprobó la primera Constitución del Ecuador; norma fundante del ordenamiento jurídico. Desde su inicio, Ecuador se constituyó como República, con un sistema de gobierno presidencial y la forma de Estado unitario. Desde entonces, la expedición de nuevos textos constitucionales ha sido frecuente; así, por ejemplo, en 1835, la Constitución de Ambato limitó las facultades presidenciales; la Constitución floreaña de 1843 las amplió en forma excesiva y prolongó el período presidencial a ocho años.

En 1845, se expidió una nueva Constitución con un carácter liberal, que instituyó el *hábeas corpus* y la independencia de la Corte Suprema de Justicia (Larrea 2007), por sólo mencionar las primeras cartas magnas del período republicano.¹

La excesiva dinámica constitucional ecuatoriana, atribuible a la inestabilidad política y democrática, es contradictoria con el ideal de constituciones estables. Además, conlleva a limitar la implementación de los enunciados normativos de jerarquía superior, tanto en el desarrollo de la legislación secundaria, cuanto en el doctrinario y jurisprudencial. Zovatto y Orozco, en sus estudios sobre la reforma política y electoral en América Latina, citando a Nohlen sostienen que:

[...] en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que

esta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. (Nohlen, 2006 en Zovatto y Orozco 2008, 14)

El texto de la vigente Constitución de la República del Ecuador² fue redactado por la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en la ciudad de Montecristi, provincia de Manabí, y aprobado en referéndum realizado el 28 de septiembre de 2008, con el voto favorable del 63.93% de los votantes.

La amplia discusión, que incluyó la participación de actores sociales en la construcción del texto constitucional de 2008, ahora parece que fue insuficiente. Una vez más el Ecuador debatió nuevas propuestas de modificación constitucional, que abarcan diecisiete cambios solicitados a la Presidenta de la Asamblea Nacional por parte de los asambleístas adherentes al bloque legislativo del movimiento político Alianza País. Un proyecto normativo contentivo de modificaciones a la Constitución de la República del Ecuador, en virtud del cual la referida representante, mediante escrito del 26 de junio de 2014, solicitó a la Corte Constitucional el dictamen sobre el procedimiento de enmienda.

La petición parlamentaria fue atendida por la Corte Constitucional mediante dictamen de procedencia del trámite por enmienda constitucional, conforme al numeral 2 del artículo 441 de la Constitución, ya que a su juicio “no alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establecen restricciones a los derechos y garantías, ni modifican el procedimiento de reforma constitucional” (Corte Constitucional del Ecuador 2014).

MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

Tanto el poder constituyente originario como el derivado, tienen entre sus límites y vínculos el deber de establecer en el texto constitucional emanado de un proceso pluralista y democrático, la garantía de los derechos y la separación de las funciones del Estado, según reza el artículo 16 de la Declaración de los De-

rechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Las constituciones modernas incorporan, además, el principio de supremacía sobre el ordenamiento infra-constitucional, el control de constitucionalidad y los mecanismos para su modificación. Esto desvanece el principio de soberanía en el sentido clásico dado que en el cons-

¹ Además de lo referido, Larrea describe la Carta de 1861, la Constitución garciana de 1869, la novena Constitución de 1878, la décima Carta de 1883, la Constitución de 1896, la Constitución liberal de 1906, la Constitución de inspiración social de 1929, la décima cuarta Constitución de 1945, la denominada Carta de la estabilidad de 1946, la Constitución de 1967, la de 1978 y de 1998. A la que debemos agregar la actual, de 2008.

² La Constitución se encuentra publicada en el Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre de 2008.

titucionalismo no existen sujetos soberanos ni poderes absolutos (Ferrajoli 2010, 29).

Parafraseando a De Cabo, el profesor Ramírez sostiene que:

[...] el derecho no es ajeno al tiempo, no es inmutable y debe ser acorde a las realidades y a las necesidades de la sociedad a que va dirigida, es decir que debe ser eficaz, tener un cumplimiento práctico y solucionar los conflictos de organización política y jurídica del Estado que regula. (Ramírez 2009, 286)

La Constitución debe ser adecuada a los cambios que operan en la sociedad, sin incurrir, a su vez, en una fragilidad extrema, tal como sostiene Loewenstein:

Cada Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser capturada a través de fórmulas fijas. Una Constitución no es jamás idéntica consigo misma. (Loewenstein 1976, 164)

La rigidez y la movilidad son necesarias para que la Constitución cumpla su objetivo. La rigidez no puede ser un obstáculo cuando se impone el progreso social; en tanto la movilidad no debe eliminar la virtud estabilizadora de los enunciados normativos vinculantes (Hesse 2011, 50). Empero, la modificación constante impide la estabilidad del sistema político, como ocurre con la realidad constitucional ecuatoriana desde su constitución como Estado independiente.

