



# **PUGNA DE PODERES** **CRISIS ORGÁNICA** **E INDEPENDENCIA JUDICIAL**

Ricardo Restrepo Echavarría, editor





# **PUGNA DE PODERES, CRISIS ORGÁNICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL**

Ricardo Restrepo Echavarría, ed.



Primera edición, 2014

321.4

R4364p

RESTREPO ECHAVARRÍA, RICARDO

PUGNA DE PODERES, CRISIS ORGÁNICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL /

Ricardo Restrepo Echavarría, ed. — 1.<sup>a</sup> ed. — Quito: Editorial  
IAEN, 2014.

158 p.; 15 x 21 cm

ISBN: 978-9942-950-13-0

1. CIENCIAS POLÍTICAS 2. DEMOCRACIA 3. ESTADO  
4. DERECHOS HUMANOS 5. PARTIDOS POLÍTICOS  
6. NEOLIBERALISMO 7. INDEPENDENCIA (JUDICIAL)  
8. FUNCIÓN JUDICIAL 9. ECUADOR I. Título

---

#### **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.

Edificio administrativo, 5.º piso

Telf: (593 2) 382 9900, ext. 236

*www.iaen.edu.ec*

Información: *editorial@iaen.edu.ec*

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Diseño de portada e interiores: David Rivera Vargas

Corrección de estilo: La Caracola Editores

Impresión: Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2014



## Índice

<i>Autores</i> .....	7
Introducción .....	9
<i>María Helena Carbonell Yáñez</i> <i>Ricardo Restrepo Echavarría</i>	
1. Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna .....	21
<i>John Antón Sánchez</i> <i>Natally Soria Moya</i>	
2. Crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008 .....	61
<i>Miguel Arnulfo Ruiz Acosta</i> <i>Paúl Cisneros</i>	
3. El sistema de selección de jueces en Europa (Alemania, España, Italia y Portugal): algunas recepciones críticas en América Latina .....	87
<i>Antonio Salamanca Serrano</i>	
4. Independencia judicial y democracia en Ecuador .....	121
<i>Ricardo Restrepo Echavarría</i>	



## Autores

**John Antón Sánchez.** Doctor en Ciencias Sociales (Flacso, Ecuador); maestría en Sociología de la Cultura en la Universidad Nacional de Colombia; especialización en Desarrollo Comunitario de la Universidad Tecnológica del Chocó, Colombia. Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador en temas étnicos, indígenas y afrodescendientes, interculturalidad, raza y discriminación y estadísticas sobre desigualdades raciales y étnicas en América Latina. Ha escrito varios libros y artículos antropológicos y sociológicos sobre diáspora africana, pobreza, derechos humanos y movimientos sociales afrodescendientes. En 2010 y 2011 fue el encargado del Sector de Ciencias Sociales de la Unesco para la Región Andina, con sede en Quito. Es docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), y catedrático de Ciudadanía y Racismo y Estudios Afrolatinos en Flacso Ecuador. Es un militante del movimiento social afrodescendiente.

**María Helena Carbonell Yánez.** Abogada, graduada de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; diplomada en Derechos Humanos y Políticas Públicas de la Universidad del Rosario (Colombia); máster en *International Humanitarian Law and Human Rights* por la *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*. Ha sido profesora e investigadora en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, en donde imparte las cátedras de Análisis de jurisprudencia internacional; Sistemas internacionales de protección de derechos humanos; Globalización y derechos humanos; Derecho Penal Internacional; Administración de justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ha sido consultora para instituciones del Estado así como para organizaciones de la sociedad civil.

**Paúl Cisneros.** Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por la Flacso Sede Ecuador. Investiga sobre políticas públicas ambientales en América Latina y es autor del libro *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental? Análisis de experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador*. Ha sido profesor visitante de la Flacso Sede Ecuador y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente se desempeña como profesor a tiempo completo en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

**Ricardo Restrepo Echavarría.** Obtuvo su Ph.D. en Filosofía en la Universidad de Canterbury, en Nueva Zelanda. Ha publicado en revistas especializadas como *Minds and Machines*, *Open Journal of Philosophy* y el *Journal of Mind and Behavior*. Es investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) desde 2011, donde investiga la teoría de la democracia, derechos, justicia y libertad de expresión. Dentro de los temas cubiertos por estas áreas recientemente publicó el artículo «Democratic freedom of expression» y el libro *El derecho al arte en Ecuador*, aportando elementos para la construcción de un Estado que garantice la verdadera libertad de expresión en una democracia sustancial.

**Miguel Ruiz Acosta.** Profesor de la Universidad Central del Ecuador, máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Posee estudios doctorales en la misma disciplina en la UNAM. Ha sido docente e investigador en diferentes universidades de México y Ecuador, así como consultor en organizaciones no gubernamentales de los dos países.

**Antonio Salamanca.** Profesor de la Escuela de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Ibarra (PUCE-SI), y Director de Investigaciones. Ph.D. en Humanidades (Filosofía Política), Universidad Autónoma Metropolitana, México D. F.; Ph.D. en Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid; Ph.D. en Teología (Teología Moral), Universidad Pontificia Comillas, Madrid; tiene una Maestría en Derechos Humanos (LLM), *London School of Economics and Political Science* (LSE), Londres, Reino Unido; Maestría en Derecho Comercial Internacional (LLM), Universidad de Westminster (UW), Londres, Reino Unido. Entre sus publicaciones se destacan: *La Sociedad Socialista de Conocimientos* (Quito: IAEN, 2013); *Teoría Socialista del Derecho*, 2 vols. (Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2011); *Filosofía de la Revolución. Filosofía para el Socialismo en el siglo XXI* (México: UASLP, 2008); *Política de la Revolución. Política para el Socialismo en el siglo XXI* (México: UASLP, 2008); *El Derecho a la Revolución* (México: UASLP, 2006); *Fundamento de los Derechos Humanos* (Madrid: Nueva Utopía, 2003).

**Natally Xiomara Soria Moya.** Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México-México, y la Universidad San Francisco de Quito-Ecuador. Especialista en Ciencia Política por la Universidad de Palermo-Argentina; y testista de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Investigadora en temas políticos electorales, en el marco del Multilateralismo Electoral, para el Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador.



# Introducción

María Helena Carbonell Yáñez  
Ricardo Restrepo Echavarría

Este libro proviene del peritaje que académicos y académicas del Instituto de Altos Estudios Nacionales realizaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) en el «Caso Quintana Coello y otros contra el Estado de Ecuador». Este caso se refiere a la acusada destitución arbitraria de 27 jueces y 4 conjuces de la Corte Suprema de Justicia el 8 de diciembre de 2004, a través de una resolución parlamentaria impulsada por una nueva coalición partidaria encabezada por el oficialismo del entonces presidente Lucio Gutiérrez. Por medio de una injerencia de los poderes partidarios que controlaban momentáneamente el Ejecutivo y el Legislativo, se reestructuró la más alta Corte del Estado.

No era la primera vez que las cortes del Ecuador eran reestructuradas de acuerdo con los intereses que lograban tener el poder suficiente para hacerlo. La historia de recomposición de las cortes, perennemente anunciada como *por esta vez*, ha pasado por el uso de instrumentos tan diversos como tanques de guerra, negociaciones a puertas cerradas, referendos populares y cambios constitucionales. Sin embargo, el Ecuador en 2004 se encontraba en el ojo de una crisis sistémica, cuyos síntomas más evidentes salieron a relucir en 1997, con la destitución del entonces presidente Abdalá Bucaram, líder del Partido Roldosista Ecuatoriano. Para diciembre de 2004, cuando los magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueron destituidos, los y las ecuatorianas recientemente ya habían derrocado a dos presidentes, estaban por destituir a un tercero y escasamente se encontraban sobreviviendo una crisis económica causada por las mismas élites gobernantes. Con estos antecedentes, ante el nuevo abuso de la confianza, los ciudadanos salieron a protestar contra Gutiérrez en el alzamiento popular conocido como el de los «forajidos», apropiándose del término que el propio Gutiérrez utilizó para referirse a quienes reclamaban en su contra. Pero el descontento era más profundo que puntual y frecuentemente se oía entre los manifestantes: «¡Que se vayan todos!».