La teoría de la reforma constitucional nace de la necesidad de procurar la mayor permanencia de sus contenidos normativos, a fin de asegurar su rigidez frente a cambios inesperados, circunstanciales o acomodaticios a los intereses políticos coyunturales que pongan en riesgo las decisiones fundamentales del poder cons-

tituyente, radicado en el pueblo soberano. La Constitución, en consecuencia, no debe ser modificada como una ley más, por lo que ella misma prevé procedimientos formales rigurosos para su transformación. A esto se denomina paralelismo de las formas. “Las normas solo pueden ser modificadas de la misma forma en que han sido producidas. Sin él no hay derecho posible” (Pérez Royo 2014, 124).

La tesis del paralelismo tiende a confundir al poder constituyente originario con el constituido, cuando el parlamento ejerce la facultad de modificación constitucional, dado que el poder constituyente se extingue cuando expide la Constitución, pero se proyecta al prever la o las formas posibles de modificar su voluntad por medio del poder constituido, con o sin ratificación popular.

Además de la posibilidad de reformar la Constitución de manera formal, existen otras modalidades por vía de la interpretación o mutación constitucional que no afectan al texto como tal, sino a la concreción del contenido de las normas a las circunstancias de la realidad cambiante o, como simples excesos del intérprete. Sin embargo, el proceso de modificación constitucional ha sido utilizado por varios presidentes a fin de prolongar su permanencia en el poder, crear dificultades para su desvinculación y para subordinar a los órganos encargados del control. Para ello acuden al “uso de mecanismos de cambio constitucional en aras de hacer a un Estado significativamente menos democrático de lo que era con anterioridad”: en esto se resume la teoría del constitucionalismo abusivo (Landau 2015, 26).

En el caso particular del Ecuador, la Constitución prevé tres casos posibles de modificación de su texto: (i) el artículo 441 define a la enmienda como un procedimiento según el cual no es posible alterar la estructura fundamental de la Constitución, restringir los derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional; y se aplica para corregir errores o defectos.³ (ii) El artículo 442, por su parte, incorpora la reforma parcial, que tiende a facilitar la

³ El texto completo es el siguiente: “La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

- a) Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.
- b) Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional”.

operatividad de las disposiciones normativas sin alterar su esencia, su contenido;⁴ (iii) mientras el artículo 444 instituye a la Asamblea Constituyente como órgano facultado para implementar la reforma total, que implica modificaciones sustanciales a la estructura del Estado.⁵

Los distintos grados de rigidez del procedimiento reformador del texto constitucional responden al objetivo que se persiga. Así, cuando se trata de incorporar modificaciones relevantes, pero no sustanciales, manteniendo el texto constitucional, procede la enmienda; pero cuando la modificación es sustancial, compleja, que altere el sentido del texto normativo de la Constitución, la última decisión y voluntad suprema

le corresponde al pueblo, depositario de la soberanía popular. Es discutible, en este último caso, la posibilidad de restricción de los derechos y garantías, cuya posibilidad estaría vetada por voluntad del constituyente originario.

La enmienda no requiere pronunciamiento popular cuando la iniciativa nace de la Asamblea Nacional, pero si la iniciativa nace del Ejecutivo, sí; mientras, la reforma parcial requiere de decisión soberana y la reforma total sólo es formalmente procedente mediante Asamblea Constituyente. La Corte Constitucional es el órgano atribuido para calificar el procedimiento a seguir para modificar la Constitución, bajo el entendido que es el órgano guardián de la constitucionalidad.

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Sin pretender determinar que se trate de consecuencias ciertas y definitivas, en este apartado se anticipan probables incidencias de las enmiendas constitucionales, a partir de una interpretación teleológica o finalista, cuya verificación material sólo será posible con el transcurso de los hechos.

Enmienda al artículo 104

La enmienda incorporada al artículo 104 de la Constitución limita a los gobiernos autónomos descentralizados en su facultad de convocar a consulta popular, por propia iniciativa o por solicitud de la ciudadanía, exclusivamente sobre temas de interés de su jurisdicción que sean de su competencia, mas no sobre cualquier ámbito de interés local.

Los proponentes argumentaron que la referencia a temas de interés de su jurisdicción se relaciona a las com-

petencias atribuidas en la Constitución y la ley, lo cual tiene el propósito de fortalecer el ejercicio del derecho de participación en el ámbito de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y mejorar la calidad de la inversión y agendas de desarrollo.

La Corte Constitucional consideró que las convocatorias a consulta popular en sus respectivas jurisdicciones se encuentran condicionadas al límite razonable, única y exclusivamente relacionados con las competencias de cada nivel de gobierno, lo que guardaría relación con la eficiencia administrativa como principio rector de la administración pública. Este criterio, de una parte, podría desconocer que el derecho a ser consultados corresponde a los ciudadanos; y de otra, restringiría a los dignatarios a preocuparse sólo de los problemas locales relacionados con sus competencias, sin tomar en cuenta las aspiraciones y expectativas ciudadanas en ámbitos diferentes.

4 Prevé que: “La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.”

5 Prescribe: “La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.”

En la concepción de la Corte, los gobiernos autónomos descentralizados no tendrían participación en ámbitos de educación, salud, alimentación, erradicación de la pobreza, garantía de una cultura de paz, vida en democracia, entre otros deberes primordiales del Estado, previstos en el artículo 3 de la Constitución, por el hecho de que no harían parte de sus competencias.

La enmienda impide que los gobiernos autónomos descentralizados soliciten la convocatoria a consulta popular sobre temas que, dada su trascendencia o complejidad, consideren necesario la legitimación o limitación de la actuación de los órganos del poder público, a través de una decisión de la mayoría de sus habitantes en ejercicio de la democracia directa. Los textos constitucionales anteriores dejaban abierta la opción de consultar más allá de los ámbitos competenciales atribuidos al nivel de gobierno convocante. Así, por ejemplo, hasta el año 2000, las provincias del Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Sucumbíos se pronunciaron a favor de constituir sistemas autonómicos, cuya capacidad de decisión no estaba atribuida a los consejos provinciales. Esos pronunciamientos incidieron en la definición de la nueva institucionalidad: los gobiernos regionales.

Una interpretación restrictiva del texto constitucional anterior a la enmienda, bien pudo llevar a concluir que los gobiernos autónomos están limitados a ejercer únicamente las competencias y funciones previamente atribuidas; por tanto, la convocatoria a consulta popular debía centrarse en esos ámbitos para que sus resultados sean vinculantes. En consecuencia, un llamado a pronunciamiento popular sobre temas diferentes, carecería de eficacia jurídica, tanto más si se trata de aspectos que conciernen al interés nacional. Además, la consulta sobre tributos y la organización político-administrativa ya está impedida, al tratarse de iniciativas privativas del Presidente de la República y de la máxima autoridad administrativa del gobierno autónomo descentralizado, en el caso de tributos locales. Una interpretación amplia podría concluir en un resultado opuesto.

Así, los defensores de la teoría formalista, del imperio de la ley, basada en la interpretación silogística de re-

glas que buscan la certeza del Derecho como su objetivo fundamental, podrían asumir que, si un gobierno autónomo descentralizado convoca a consulta popular en su localidad sobre asuntos que no sean de su competencia, sería vinculante para la entidad consultante, pero no para otras cuya sede administrativa se encuentre fuera de su territorio y ámbito competencial y en consecuencia los resultados de la consulta tendrían el riesgo inminente de ser ineficaces.⁶

De otra parte, los partidarios de la teoría sustantiva – que busca el imperio de la justicia – mantienen la opción argumentativa sustentada en el derecho de participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, previsto en el artículo 95 de la Constitución. Se entiende que ese derecho no tiene límites competenciales, tanto más, que la voluntad del pueblo, al ser soberana, es vinculante para todos los órganos constituidos. En ese caso, si el legislador ordinario estableciera límites, serían contrarios a la Constitución.

Cualquiera que sea el resultado interpretativo de la norma constitucional, la modificación afectará el derecho ciudadano a ser consultado y a participar en la toma de decisiones trascendentes para sí y los demás miembros de la comunidad, a través de consulta popular; derecho que se vería restringido formal y materialmente.

Enmienda al artículo 114

La enmienda a los artículos 114 y 144 de la Constitución permite que todas las autoridades de elección popular: Presidente y Vicepresidente de la República, asambleístas, prefectos y viceprefectos, alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales rurales, queden habilitadas para postularse para la reelección una vez, siempre que cuenten con el respaldo popular. En consecuencia, elimina la restricción a permanecer en el mismo cargo por dos períodos, consecutivos o no.

La incorporación de la segunda disposición transitoria en el sentido de que el derecho de participación política en forma indefinida sea aplicable a partir del 24 de mayo de 2017, deja fuera de la posibilidad de

⁶ Si el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe consultare a sus habitantes sobre si está o no de acuerdo que los yacimientos auríferos ubicados en la Cordillera del Cóndor sean explotados y, sus ciudadanos se pronuncian en contra de la explotación, pero, la competencia en materia de minería metálica está atribuida al Gobierno Central; entonces surge el problema jurídico relativo a la aplicación de los resultados del pronunciamiento popular, frente al interés o necesidad material de ejecutar proyectos mineros.

postulación inmediata al Presidente y asambleístas en funciones, que permanecen en esos cargos durante dos períodos consecutivos y, deja abierta la opción de postularse después de un período.