Los «forajidos» terminaron siendo un componente constitutivo del nuevo pacto estatal y social que se forjó en Montecristi, cristalizado en la Constitución de 2008. Esta Constitución expresaba y expresa ese quiebre con el pasado y establece un nuevo horizonte objetivo para el Estado y la sociedad ecuatoriana, basado en la búsqueda del Buen Vivir, en un Estado democrático, plurinacional, de derechos y justicia.

Cinco años después del inicio del desarrollo teórico y práctico de este nuevo marco constitucional, el reclamo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Hugo Quintana y los otros jueces destituidos vuelve a relucir. ¿Cómo no rechazar el abuso que constituyó la destitución de estos jueces? ¿Cómo defender al Estado sin desconocer el abuso? ¿Es defendible el Estado cuando claramente actores institucionales del Estado usaron su poder para violentar derechos? ¿Son razonables todas las pretensiones que demandan las presuntas víctimas y lo que solicita la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como medidas de reparación?

Estas son preguntas que los autores de este libro se hicieron cuando la Procuraduría General del Estado, asumiendo su rol de defensor del Estado ante la Corte IDH, invitó a algunos académicos y académicas del IAEN a ser peritos en este juicio. Lo que debían hacer los peritajes, se resolvió, es permitirles entender a los jueces de la Corte IDH todos los elementos que hay para evaluar el despliegue de derechos en el momento histórico, político y económico en el cual se enmarcaban las acciones de los funcionarios y funcionarias públicas en ese entonces; el tipo de Estado que existía en ese entorno; los actores que allí se beneficiaban y pugnaban; las personas sobre quienes recaían los costos; los parámetros de evaluación para analizar si existía antes una independencia judicial; y dónde se encontraban dentro de este escenario los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Además, la investigación consideró vital señalar la ruptura con el statu quo sostenido y profundizado por el Estado ecuatoriano de ese entonces, y el surgimiento de un nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, democrático y plurinacional, latente y potenciado por la Constitución de 2008. Era vital que se considerase que, en el Ecuador, hay un Estado naciente, no igual al que cometió las violaciones contra los jueces de la Corte Suprema de Justicia, y que, por lo tanto, el pronunciamiento y atribución de responsabilidades debería reflejar esta realidad.<sup>1</sup>

---

1 El equipo de la Procuraduría General del Estado estuvo liderado por el doctor Alonso Fonseca. Las y los académicas y académicos del IAEN cuyos aportes directos finalmente fueron procesados por la Corte son los del decano Marcelo Bonilla, las profesoras Alejandra Cárdenas y Mónica Rodríguez, el doctor Daniel Kersffeld y el profesor Miguel Ruiz.

Para comprender el «Caso Quintana y otros contra Ecuador», es necesario conocer el panorama jurídico e institucional del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH). Por esto, a continuación, se hace un repaso de este panorama dentro del cual se inserta el mencionado caso. De inmediato, se hace una revisión del contenido interno de las posiciones de las partes. Y por último, se hace una revisión del contenido de los capítulos del presente libro.

Vale señalar que si bien en esta introducción nos parece importante identificar el origen y contexto con que se inicia este libro, el aporte del mismo no depende del mencionado peritaje, ya que consideramos que esta razón inicial permitió a los autores emprender una senda de investigación de interés más amplio. Creemos que los resultados de la investigación publicados aquí hacen un aporte al entendimiento del carácter que ha tenido el Estado ecuatoriano, el carácter que tiene, y ojalá aporten también a sugerir algo sobre el carácter que no debe tener y algo sobre cómo debe ser el Estado, tanto desde la perspectiva académica como desde una perspectiva de interés más amplio, para los servidores públicos y las personas en general.

## **El Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados son los principales garantes de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Tal como lo establece el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador, es deber primordial del Estado, el «[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes». Esto significa que recae en el aparato estatal el garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales vigentes para el Ecuador.

Una consecuencia directa de esto es que la justicia internacional, destinada a la protección de derechos en caso de violación de los mismos, tiene un carácter subsidiario. Así, de manera concreta, a modo de ejemplo, el Estado tiene la obligación de investigar y sancionar a las personas responsables, como elemento esencial de una reparación integral. Si es que el Estado es incapaz de hacerlo por medio de sus propias cortes y tribunales, los órganos internacionales de protección de derechos humanos podrán hacerlo mediante sus procedimientos especializados. El accionar los mecanismos de protección de derechos humanos se vuelve un proceso excepcional, pero que resulta ser, en

algunos casos, una última posibilidad para las víctimas de obtener una reparación integral por las violaciones de sus derechos humanos.

El SIPDH fue uno de los entes creados en respuesta a las violaciones de derechos humanos observadas durante la Segunda Guerra Mundial. En la posguerra, a escala mundial, se generó una intención política que buscaba evitar que se repitieran violaciones a los derechos humanos similares a las ocurridas durante los años que duró la guerra. Los esfuerzos de la comunidad internacional se plasmaron en la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 y la adopción unánime de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. En el contexto regional, la preocupación de los países de las Américas por la situación de los derechos humanos culminó, a su vez, con la creación del SIPDH. Originalmente, este estuvo compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, gradualmente, al pasar los años, se crearon nuevas instituciones para la protección de los derechos: como la Corte IDH y las relatorías temáticas. Este complejo sistema tiene sus funciones establecidas en los instrumentos que fundamentan su competencia, pero se podría generalizar que todas tienen como fines la promoción del respeto y la protección de los derechos humanos en la región.

La CIDH es aquel órgano cuasijudicial del SIPDH. Fue creada mediante resolución aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en 1959. Se estableció su sede en Washington D. C. en Estados Unidos de Norteamérica. Está integrada por siete miembros elegidos y elegidas a título personal mas no como representantes del Estado del cual son nacionales. Sobre sus funciones, la CIDH pronunció que las que fueron originalmente establecidas en el artículo 9 de su Reglamento eran muy limitadas para alcanzar la plena defensa de los derechos humanos de la región. Es así que impulsó un proceso de reforma del Reglamento. Esta fue aprobada parcialmente en 1965. La interpretación extensiva de sus propias competencias ha hecho que la CIDH amplíe aun más el alcance de las mismas. Este proceso ha sido esencial en lo que respecta a la potestad de conocer peticiones individuales y las observaciones *in loco*. En la actualidad, la CIDH cuenta con un mecanismo adicional que son las relatorías temáticas. Existen siete relatorías temáticas sobre derechos de las mujeres; trabajadoras y trabajadoras migratorias y los miembros de sus familias; pueblos indígenas; personas privadas de la libertad; afrodescendientes y la lucha en contra de la discriminación; niñez; y libertad de expresión.

Una de las piedras angulares del SIPDH es, como lo reconoce Cancado Trindade en su voto concurrente en el caso «Castillo Petruzzi», en la década

de los noventa, la posibilidad que tenemos las personas de acceder al sistema. Esta posibilidad marcó una ruptura con la concepción de sujetos de Derecho Internacional Público predominantes en la primera mitad del siglo pasado. Así, las personas podemos poner en marcha el SIPDH una vez que el derecho interno haya sido incapaz de proporcionarnos una reparación por las violaciones de derechos humanos ocurridas bajo su jurisdicción. El órgano que recibe las peticiones individuales es la CIDH.

El trabajo de la CIDH ha sido objeto, en los últimos tiempos, de algunas críticas por parte de los Estados miembros. Estas giran en torno a su posible politización y su desempeño en el manejo de los casos que son tramitados. Sobre este tema, se han impulsado varias iniciativas para su reforma a las cuales se ha sumado firmemente Ecuador. Sin embargo, en marzo de 2013, la Organización de Estados Americanos (OEA), cuando se pronunció al respecto, no realizó efectivamente cambios, tampoco en relación al funcionamiento de las relatorías temáticas.

El órgano judicial dentro del SIPDH es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tiene su sede en San José de Costa Rica y está compuesta por siete jueces elegidos a título personal. La Corte tiene dos competencias que emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la CADH): una contenciosa y una consultiva. Esta última busca, a la larga, dilucidar el alcance de los derechos contenidos en la CADH y las obligaciones que se generan en relación con los Estados. Sobre la base de su competencia contenciosa, la Corte puede conocer casos sobre posibles violaciones a derechos humanos cometidas en las jurisdicciones de los Estados partes de la CADH. Aquí cabe señalar que algunos Estados miembros de la OEA no son parte de la CADH y, por ende, la jurisdicción de la Corte se omite en los casos de violaciones de derechos humanos de las cuales son presuntamente responsables.

Ni la CADH ni los demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos establecen qué tipo de pruebas pueden presentarse en las diferentes etapas procesales ante los diferentes órganos del Sistema. Las formas de recabar información son de diversa índole y varían según los casos y la pertinencia de las mismas para favorecer a las partes dentro del proceso. La Corte IDH podrá incluso buscar información de oficio, información adicional a aquella presentada por las partes, conforme a los artículos 27(8) y 58(a) del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante el Reglamento). La Corte solicitó, por ejemplo, un peritaje adicional en el caso «Fairén Garbí y Solís Corrales» en contra de Honduras, de 1989.

Una de las formas en las que la Corte recaba información para poder decidir en base a los hechos son los peritajes. Conforme al artículo 2(23) del Reglamento de la Corte IDH, perito será «aquella persona que, poseyendo determinados conocimientos o experiencia científicos, artísticos, técnico o prácticos, informa al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto su especial saber o experiencia». Las partes procesales propondrán las y los peritos que estimen convenientes a fin de sustentar sus argumentos. Asimismo, el Reglamento contempla la posibilidad de que la Corte designe peritos adicionales (artículo 27(8)) a fin de que presenten un pronunciamiento sobre la base de sus conocimientos en determinada materia, sobre un punto controvertido dentro de un caso concreto. El mismo cuerpo normativo establece que el proceso de recepción del peritaje será similar a aquel de los testimonios de las presuntas víctimas.

Cabe señalar que, sobre la base de la naturaleza misma del peritaje (entiéndase que es un dictamen especializado caracterizado por su imparcialidad), conforme lo establece el artículo 48 del Reglamento de la Corte IDH, para recusar a un o una perito, la parte interesada deberá demostrar que la persona carece de imparcialidad por alguna de las causales establecidas en dicha norma.

Es preciso añadir que, a fin de precautelar los derechos de las personas que han intervenido en el proceso, sea en calidad de presuntas víctimas, testigos, peritos, representantes o asesores y asesoras legales, los Estados no podrán iniciar procesos judiciales o administrativos por su participación en un caso que se ventila en el SIPDH, tal como lo reconoce el artículo 53 del Reglamento de la Corte IDH. Esto permite que las y los peritos que participen en los procesos internacionales de protección de derechos humanos no sean sancionados a nivel nacional por haberlo hecho; y posibilita además que las personas participen libremente sin que tengan miedo de ser sometidas a represalias por parte de las instituciones estatales.

## **El Caso Quintana**

En diciembre de 2004, el presidente Lucio Gutiérrez convocó a sesión extraordinaria del Congreso Nacional en ejercicio de las atribuciones contenidas en la Constitución Política vigente en esa fecha. El Congreso Nacional, mediante resolución n.º R-25-181 del 8 de diciembre de 2004, cesó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia basándose en la Disposición Transitoria Vigésimo Quinta de la Constitución de 1998. Dicha norma establecía que «[l]os funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado designado, a partir del

10 de agosto de 1998 para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003». Los magistrados fueron desalojados el 9 de diciembre de 2004 por miembros de las fuerzas del orden.

Ante esta Resolución, los peticionarios accionaron, el 30 de diciembre de 2004, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos mediante una petición en la que denunciaron la supuesta violación del derecho a las garantías judiciales, al principio de legalidad, a la protección judicial, a la igualdad ante la ley y a los derechos políticos, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, contenida en la CADH. Mediante Informe de Fondo n.º 65/11 del 31 de marzo de 2011, la CIDH afirmó la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la violación de los derechos a las garantías judiciales, la igualdad ante la ley y la protección judicial en contra de los peticionarios. Las recomendaciones emitidas por la CIDH fueron las siguientes: 1) reincorporar a las víctimas, si así lo desean, al Poder Judicial, en un cargo similar al que desempeñaban, con todos los beneficios de ley que debieron haber percibido (cabe señalarse que la CIDH dejó abierta la posibilidad de que esta reincorporación no fuera posible, otorgándoseles una justa indemnización); 2) pagar a las víctimas los montos dejados de percibir; y 3) adoptar medidas de no repetición, incluyendo la adecuación normativa a estándares internacionales.

Conforme al procedimiento previsto en el SIPDH, la CIDH remitió este informe al Estado, que debe dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas. En el caso ecuatoriano, es el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la entidad encargada de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. A pesar de haberse iniciado un proceso de acercamiento con las víctimas para cumplir con las mencionadas recomendaciones, la CIDH consideró que los avances alcanzados no fueron suficientes para llegar a su cumplimiento cabal. Por lo cual, mediante escrito del 2 de agosto de 2011, la CIDH sometió el caso a la Corte IDH para que conociera el mismo.

## Los capítulos

El primer ensayo, «Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna, análisis desde 1979», de John Antón Sánchez y Natally Soria Moya, analiza la naturaleza del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el caso ecuatoriano desde el regreso al orden constitucional en 1979 hasta el presente. Este conflicto entre dos de los poderes del Estado se conoce como un tipo de *pugna*

*de poderes*. Ellos sostienen que, si bien los conflictos son propios de un sistema democrático multipartidista y del sistema electoral y de partidos, fundamentado en la teoría de la división de poderes, sus configuraciones en Ecuador han generado bloqueo institucional, desestabilización gubernamental, ingobernabilidad y crisis política. Esto pone en riesgo la fortaleza institucional del régimen político y en especial del Gobierno, resultando en una especie de crisis democrática. El artículo sostiene que el escenario de pugna de poderes ha sido recurrente en la historia del Ecuador. Sus orígenes pueden observarse desde 1830, cuando se funda la república bajo el modelo democrático presidencialista, y toma fuerza mayúscula en las últimas décadas de nueva vida democrática. El artículo narra la inserción del sistema presidencialista y multipartidista en América Latina, en cierto reflejo del sistema político estadounidense. Sin embargo, en América Latina, este sistema ha demostrado ser mucho menos estable y el artículo repasa los principales episodios en los que se ha puesto en jaque a la democracia ecuatoriana, al gobierno de turno y a su sistema político. El artículo hace una detallada descripción de la evolución del control partidario del Legislativo, remarcando la proliferación de movimientos, la dificultad de organicidad y unidad entre miembros de movimientos, alianzas, y falta de coordinación con el Ejecutivo, necesaria para la gobernabilidad. La autora y el autor advierten sobre la falta de autonomía que el Poder Judicial tiene en un contexto de pugna de poderes tan agudo como el que ha tenido el Ecuador. La visión institucional-cultural de la autora y el autor concluye:

[...] se puede establecer que las razones por las cuales estas pugnas se vuelven frecuentes en el sistema político ecuatoriano descansan en un contexto sui géneris de la cultura política que se ha alimentado en el país desde tiempos incluso coloniales. Sin embargo, dos serían las causas estructurales de la conflictividad política constante: primero, el que acabamos de mencionar, el modelo democrático presidencialista, el cual está diseñado de tal manera que genera una centralidad del poder en el Ejecutivo, pero que a su vez requiere de un respaldo del Legislativo para que su propuesta de gobierno no se vea obstruido, o a su vez necesita asumir poderes legislativos para poder gobernar sin su apoyo. En segundo lugar, la génesis de la pugna de poderes estaría en una especie de *déficit de cultura parlamentaria* (Pachano), lo cual se traduce en un déficit de cultura política que expresa la incapacidad de los gobernantes y líderes políticos para resolver sus diferencias por vías del acuerdo, la deliberación y el consenso. Más bien la costumbre política ha llegado al nivel de que las diferencias políticas entre los poderes del Estado se resuelven por vía de la confrontación, la negociación clientelar, los intentos desestabilizadores, hasta las amenazas de cierres del Congreso y los golpes de Estado.



El segundo ensayo, «Crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008» es una versión desarrollada del peritaje presentado ante la Corte IDH, elaborado por Miguel Ruiz y Paúl Cisneros. En este ensayo, los autores empiezan por identificar el concepto gramsciano de *hegemonía*, esencial para obtener el consentimiento necesario para un régimen democrático. Sin embargo, argumentan que, en los noventa, la hegemonía del régimen estatal ecuatoriano entró en una crisis orgánica y se volvió evidente la falta de consentimiento por parte de las grandes mayorías hacia sus élites dominantes. Ruiz y Cisneros dividen los factores que alimentaron esta crisis en el aspecto económico-estructural de la exclusión social y el aspecto político-institucional de la crisis orgánica. El aspecto económico-estructural se constituye en las principales políticas y leyes económicas neoliberales que determinaron la exclusión de la población del gozo de sus recursos. El aspecto político-institucional se refiere al deterioro en las condiciones de vida por parte de la alta reprobación de la población hacia las instituciones insígnies, como fue la Corte Suprema de Justicia y el sistema representativo de gobierno por parte de los partidos tradicionales evidenciando inestabilidad de los presidentes.

El artículo describe el ascenso al poder del Movimiento País, liderado por Rafael Correa, quien articulaba los descontentos de la población con su clase gobernante acusándola de constituir una partidocracia; rechazaba la base militar estadounidense en Manta, las políticas neoliberales; y proponía una Asamblea Constituyente como punta de lanza para la conformación de un nuevo pacto social y estatal. Por medio de una recuperación de un horizonte público para la acción del Estado, Ruiz y Cisneros cuantifican la reversión en la tendencia hacia la desigualdad del antiguo orden social y el aumento significativo de gasto en las áreas sociales, particularmente en educación y salud. Los autores concluyen:

[E]n 2006, se da inicio a un proceso de reconstitución del orden estatal basado en dos pilares principales: a) la inclusión de los intereses económico-sociales más inmediatos de las capas populares, sostenida por el incremento en la inversión pública, principalmente; y b) una reforma político-institucional que desplazó de la escena nacional a los partidos y facciones dominantes sostenedores del (des)orden neoliberal de la década precedente. Este nuevo proyecto apuesta por hacer efectivos los intereses de actores subalternos a través del ejercicio de nuevos derechos como la participación, dentro de un marco de pago de la deuda social que recomponga la relación entre gobernantes y gobernados, aunque no sin problemas y contradicciones [...].

El tercer ensayo del presente libro, elaborado por Antonio Salamanca, es «El sistema de selección de jueces en Europa (Alemania, España, Italia y Portugal): algunas recepciones críticas en América Latina» y tiene como finalidad poner de relieve la importancia del sistema de selección de jueces y juezas como elemento estructural clave para garantizar la independencia judicial. El autor hace un breve acercamiento a los aciertos y desaciertos de la experiencia histórica de los pueblos europeos por encontrar el mejor de los sistemas, notando las diferentes normas y actores que han dado origen a los jueces en los sistemas europeos, incluyendo tanto el Ejecutivo como el Legislativo, con lo cual terminan tendiendo los jueces y juezas a resolver a favor de su electorado, y el sistema de cooptación en el cual el Poder Judicial escoge a sus propios jueces, lo cual tiende al «amiguismo corporativo, en una endogamia profesional cerrada, poco abierta al aire fresco de la renovación social y frecuentemente refractaria a los intereses de la comunidad, privilegiando los intereses corporativos o de algunos de los poderes (Legislativo o Ejecutivo), que lo instrumentalizan».

Se estudia en mayor detalle el sistema de selección de jueces y juezas en cuatro países, algunos de aquellos originados como reacción a dictaduras fascistas: Alemania, España, Italia y Portugal. Se detalla todo el flujo del proceso educativo y valorativo que permite a las personas perseguir una carrera judicial, desembocando en ser designados jueces y juezas en estos países. De estas experiencias se ha derivado la identificación de la importancia de concursos de mérito y oposición, y de los órganos administrativos y de gobierno del Poder Judicial. El trabajo termina con algunas referencias sobre la recepción de estas experiencias en Latinoamérica. Se detalla la evolución del sistema de selección de jueces para la Corte Suprema de Justicia, cuya independencia ha sido sistemáticamente comprometida, por dependencias del Legislativo y del corporativismo conservador. Sobre la base de las continuas reformas en el tiempo al sistema, Salamanca concluye:

[...] la Constitución de 1998 recoge un sistema mucho más cerrado que el establecido en la Constitución de 1979, sin embargo, la Constitución de 2008 apuesta por la independencia de la Corte Nacional de Justicia (la cual sustituyó a la Corte Suprema de Justicia). Para ello se establece que los candidatos a jueces de la Corte Nacional de Justicia son presentados por la ciudadanía misma, y designados por el Consejo de la Judicatura. Los requisitos exigidos son tener al menos 10 años de experiencia, sin establecerse edad mínima. El número de miembros elegidos para la Corte es 21. Se les elige por nueve años, con renovación por tercios cada tres, sin posibilidad de reelección. Las vacantes se cubren por el Consejo de la Judicatura. Este sistema de selección de magistrados supone un avance en

relación al sistema europeo de designación de magistrados de las Cortes Nacionales de Justicia, donde se sigue manteniendo un sistema en el que intervienen otros poderes del Estado.

En el ensayo «Independencia judicial y democracia en Ecuador», Ricardo Restrepo Echavarría aplica algunos elementos de la problemática y teoría de la independencia judicial al caso ecuatoriano desde su retorno a la democracia en 1979. El autor desarrolla una teoría de la independencia judicial sobre la base de la idea de que la operación judicial es independiente cuando está en condiciones de garantizar los derechos en el ámbito judicial sin depender de las relaciones de poder entre las partes. Dentro de estas condiciones, hay un lugar para los poderes políticos, especialmente cuando hay una transición hacia un Estado más democrático, así como ciertos tipos y grados de mercados, no permitiendo el poder de compra de fallos y pruebas, por ejemplo, pero sí en la competencia de cuadros aspirantes a jueces en concursos de mérito y oposición. Se detalla además la necesidad de un Consejo de la Judicatura que administre el sistema judicial, brindándole autonomía a los jueces y juezas que componen el sistema de otros poderes, incluyendo los económicos, partidarios y de seguridad. De igual manera, un sistema de educación para jueces y juezas que garantice su adecuada formación es identificado como un factor crucial para la independencia judicial; en este caso, independencia de la ignorancia, con sus previsibles consecuencias negativas sobre el tratamiento de la verdad y la justicia en la garantía de derechos.