A decir de los legisladores que apoyaron la modificación constitucional, la sola inscripción de la candidatura no asegura la reelección para un cargo de elección popular. Afirman que se debe garantizar el ejercicio democrático, libre y voluntario del derecho al voto, sin discriminar a quienes se encuentran en el ejercicio del poder político, así entonces, quedaría en la voluntad de las y los electores la decisión de ratificar o no la confianza para permanecer en el ejercicio del poder político tantos períodos cuanto apoyo popular conserve un dignatario.

La Corte Constitucional fundamentó su decisión de apoyo a la modificación en el concepto de democracia procedimental de Bobbio, entendida como: "...conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que es prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio 1986, 15). Con ello, acude al espíritu del constituyente de Montecristi sobre los mecanismos de participación ciudadana como elemento sustancial de la democracia y a la eliminación del principio de alternancia que contempló la Constitución Política de la República de 1998 (Corte Constitucional del Ecuador 2014).

El concepto de democracia esbozado por Bobbio se refiere a las reglas de procedimiento puramente formal para la toma de decisiones, pero nada dice sobre lo sustancial, su contenido o el resultado de las decisiones. La Corte Constitucional aplica la estrategia de las omisiones selectivas al fundamentar su argumentación en el debate de las y los constituyentes de Montecristi sobre el derecho a la participación ciudadana directa en la toma de decisiones trascendentes, complemento de la democracia representativa, como la iniciativa legislativa, definición de políticas públicas, formulación de la planificación, presupuestos o el control social, pero no desarrolla ninguna argumentación de los constituyentes sobre la limitación de la permanencia en el mismo cargo de elección popular, únicamente por dos períodos, consecutivos o no.

Si bien el principio de alternancia o alternabilidad no se encuentra incorporado explícitamente en el texto

constitucional, está implícito en el principio democrático expresado en el artículo 1 de la Constitución, y, por tanto, no parece apropiado soslayarlo. El principio democrático abarca dos grandes postulados: la democracia representativa bajo la forma de elecciones periódicas, separación de poderes, pluralismo político; y la democracia participativa, que comprende la estructuración de procesos para facilitar la participación activa de las y los ciudadanos en las decisiones, fiscalización y control ciudadano, en un Estado democrático.

En este breve estudio se trata de analizar la modificación constitucional en el Ecuador, que incidirá exclusivamente en los gobiernos autónomos descentralizados, si bien afecta a todos los cargos de elección popular; sin embargo, los efectos políticos de la segunda, tercera o cuarta reelección de quien ejerza la Presidencia de la República, no son, ni pueden ser, similares a los casos de prefecturas provinciales, alcaldías o presidencias de juntas parroquiales rurales.

Ninguna autoridad provincial, cantonal o parroquial alcanza tal poder político que le permita incidir de manera decisiva en el conjunto de las funciones del Estado como para anular su necesario equilibrio, subordinar a los órganos de control administrativo y judicial o para imponer una tendencia ideológica en toda la República. En otras palabras, es improbable que un líder o lideresa local anule el equilibrio del poder político o elimine el pluralismo ideológico.

Este argumento, que guarda coherencia con el principio de igualdad sustantiva "tratar de manera diferente a las personas que están en situaciones diferentes para tener en cuenta la desigualdad de sus situaciones" (Tamanaha 2011, 144), se opone al argumento de los defensores de la tesis de la reelección indefinida, basada en el principio de igualdad formal –tratar igual a todos, sin adaptarse a las diversas circunstancias–, que sirve de fundamento para plantear un tratamiento desigual a la reelección presidencial, con respecto de otras dignidades de elección popular.

Sobre el tema, la Corte Constitucional de Colombia, señaló:

De tornarse efectiva la segunda reelección del Presidente de la República, desconocería la regla de alternancia en el ejercicio del poder político, preservaría por un lap-

so prolongado las tendencias ideológicas propugnadas por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de la mayoría dominante, con notable retraso de la renovación, fuera de lo cual la posibilidad de designar, postular e influir en la composición de los órganos públicos destruiría la coordinación constitucional de los distintos períodos y tendría por resultado el acrecentamiento del poder presidencial y la pérdida de eficacia de los controles sobre la actuación del Presidente. (Corte Constitucional de Colombia 2010)

Esto justifica los sistemas electorales que permiten la reelección ilimitada de parlamentarios y autoridades locales y que; sin embargo, restringen la reelección de quien ejerza la presidencia de la República. Así, a partir de la enmienda XII de la Constitución estadounidense de 1951, la reelección presidencial está permitida por una sola vez (antes era indefinida). Alemania, Argentina, Brasil, determinan una sola reelección inmediata; Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay la prevén después de un período; México, Honduras, Guatemala y Paraguay no permiten la reelección presidencial; Venezuela y Nicaragua permiten la reelección indefinida (Serrafero 2011). Colombia, por su parte, tramitó una modificación constitucional para evitar la reelección presidencial.

Como consecuencia del presente análisis, puede entenderse que la reelección ilimitada de quien ejerza la presidencia de la República es contraria al principio democrático por el riesgo inminente de la concentración del poder, lo que no ocurre con las demás dignidades de elección popular. En tal virtud, en aplicación del principio de igualdad sustancial, la Constitución bien puede diferenciar la pretensión de reelección indefinida.

Enmiendas a los artículos 261.6 y 264.7

La modificación de los artículos 261.6 y 264.7 de la Constitución, consiste en trasladar la competencia exclusiva de los gobiernos municipales y metropolitanos para planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos en materia de salud y educación, al gobierno central. Las entidades locales podrán

hacerlo, siempre que cuenten con la autorización del ente rector de la política pública en esas áreas.

El análisis a la invocada enmienda, se realizan desde dos perspectivas: a) la aplicación –poco visible en el Ecuador– del principio de competencia; y b) el mandato constitucional de gobierno descentralizado.

Uno de los objetivos ineludibles del Derecho es el control y limitación al poder. Para obrar, la autoridad pública debe estar facultada por una norma de competencia. No son normas de conducta, sino enunciados constitutivos de potestad para actuar. Así entonces, una norma de competencia anterior es la que determina quién es titular de una competencia y de qué manera se accede a ella. Se trata de “determinar por adelantado los rasgos y caracteres que va a tener quien ejerza una competencia, por injustos y parciales que pudieran ser esos rasgos” (Laporta 2007, 98). Es un límite formal que exige una razonable precisión para saber si la actuación administrativa o la norma expedida, encuadran en los límites definidos o se ha extralimitado al invadir materias extrañas a la competencia atribuida.

Se puede definir a la competencia, en tanto norma que regula la acción de la autoridad pública, como el derecho que tienen las autoridades para conocer, procesar y resolver los asuntos que les han sido atribuidos constitucional y legalmente, en razón de la materia, territorio u otro aspecto de especial interés público previsto en la Constitución y la ley; o, como el mecanismo por medio del cual se distingue e individualiza a cada autoridad pública, ya que a cada órgano se le distribuyen funciones específicas. La competencia nace de la Constitución o la Ley y es de orden imperativo, no es discrecional cumplirla o no (Secaira 2004, 129).

La potestad consiste en la facultad de querer y de hacer, otorgada por el ordenamiento jurídico a una autoridad, ejercida por sujetos en forma individual o colectiva. Es siempre una derivación de la Constitución y la ley, por lo cual es ineludible la existencia de disposiciones jurídicas previas que, además de configurar, atribuyan una potestad, en concreto (García de Enterría 2005, 449). Esta concepción conduce al principio de legalidad, según el cual la administración actúa sólo en el ejercicio de las competencias y facultades que le han sido otorgadas en forma previa. En consecuencia, los actos administrativos y normativos expedidos sin

competencia, adolecen de nulidad absoluta, carecen de valor jurídico.

El Ecuador es un Estado unitario, cuenta entre otros con un órgano ejecutivo, uno legislativo y uno judicial con capacidades para incidir en toda la nación ecuatoriana. La administración es descentralizada a través de los gobiernos autónomos descentralizados que gozan del privilegio de la autonomía política, administrativa y financiera (CPRE, artículo 238)⁷ uno de cuyos efectos el ejercicio de la facultad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicción (CPRE, artículo 240)⁸, a través de ordenanzas que forman parte del orden jerárquico definido por el constituyente,⁹ las que tienen prevalencia conforme al principio de competencia (CPRE, artículo 425).

Es importante destacar la intención del constituyente de Montecristi de reforzar la capacidad de obrar de los gobiernos autónomos descentralizados. Si se tiene en cuenta el artículo 226¹⁰ de la Constitución (CPRE, artículo 226), más el catálogo de competencias exclusivas definidas en el título V de la misma Constitución, el reconocimiento de la autonomía política, la facultad legislativa y la prevalencia normativa por efectos del principio de competencia, bien podríamos concluir que, si en efecto no cumple las condiciones de un gobierno federal, sí supera los tradicionales principios del Estado unitario.

El Estado moderno se sustenta en el principio de unidad orgánica, considerado como un conjunto coherente, estrechamente vinculado, solidario e interdependiente, dentro del cual la atribución a los gobiernos locales de una plena y autónoma capacidad de gestión y la división de las competencias, tiene el propósito de garantizar la forma de Estado unitario, territorializado y segmentado pero articulado (Chevallier 2011, 145).

El artículo 1 de la Constitución ecuatoriana prescribe que "...se gobierna de manera descentralizada". En concordancia, el artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define a la descentralización como la "transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias" (COOTAD, artículo 105)¹¹ en cuyo propósito está creado el Consejo Nacional de Competencias como órgano público encargado de implementar el ejercicio de las competencias constitucional y legalmente atribuidas a los GADs, bajo la consideración de que el gobierno local conoce mejor sus problemas y soluciones.