De acuerdo con este marco, el artículo detalla que la historia democrática contemporánea del Ecuador se caracteriza por haberse instalado una democracia mínima neoliberal en 1981, cuando sube al poder Osvaldo Hurtado. Esta democracia, de mínima incorporación de los intereses y derechos de la mayoría de la población en la conducción del Estado, entra en crisis en 1997, cuando el pueblo empieza a rechazar todo el establecimiento constitutivo del orden estatal de forma clara, con sus actores e instituciones políticas, jurídicas y económicas. Se detalla la evolución de indicadores que brindan evidencia de la falta de consentimiento y control de la población en torno al Estado constituido, cambiando de constituciones, de cortes, de partidos; con aumentos en violencia, migraciones masivas y un rechazo contundente del Estado vigente en ese entonces por parte del criterio ciudadano. Con esto, se anticipa la legitimidad de un cambio democratizante del Estado, del cual la Función Judicial no está exenta. Se detallan algunos de los elementos en este contexto de búsqueda de la adecuada independencia judicial en Ecuador, sin intentar privilegiar a jueces del pasado que deseen ser reinstalados en sus cargos antiguos o significativamente remunerados por parte del Estado por acciones de

funcionarios del antiguo régimen. En este marco se resalta la importancia del ejercicio del derecho de repetición, de acuerdo al cual el Estado responsabiliza a personas que, en sus cargos públicos, hayan violado derechos. Esto como medida de justicia contra el ímpetu neoliberal de pasar costos privados a lo público mayoritario.

# Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna

John Antón Sánchez

Natally Soria Moya

## 1. Introducción

El ensayo trata de dar cuenta de la naturaleza de la pugna de poderes en el Ecuador y propone una explicación de tipo sociológico basada en el estudio de las características propias de la cultura política ecuatoriana. Esta se caracteriza por no romper del todo con las herencias colonialistas que incrustaron en la estructura societal de la nación ciertos estilos y costumbres de gobierno encasillados en el caudillismo, la concentración del poder y la personalización del mismo en un líder carismático. La pervivencia de tales características aporta al detrimento de la institucionalidad democrática. Este fenómeno de por sí no solo es propio del Ecuador, sino que parecería tener aceptación en varias sociedades latinoamericanas. De ser así, se podría explicar por qué los países de la región escogieron el modelo democrático presidencialista multipartidista que, para muchos analistas, sería el terreno cultivable para la constante pugna de poderes y el consecuente debilitamiento del sistema político, sometiéndolo al modelo democrático a un laberinto de ingobernabilidad.

El objetivo central del texto es explicar el porqué de la pugna de poderes en Ecuador a partir de cuatro puntos: a) se hace un repaso sobre cómo la división y la pugna de poderes se han convertido en parte consustancial del diseño del sistema político y la cultura política latinoamericana; b) a través de ciertos antecedentes históricos de las pugnas de poderes en el Ecuador, se hace una retrospectiva de los principales episodios o conflictos que han puesto en jaque a la democracia ecuatoriana, al Gobierno de turno y a su sistema político; c) la naturaleza del conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el Ecuador desde 1979; d) finalmente se presenta una interpretación sociológica y politológica de las causas y orígenes de la pugna de poderes en

Ecuador y América Latina, enfocada en el modelo presidencialista y multipartidista de gobierno, que rige en Latinoamérica (incluido el ecuatoriano), por ser la tierra abonada para dichos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

## **2. La división y la pugna de poderes en la cultura política latinoamericana**

Esta sección aborda el fenómeno de la pugna de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo en Ecuador, en el período de 1997 a 2007. Su análisis exige ubicar el problema dentro del contexto general que ha caracterizado las relaciones políticas conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina, al menos en los últimos 34 años. Sobre este particular, las investigaciones de Alcántara y Sánchez (2001) de la Universidad de Salamanca sobre el comportamiento del Poder Legislativo en la región, advierten que, si bien las acciones de los gobiernos presidencialistas, característicos de América Latina y de Ecuador requieren de una colaboración mutua y de corresponsabilidad entre los poderes legislativos y ejecutivos, el factor predominante ha sido un clima negativo entre las partes, conllevando a una serie de crisis políticas tanto en los ámbitos de gobierno como del régimen político. En muchos países latinoamericanos, la corresponsabilidad y la división de poderes han sido empañadas por una imagen relativizada de debilidad del Legislativo con relación a un Ejecutivo hiperpoderoso, o al revés. Para entender este fenómeno, algunos autores han acuñado términos como «preponderancia presidencial» (Lambert, 1973); o «democracia delegativa» (O'Donnell, 1992), con el intento de diferenciar el presidencialismo estadounidense del latinoamericano, o interpretar las nuevas formas de liderazgo de gobiernos que tomaron tintes autoritarios durante los ochenta y noventa. Así, durante estas décadas, muchos regímenes presidencialistas latinoamericanos cayeron en una especie de inestabilidad política, que causó lo que Juan Linz (1987) denominó «quiebra democrática», abriendo un debate sobre qué tan conveniente sería para América Latina persistir en el modelo presidencialista ante el sistema parlamentarista, quizá mucho más estable y saludable ante las constantes vicisitudes que el modelo actual presenta en la región (Alcántara y Sánchez, 2001: 54).

Los estudios sobre los sistemas de gobierno en la región no solo se han ocupado del modelo presidencialista,<sup>1</sup> sino de la crisis o pugna de poderes

---

1 El ensayo de Alcántara y Sánchez (2001) presenta las tendencias más importantes hasta el momento sobre análisis del presidencialismo en América Latina: Serrafiero (1998); Linz

que dicho modelo genera al tratar de relacionar los poderes ejecutivos y legislativos. Estos debates han sido relevantes en las últimas décadas del siglo pasado, centrándose en la tarea de los parlamentos/asambleas como un poder del Estado que, más allá de legislar, son órganos de control del Ejecutivo. Por otro lado, también se ha analizado el rol del Legislativo en las relaciones de poder dentro del sistema político y sus distintos niveles de producción legislativa, eficiencia y eficacia. Para Alcántara y Sánchez (2001: 60), se trata de un análisis que profundiza «en el conocimiento del proceso de *policymaking*, entendido como el papel de los parlamentos en la elaboración legislativa y en los procesos de toma de decisiones». Además de la necesidad de conocer aspectos relativos a la organización, la relación con los partidos políticos y su papel como promotor de élites políticas.

La interrogante, entonces es ¿qué factores determinan la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo? Luego de una atenta lectura de los análisis sociológicos y de ciencia política, diríamos que los conflictos entre poderes hacen parte de la anatomía del régimen democrático presidencialista y de los sistemas de partidos políticos multipartidistas, en especial de América Latina. En primer lugar, la figura personalista del Ejecutivo que pretende concentrar todo el poder del Estado. En segundo lugar, se tiene una estructura de partidos multipartidista y un sistema electoral que permite la proliferación y representación de muchas organizaciones políticas. Estos conflictos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo quizá son inevitables, pues devienen de la naturaleza misma de la teoría de la división de poderes del Estado, ya que la democracia exige la existencia de pesos y contrapesos.

Tomando a Sartori (1994), el diseño institucional del sistema político latinoamericano, amparado en un modelo presidencialista<sup>2</sup> y sostenido en los principios de la separación y división de poderes, la elección independiente del presidente y los diputados, y la autonomía institucional, brinda ciertas eficacias al papel de control y fiscalización de los parlamentos. Este rol toma fuerza cuando los parlamentos ejercen su papel sancionador, censor e incluso activan el juicio político contra el Ejecutivo y sus ministros. Pero, a su vez, el mismo diseño presidencialista le permite al Ejecutivo el veto legislativo, es decir que le otorga al presidente funciones legislativas para promulgar decretos y leyes, y gobernar sin mayoría parlamentaria, para lo que, en ocasiones, el Ejecutivo no requiere que su coalición o bloque parlamentario sea el bloque mayoritario.

---

y Valenzuela (1997); Nohlen (1991); Nohlen y Fernández (1998); Shugart y Mainwaring (1995; 1997).

2 El régimen presidencialista se caracteriza porque el presidente o presidenta es elegida de forma directa por los ciudadanos y ciudadanas (Sartori, 1994).

Como vemos, el principio de la separación de poderes permite al Legislativo obtener cierto grado de independencia y protagonismo ante el Ejecutivo. Montesquieu y otros pensadores consideraron las ventajas tanto de la separación como de la división de poderes. En 1748, cuando Montesquieu escribió su célebre obra *El espíritu de las leyes*, advirtió que la división de poderes sería necesaria para evitar el irrespeto, el enfrentamiento y las desavenencias entre las instituciones que se repartirían el poder del Estado. Montesquieu teorizaba el reparto de poder entre órganos especializados del gobierno del Estado, con el fin de establecer un perfecto equilibrio entre ellos, evitando un campo de enfrentamiento cotidiano de fuerzas reales. La separación de poderes sería necesaria para no permitir el abuso del poder y la restricción de las libertades, pues para el mismo filósofo francés:

[...] cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder Legislativo y del Ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor (Montesquieu, 1972 [1748]: 151).

El mismo Tocqueville (1805-1859), en su célebre obra *La Democracia en América*, escrita en 1835, había preconizado que el diseño institucional de el modelo de gobierno de EEUU, basado en el presidencialismo, podría generar y terminar en *pugna de poderes*. Esto, por cuanto el presidencialismo genera una especie de centralidad de poder, exigiendo al sistema político que la figura del presidente tienda a personalizar su administración, intentando más que ordenar la acción política, inhibiéndola a su favor. Ante lo que el Legislativo podría responder bloqueando al Ejecutivo, para limitar su poder.

En América, el sistema político estadounidense fue uno de los primeros en tratar de poner en práctica la teoría de la división de poderes. Sobre la base de su Constitución de 1786, el Estado de la Unión se diseñó sobre la división tripartita de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sostenido por el sistema de *checks and balances* (pesos y contrapesos). Este sistema le ha garantizado a los Estados Unidos una estabilidad democrática mantenida en el tiempo, con la debida excepción de la guerra civil que comenzó con la presidencia de Abraham Lincoln en 1860. Sobre la división y el sistema de pesos y contrapesos en los poderes del Estado, John Adams escribió a John Taylor el 15 de abril de 1814 lo siguiente:



¿Hay en la historia una Constitución con equilibrios más complicados que los nuestros? En primer lugar, 18 estados y algunos territorios contrapesan al Gobierno Nacional; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, al Ejecutivo y a los Gobiernos de los estados; en tercer lugar, la autoridad Ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad Legislativa; en cuarto lugar, el poder Judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Ejecutivo y a los Gobiernos de los estados; en quinto lugar, el Senado contrapesa al presidente en todos los nombramientos para los funcionarios públicos y en todos los tratados; en sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes por elecciones biennales; en séptimo lugar, las legislaturas de los diversos estados contrapesan al Senado, por las elecciones seisenales; en octavo lugar, los electores contrapesan al pueblo en la designación del presidente (Adams (1856 [1814]) citado por Jiménez de Parga y Cabrera, 1962: 390).

Siguiendo con esta misma inquietud, John Adams había comprendido la importancia de establecer claramente la división de poderes, detectando la posibilidad real de que, por el diseño institucional del Estado, se produjeran enfrentamientos entre los poderes. Por ello, en su obra *Ideas sobre el Gobierno*, escribió:

Si el poder Legislativo está todo concentrado en una asamblea y el Ejecutivo en otra, o en una sola persona, estos dos poderes se opondrán e interferirán entre sí hasta que la contienda termine en guerra y todo el poder, Legislativo como Ejecutivo, sea usurpado por el más fuerte [...] En un caso así, el poder Judicial no podrá mediar ni mantener el equilibrio entre los dos poderes contendientes, porque el Legislativo lo socavaría. Para evitar estos peligros, constitúyase una asamblea diferente, como medianera entre las dos ramas extremas de la legislatura, la que representa el pueblo y la que ha sido investida con el poder Ejecutivo (Núñez, 1985: 56).

El éxito del sistema político estadounidense diseñado por los padres fundadores, basado en la división de poderes y el sistema de *checks and balances*, quedó como un ejemplo de gobernabilidad para la región. Así se recibió la célebre obra *El Federalista*, de Hamilton, Madison y Jay. Muy pronto se vería con buenos ojos que la separación y el control entre poderes buscaban evitar tanto el absolutismo monárquico en el Ejecutivo, como la dictadura de las mayorías en el Legislativo. Al final, el modelo alcanzó su cima cuando al Poder Judicial se le concedió el rol de árbitro constitucional en caso de agudos conflictos irresueltos.

Siendo este el ejemplo de sistema político estable, terminada la Independencia, las nacientes naciones latinoamericanas establecen sus sistemas

de gobierno teniendo en cuenta algunos aspectos de la experiencia del sistema político estadounidense. Pero algo falló, pues, en la práctica, el modelo de resolución de conflicto entre los poderes no fue suficientemente fuerte para lograr el equilibrio y neutralizar la pugna entre los mismos. La experiencia de autonomía de los regímenes políticos latinoamericanos, los cuales se implantaron desde 1804, cuando en Haití se crea la primera República independiente del sistema colonial esclavista, así lo demuestra. Desde entonces, la historia política latinoamericana está compuesta por inestabilidades políticas, golpes de Estado, dictaduras, cambios constitucionales sucesivos, conflictos políticos regionales, étnicos y de clase, hasta guerras civiles e invasiones. Todos estos factores han permitido que el sistema democrático latinoamericano se caracterice históricamente por crisis políticas constantes, alta inestabilidad en sus regímenes políticos y un vaivén de baja gobernabilidad y gobernanza. Al menos así lo demuestra la obra de Bradford Burns (1990) *La pobreza del progreso*, que retrata cómo el conflicto social y político en América Latina deviene de una especie de conflictividad cultural mayor no resuelta en la historia latinoamericana.