Al definir catálogos de competencias descentralizadas, consideradas exclusivas para cada nivel de gobierno, el constituyente originario pretende, de una parte, que cada órgano o autoridad asuma la responsabilidad política y las consecuencias jurídicas de sus acciones u omisiones; y de otra parte, que los ciudadanos distingan las instituciones encargadas de atender sus necesidades o expectativas según sus competencias y, por tanto, a quien corresponde exigir cuentas. La articulación necesaria entre los gobiernos descentralizados y el central, opera por virtud de la definición de políticas públicas generales, orientadoras, pero no determinantes de la gestión local, dado que la autonomía política les permite adecuar la política pública general a sus específicas realidades.

Conforme al artículo 260 constitucional, la atribución de competencias exclusivas no implica que los demás órganos de la administración estén impedidos absolutamente para intervenir en otros niveles de gobierno, pero no pueden prescindir del nivel cuya titularidad sea exclusiva; esto, en coherencia con el artículo 226 *ibídem*, determina la necesaria coordinación inter e intra-institucional y complementariedad a través de la cooperación y colaboración de otros niveles de gobier-

7 El artículo 238 constitucional prevé: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional".

8 El artículo 240 de la Constitución del Ecuador atribuye facultad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones; mientras a las juntas parroquiales rurales les reconoce facultad reglamentaria.

9 Conforme al orden jerárquico definido en el artículo 425 de la Constitución del Ecuador, las ordenanzas distritales son superiores a los decretos y reglamentos, en tanto las ordenanzas municipales están sobre los acuerdos y las resoluciones; pero el tercer inciso dispone como regla para la solución de controversias que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados".

10 El artículo 226 de la Constitución ecuatoriana prevé que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley." En el marco del Estado constitucional, este mandato imperativo hace parte de los límites y vínculos al obrar público.

11 El artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define que "La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados".

no por medio de convenios. Todo esto en función de alcanzar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios reconocidos como un derecho de los destinatarios de la acción pública: las y los ciudadanos.

El nuevo paradigma de Estado constitucional de derechos y justicia establece límites y vínculos al poder. Así, el principio de competencia constituye uno de esos límites que tanto el legislador, cuanto el Presidente de la República, tienen el deber jurídico de observar, al expedir normas legales o reglamentarias, según el caso. Si el constituyente atribuyó una competencia exclusiva a un determinado nivel de gobierno, ningún otro órgano del poder público puede interferir en su ejercicio, a excepción de la actividad de control sobre el uso de los recursos económicos y materiales, así como a la legalidad de sus actuaciones.

En el caso específico de la enmienda constitucional, los proponentes sostuvieron que existe una necesaria relación entre la definición de la política pública, con la dotación de infraestructura y equipamiento para asegurar el permanente mejoramiento de la calidad y la ampliación de la cobertura en materia de educación y salud, sectores definidos para la inversión como prioritaria del Estado, y que, por tanto, es deber del gobierno central garantizar la materialidad integral de esos derechos sociales y asegurar la realización del buen vivir.

La Corte Constitucional atribuye al régimen de competencias el objetivo de garantizar la realización efectiva de los derechos y garantías constitucionales, en un marco de colaboración y complementariedad inter-institucional. En consecuencia sostiene que, al atribuir al Estado central la definición de la política, la prestación del servicio, además de la construcción de la infraestructura y dotación del equipamiento en materia de educación y salud, deja abierta la posibilidad de que los gobiernos locales construyan y mantengan esa infraestructura y equipamiento, previa autorización de las respectivas entidades rectoras.

Antes de la vigente Constitución, los gobiernos provinciales, municipales y metropolitanos, los órganos regionales y nacionales construían y mantenían locales escolares y puestos o sub-centros de salud. Además, existen experiencias comparativas con otros países – como Colombia– donde sus gobiernos municipales prestan esos servicios sociales y construyen la infraes-

tructura en un nivel básico; argumentos que sirvieron para incorporar entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales y metropolitanos, en un marco de coordinación con los órganos rectores respectivos, la construcción de la infraestructura y el equipamiento en materia de educación y salud pública.

Sin embargo, el Ministerio de Educación Intercultural impidió que los gobiernos municipales y metropolitanos construyeran y equiparan planteles educativos. Como consecuencia, la definición constitucional encara un problema de eficacia competencial: el órgano rector, además de definir la política y prestar el servicio, considera necesario un determinado tipo de infraestructura y equipamiento para responder a las exigencias del proceso formativo o de sanación, mientras el órgano que planifica y ejecuta la dotación de infraestructura y equipamiento define características técnicas diferentes o no dispone de recursos económicos y tecnológicos apropiados, o el órgano rector se opone. Esta situación puede conllevar a la inmovilidad de tal competencia.