Para Burns, desde su formación en el siglo XIX, los Estados latinoamericanos se edificaron bajo una matriz de conflictos culturales que las élites gobernantes se vieron incapaces de resolver, al no tener en cuenta que esta conflictividad terminaría por corroer la estabilidad política y la gobernabilidad del sistema de gobierno fundado. Esta tesis de Burns es sostenida por otros analistas, los cuales consideran que las circunstancias de inestabilidad que han caracterizado a los gobiernos y afectado la gobernanza en América Latina están relacionadas con constantes conflictos sociales que se dan en la región. De otra manera no se podría comprender tantos episodios de enfrentamiento entre clases, e incluso entre sectores dominantes, entre burguesías locales que buscan la hegemonía de poderes o que se disputan esquemas de dominación muchas veces vinculadas a proyectos caudillistas o intereses personalistas. Entre estos autores se destaca Jorge Sánchez-Parga (1998), quien precisa que, a lo largo de su historia, la sociedad latinoamericana ha mantenido en la conflictividad social y política uno de sus rasgos más característicos dentro del esquema de su identidad. Para el caso de Ecuador, esta conflictividad se describe de la siguiente manera:

El régimen político ecuatoriano (su sistema de fuerzas políticas, su régimen de partidos y sistema electoral) produce poderes políticos en pugna, la cual adopta la forma de un poder ejecutivo constituido de manera regular y casi inevitable con una minoría parlamentaria, y que en el transcurso de su ejercicio gubernamental llega incluso a perder el poder parlamentario con el que inicialmente hubiera podido contar en el Congreso (Sánchez-Parga, 1998: 55).

Para Sánchez-Parga, la comprensión de la conflictividad, su raíz y sus impactos sirven como una especie de termómetro para diagnosticar los niveles de estabilidad política y de gobernabilidad en las sociedades latinoamericanas (Sánchez-Parga, 1998; 2006; 2008).

En conclusión, en América Latina, si bien el modelo presidencial que se adoptó alcanzó la separación de poderes, otros factores como el modelo de Estado, el caudillismo, la debilidad de los partidos, el multipartidismo, la volatilidad y las estructuras de mecanismos de control de poderes no permitieron que la anhelada división de poderes consiguiera su máxima efectividad para la gobernabilidad. De allí que Sartori planteara que «en última instancia, el problema del presidencialismo latinoamericano reside en la división de poderes que a la larga mantiene al presidente en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo» (Sartori, 1994: 110, citado por Alcántara y Sánchez, 2001: 63). Este fenómeno es lo que describimos como pugna de poderes, al cual Ecuador no fue ni es ajeno.

### **3. Los agudos conflictos de los poderes**

En el acápite anterior, precisamos que la pugna de poderes sería una característica histórica del modelo democrático y del régimen presidencialista multipartidista propio de las naciones latinoamericanas. Pugnas de las cuales el Estado ecuatoriano no se ha escapado. Según Núñez, «en el caso ecuatoriano, este tipo de conflicto político se ha manifestado reiteradamente a lo largo de la historia republicana, con diferentes resultados» (Núñez, 1985: 75). Para el autor, la pugna de poderes es definida como «el frecuente y a veces catastrófico enfrentamiento entre las dos funciones más politizadas del Estado: el poder Ejecutivo y el poder Legislativo» (Núñez, 1985: 76). Se trata de una de las características intrínsecas del sistema político latinoamericano, y en especial ecuatoriano. Un elemento que impregna vientos de inestabilidad política, y genera un clima de ingobernabilidad y de poca gobernanza de los, de por sí, frágiles sistemas democráticos de la región.

Por otra parte, Sánchez-Parga (2005: 41) argumenta que el sistema democrático ecuatoriano tiene dos características cimentadas en la legitimidad del voto: el presidencialismo y el multipartidismo, los cuales, en la práctica de la cultura política, son a la vez los elementos de conflictividad e inestabilidad del mismo sistema, esto por cuanto, en el caso ecuatoriano, su esquema de gobernabilidad está basado en un sistema electoral que:

[...] incentiva la multiplicidad de partidos, una dispersión parlamentaria irreconciliable y una oposición mayoritaria al Gobierno en el Congreso.

Todos estos factores, que además pueden revertirse hacia la misma sociedad, extremando sus posiciones internas, e intensificando sus confrontaciones, repercuten en la capacidad gubernamental de los Ejecutivos para tomar decisiones y actuar de maneras más urgentes y con más responsabilidades (Sánchez-Parga, 1998: 43).

De acuerdo con Sánchez-Parga, el diseño electoral que Ecuador había tenido al menos en los primeros 25 años de retorno a la democracia tendía a fortalecer un multipartidismo y un modelo presidencialista que no daba margen a que el presidente gobernara respaldado con una mayoría en el parlamento. Esta afirmación que Sánchez-Parga hace para el caso ecuatoriano se basa en datos empíricos, pues según su argumento: «Durante los cinco gobiernos de los 20 años de democracia, solo dos gobiernos, el de Roldós y Borja, contaron con una mayoría parlamentaria durante su primer bienio» (Sánchez-Parga, 1998).

Sobre la base de lo anterior, diríamos que la mayoría de los análisis sobre el régimen político ecuatoriano desde cuando el país retorna a la democracia, en 1979, parecen coincidir en que la cultura política ecuatoriana se ha determinado por incubar una *democracia inconclusa*, escasa gobernabilidad y bajos rendimientos institucionales. Esta afirmación es sostenida por Santiago Basabe, Andrés Mejía y Simón Pachano (2010: 65), para quienes «las viejas prácticas caudillistas, la violación de la ley y el clientelismo son aún rasgos esenciales de la vida política en Ecuador». Se trata de un fenómeno político que se presenta con serias deficiencias en la dimensión constitucional y social de la democracia, y que los autores lo explican como *un déficit democrático*. Serían los siguientes determinantes que explicarían el carácter inconcluso del modelo y la deficiencia del sistema político: a) la ausencia de un sistema de partidos y electoral consolidado alrededor de programas ideológicos y votantes leales; y b) un entramado institucional deficiente en cuanto a la tutela de los derechos ciudadanos, el equilibrio de poderes y la sanción justa y oportuna a quienes rompen los acuerdos políticos (Basabe, Mejía y Pachano, 2010: 66). Como consecuencia de este tipo de desajuste institucional del modelo democrático ecuatoriano en 30 años, el país ha aprobado tres Constituciones (1978, 1998, 2008), ha derrocado tres presidentes (1997, 2000 y 2005), se han dado dos intervenciones militares (2000 y 2005); además de constantes conflictos o pugnas de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, que generan ingobernabilidad y una conflictividad social y política constante en el país. A continuación, haremos una demostración empírica de estos conflictos políticos, pugnas de poderes y contiendas, propias de la cultura política latinoamericana, en el caso ecuatoriano.

Al revisar la historia política ecuatoriana encontramos conflictos políticos entre los poderes del Estado desde su fundación misma en 1830, cuando se firmó la primera Constitución. En esta primera década de vida republicana, ya se evidenció un episodio conflictivo que por poco pondría fin al proceso de autonomía política ecuatoriana. Según Jorge Núñez:

En 1834-1835, una pugna política al interior de la clase terrateniente en el poder provocó un grave enfrentamiento entre poderes, que desembocó en una guerra civil y llevó a la Convención Nacional a proclamar la disolución del Estado ecuatoriano y la incorporación de su territorio a la vecina Nueva Granada (Núñez, 1985: 76).

Este tipo de episodios conflictivos se repitieron a lo largo del siglo XIX, aunque con efectos menos graves para la estabilidad política del país. Sin embargo, cabe resaltar que, a finales del siglo XIX, la lucha por el poder político y la obtención del gobierno entre clases sociales conllevó a la Revolución Liberal (1895), protagonizada por el general Eloy Alfaro Delgado. De esta forma, a finales del siglo XIX, Ecuador vivió un conflicto sacudido por escándalos políticos, corrupción palpable y enfrentamientos entre clases oligarcas de la sierra y de la costa. La polarización ideológica entre liberales burgueses y los conservadores y la Iglesia llegó a un punto de alta confrontación. La inestabilidad del presidente cuencano Luis Cordero Crespo en su segundo mandato<sup>3</sup> fue manifiesta al momento de intentar apaciguar los ánimos violentos. Su renuncia dio lugar a la revuelta popular en Guayaquil. La guerra civil entonces fue inevitable. El triunfo de los liberales fue contundente, y Eloy Alfaro, en el exilio, fue proclamado Jefe Supremo de la República. De esta manera, el 5 de julio de 1895, Alfaro triunfó con su revolución liberal en medio de una coyuntura de inestabilidad, por cuanto —según Enrique Ayala (1986)— confluyeron dos proyectos políticos distintos: el de la burguesía y el de las clases populares, los cuales coincidieron en la necesidad de poner fin al Estado oligárquico terrateniente, que prevaleció a lo largo del siglo XIX.