Esta recentralización de la competencia objeto de enmienda, implica un evidente retroceso en el proceso de descentralización del poder. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la garantía del efectivo goce del derecho a la educación y salud es un deber primordial del Estado, desde el punto de vista sociológico, lo que interesa es que las instituciones del Estado generen condiciones apropiadas para asegurar el acceso a la salud y la educación en condiciones y términos de calidad, independiente del órgano público responsable de su prestación.

La responsabilidad en la prestación de servicios sociales en materia de educación y salud corresponde al nivel de gobierno central, en cuyo caso la construcción de infraestructura y dotación de equipamiento, resultan complementos esenciales para asegurar el acceso ciudadano en condiciones adecuadas. En este sentido, la modificación constitucional resulta coherente con el objetivo fundamental de garantizar a las ciudadanas y ciudadanos, el acceso gratuito a la educación y salud.

Para el caso de sectores aledaños a las ciudades o de sectores rurales, queda abierta la posibilidad de que los gobiernos municipales que cuenten con capacidad financiera, construyan la infraestructura y equipen los locales bajo las condiciones técnicas que establezca el

órgano rector. En esta parte, se precisa destacar un uso inapropiado de la terminología jurídica, al prever que requieran de autorización del órgano rector. La autorización es un acto administrativo unilateral, otorgado por un órgano superior. Los gobiernos municipales y metropolitanos son niveles de gobierno, autónomos, no subordinados al nivel de gobierno central. Lo que procede, por tanto, es la celebración de convenios de cooperación, en los que consten los compromisos y responsabilidades de cada parte interviniente.

Enmienda a la primera disposición transitoria

Los proponentes de la eliminación del plazo de ocho años para conformar los gobiernos autónomos descentralizados regionales, argumentaron que el tiempo previsto es insuficiente para garantizar el cumplimiento de factores tales como: equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y productiva y, el manejo integrado de cuentas.

Por su parte, la Corte Constitucional justifica que la Constitución de Montecristi modifica la organización territorial del Estado, entre otros modos, por regiones; que la eliminación del plazo para su conformación “permitiría dar cumplimiento al objetivo de fortalecer el proceso de autonomías y descentralización, como uno de los deberes primordiales del Estado” en la medida que requiere la intervención de una serie de actores, de la instauración, planificación, cumplimiento y ejecución de actividades y procedimientos establecidos por el legislador (Corte Constitucional del Ecuador 2014).

En términos generales, la Constitución de 2008 mantiene el sistema de Estado unitario, pero fortalece a todos los niveles de gobierno autónomo descentralizado al dotar de facultad legislativa a los gobiernos regionales, provinciales, municipales y distritales; así como de facultad reglamentaria a las juntas parroquiales rurales, atribuir competencias exclusivas –además de las concurrentes y adicionales– y asignar recursos económicos predecibles, oportunos, y automáticos.

La facultad legislativa se expresa a través de ordenanzas respaldadas por el principio de jerarquía sobre reglamentos, acuerdos y resoluciones cuando sean expedidas por gobiernos regionales o distritales, y sobre los acuerdos y resoluciones si las aprueban los gobiernos

provinciales y municipales. Además, corresponde aplicar el principio de competencia cuando los actos normativos regulen sus competencias exclusivas (CPRE, artículo 425). La voluntad del constituyente radica en que ningún otro órgano del poder público tenga capacidad jurídica para dictar normas de conducta o potestativas en esas materias; por tanto, si se producen antinomias, prevalece la voluntad del legislador local, de quien presupone un mejor conocimiento de la realidad regulada.

La Constitución sienta las bases de lo que podría llamarse gobierno regional, con similares competencias entre las que destacan el sistema vial regional; políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías; actividad productiva y seguridad alimentaria; a los que pretende instituir como gobiernos intermedios, cuyos gobernadores formen parte de un gabinete territorial, como espacio para discutir, definir o articular con el ejecutivo, los grandes temas territoriales de interés nacional.

Una condición para que se produzca la proporcionalidad en la asignación de escaños en elecciones pluripersonales, consiste en que las circunscripciones electorales sean grandes (elección de más de diez escaños). En consecuencia, la conformación de gobiernos regionales favorecería a la descentralización y permitiría superar problemas de desproporción resultante de elecciones legislativas en circunscripciones electorales pequeñas (Torres 2014, 28).

A pesar de las ventajas que ofrece el gobierno regional, no se evidencia interés de sectores políticos, académicos, productivos o ciudadanos por debatir la creación de regiones como nivel de gobierno intermedio. El país está acostumbrado a la división territorial por provincias. Los ciudadanos sentimos identidad provincial. Subyace la amenaza –no prevista en la Constitución– de que desaparezcan los gobiernos provinciales en la medida en que los gobiernos regionales alcancen posicionamientos relevantes. Estas y otras son las causas del desinterés.

En ese escenario, el argumento de eliminar el plazo perentorio de ocho años para favorecer la formación de la voluntad ciudadana, y mediante consenso decidir sobre la creación de gobiernos regionales, tiene un peso significativo, y se justifica porque en caso contrario correspondería al ejecutivo proponer las leyes y es-

tatutos de creación y funcionamiento; es decir, tiende a favorecer el derecho a decidir libremente y evitar la imposición de una división regional desde arriba. Sin

embargo, prolonga por tiempo indefinido la creación de gobiernos regionales y afecta la descentralización del poder.

CONCLUSIONES

Este estudio aspira a contribuir al debate jurídico y político sobre un tema de actualidad: el desarrollo legislativo y la aplicación de las enmiendas constitucionales. Para ello toma como base la teoría de la reforma constitucional, que surge con el propósito de promover la mayor permanencia posible del texto constitucional, asegurar su rigidez, evitar modificaciones como una más de las leyes existentes para evitar cambios circunstanciales o coyunturales; por tanto, la propia Constitución prevé mecanismos rigurosos para su reforma parcial o total.

1. Eliminar la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para convocar a consulta popular sobre cualquier asunto de interés y restringirla sólo al ámbito de sus competencias, conlleva limitar formal y materialmente el derecho a la participación ciudadana y al principio de democracia participativa.
2. La permanencia prolongada del jefe de Estado y de Gobierno en el ejercicio del poder, encarna el riesgo de concentración del poder político, al punto de promover la anulación de la acción de otras funciones del Estado. No ocurre igual con otras dignidades de elección popular.
3. Atribuir la competencia para construir la infraestructura y el equipamiento de los sistemas de salud

y educación al gobierno central, como el conjunto de políticas, instituciones, personal, bienes, instrumentos y todo aquello que se requiera para cumplir los objetivos relacionados con esos servicios esenciales para las personas, permitiría asegurar el derecho al acceso en términos de calidad.

Los gobiernos municipales y metropolitanos podrán liberar recursos para atender la prestación de servicios públicos de su competencia exclusiva como la dotación de agua potable, alcantarillado, recolección y procesamiento de basura; equipamiento de espacios públicos de calidad, y otras tantas de interés general de sus habitantes.

4. Por último, la prolongación indefinida de la conformación de gobiernos regionales autónomos modificaría el diseño institucional aprobado por el constituyente originario. Si bien pospondría discusiones sobre qué provincias integran qué regiones y evitaría posibles desacuerdos políticos, el país perdería la posibilidad de cambiar la división político-administrativa orientada a fortalecer la descentralización y la articulación, al actuar como nivel de gobierno intermedio cuyos representantes integren un gabinete territorial; y de permitir la efectividad del principio de proporcionalidad en la representación legislativa, al constituir circunscripciones electorales grandes.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Disponible en http://www.preventionweb.net/files/28356_cdigoorgnicodeorganizacinterritorial.pdf Consultado el 2 de abril de 2016.
- Bobbio, Norberto. 1986. *Crisis de la democracia*. México: Fondo de Cultura de México.
- Chevallier, Jacques. 2011. *El Estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. 2010. *Sentencia C-141/10*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>. Consultada el 1 de abril de 2016.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2014. *Dictamen 001-14-DRC-CC*. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>. Consultada el 1 de abril de 2016.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Disponible en https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/quienes-somos/Constitucion_politica.pdf Consultada el 2 de abril de 2016.
- Ferrajoli, Luigi. 2010. *Democracia y garantismo*. Madrid: Editorial Trotta.
- García de Enterría, Eduardo. 2005. *Curso de Derecho administrativo*. T. I. 12va ed. Madrid: Editorial Thomson-Civitas.
- Hesse, Konrad. 2011. *Escritos de Derecho constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo/Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Landau, David. 2015. *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Laporta, Francisco. 2007. *El imperio de la Ley. Una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta.
- Larrea, Juan. 2007. *Derecho constitucional ecuatoriano*, T. I. Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Loewenstein, Karl. 1976. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Pérez Royo, Javier. 2014. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Ramírez, Gonzalo. 2009. *Límites a la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Secaira, Patricio. 2004. *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
- Serrafero, Mario. 2011. La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54 (mayo): 225-259.
- Tamanaha, Brian. 2011. *En torno al Estado de derecho. Historia, política y teoría*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Torres, Angel. 2014. *Noción de sistemas electorales: un análisis del caso ecuatoriano*. Loja: Universidad Nacional de Loja.
- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco. 2008. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. México: Universidad Autónoma de México. Idea Internacional.