En el siglo XX, los conflictos políticos se avivaron mucho más, como la pugna de poderes entre sectores políticos, en especial entre aquellos que

---

3 El presidente Luis Cordero Crespo gobernó al Ecuador en dos períodos: el primero en 1883 y el segundo entre 1892 y 1895. Luis Cordero fue miembro del Partido Progresista, de tendencia católica liberal. En la década de 1870, el país se encontraba bajo la dictadura del general Ignacio de Veintimilla. En 1882 se dio una movilización contra la dictadura y por la restauración de la cual hizo parte Cordero. En 1883 derrocaron a Veintimilla y se formó un gobierno denominado «pentavirato», en el cual estuvo Cordero, quien luego pudo ser presidente de la República por solo ese año. Luego fue elegido nuevamente presidente entre 1892 y 1895.

ostentaban los poderes Legislativo y Ejecutivo. Al respecto, el historiador Jorge Núñez hace un recuento de los principales episodios de pugna de poderes desde 1932 hasta 1961:

Ya en el siglo XX, este tipo de enfrentamiento enmarcó, en 1932, el estallido de la sangrienta *Guerra de los cuatro días*; produjo, en 1933, el derrocamiento del presidente Juan de Dios Martínez Mera;<sup>4</sup> llevó, en 1935, al presidente Velasco Ibarra<sup>5</sup> a que *precipitara sobre las bayonetas* y fuese expulsado del poder tras un inútil intento de disolver el Congreso; provocó, en 1938, la disolución del Congreso por el presidente Mosquera Narváez;<sup>6</sup> dio lugar, en 1946, a la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente y la imposición dictatorial de Velasco Ibarra; causó, en 1961, el apresamiento de legisladores opositoristas y finalmente el reemplazo constitucional de Velasco Ibarra por Carlos Julio Arosemena (Núñez, 1985).

Terminada la primera mitad del siglo XX, la pugna de poderes no terminó; más bien, se agudizó. Esta disputa oligárquica o de élites representada en partidos y movimientos políticos y enfrentada en los escenarios del poder Ejecutivo y Legislativo alcanzó fuerte manifestación en el gobierno del presidente Carlos Julio Arosemena, quien estuvo al mando desde el 7 de noviembre de 1961 hasta 1963, cuando fue derrocado por una Junta Militar de cuatro oficiales, la cual, según Liisa North, fue «de carácter marcadamente autoritario» (North, 2006: 89). De hecho, los militares han jugado un papel importante en el sistema político ecuatoriano. Su rol ha sido determinante en momentos en que el conflicto político ha llegado a niveles irreconciliables entre los actores civiles. Durante el siglo XX, la intervención de los militares ha sido característica de los siguientes episodios: Régimen del general Alberto Enríquez Gallo (octubre 1937-agosto 1938); La Junta Militar

- 
- 4 Juan de Dios Martínez Mera fue presidente constitucional entre el 5 de diciembre de 1932 y el 19 de octubre de 1933. Enfrentó dura oposición desde el Congreso que originó una verdadera pugna de poderes. El Legislativo realizó constante descalificación a los ministros del presidente Martínez, impidiendo la ejecución de políticas públicas.
- 5 José María Velasco Ibarra fue cinco veces presidente del Ecuador. Su gobierno fue caracterizado por grandes conflictos políticos, situación que lo llevó a varios derrocamientos, a exilios y a autoproclamación de dictador. Solo un período logró terminar con éxito. Los períodos presidenciales fueron: a) 1.º de septiembre de 1934 al 21 de agosto de 1935; b) 10 de agosto de 1944 al 30 de marzo de 1946; c) 1.º de septiembre de 1952 al 31 de agosto de 1956; d) 1.º de septiembre de 1960 al 7 de noviembre de 1961; e) 1.º de septiembre de 1968 al 21 de junio de 1970.
- 6 Aurelio Mosquera Narváez fue presidente del 2 de diciembre de 1938 al 17 de noviembre de 1939. Su gobierno estuvo empañado por un clima político sumamente tenso, que se caracterizó por órdenes de prisión, destierros y el cierre de la Universidad Central y colegios, disposiciones emanadas desde el Ejecutivo.

(julio 1963-marzo 1966); el régimen del general Guillermo Rodríguez Lara (febrero 1972-enero 1976); y el último régimen fue el de un Triunvirato militar (1976-1979) (North, 2006).

Un segundo momento de análisis sobre la pugna de poderes en Ecuador empieza con la vuelta al orden constitucional en 1978. Desde el retorno a la democracia, la escena política ecuatoriana estaba representada por un déficit de institucionalidad democrática y por la vigencia de un modelo económico y social conocido como la industrialización por sustitución de importaciones, que entró en crisis poco tiempo después del retorno, lo que contribuyó a crear mayor inestabilidad nacional. El contexto económico, político y social acrecentó la incertidumbre. De acuerdo con Sánchez-Parga, este fenómeno se generó en medio de una dinámica global de conflicto y violencia, que se «desata [como] una onda expansiva sobre todas las instituciones y prácticas» (Sánchez-Parga, 1998).<sup>7</sup> La pugna de poderes en Ecuador entonces se agudizó. La tabla 1 hace un recuento cronológico de los principales hitos de pugna de poderes desde el gobierno de Roldós, en 1979.

---

<sup>7</sup> Otras obras de Sánchez-Parga más actualizadas sobre el tema (2005, 2006, 2008) se referencian en la bibliografía.

Tabla 1

## Cronología de la pugna de poderes en Ecuador desde 1979

N.º	Gobierno	Sucesos
1	Jaime Roldós Aguilera (10 de agosto de 1979- 24 de mayo de 1981)	<p>El gobierno del presidente Roldós comienza con una mayoría legislativa del 42%, en tanto la oposición (Partido Conservador Ecuatoriano e Izquierda Democrática) sumaban el 36% de los diputados. Para 1980, el partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), liderado por Assad Bucaram, mantenía el 15% de diputados, retiró su apoyo a Roldós y se unió al bloque de oposición, generando una primera gran pugna de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo.</p> <p>La pugna de poderes en este primer período de gobierno del retorno a la democracia produjo consecuencias para la estabilidad del sistema político. En primer término, dejó al gobierno con una significativa reducción de las bases partidarias o respaldos políticos en el Congreso (Confederación de Fuerzas Populares, Democracia Popular y Unión Demócrata Cristiana); en segundo término, la derecha tradicional, liderada por León Febres Cordero, que había sido debilitada en la contienda electoral de la Constituyente de 1978, se fortalece atrincherándose como principal opositora en clara perspectiva de ganar el poder en la contienda de 1984.</p>
2	Oswaldo Hurtado (24 de mayo 1981- 10 de agosto de 1984)	<p>Tras la muerte de Jaime Roldós, lo sucede el vicepresidente Oswaldo Hurtado, quien comienza su gobierno con nueve diputados de su partido, Democracia Popular (DP), que representaba el 13% de la fuerza legislativa. En cambio, la oposición estaba fragmentada y no existía un partido que la coordinara. No obstante, la pugna de poderes continuó. Aquí el punto detonante fue la intención de manipulación política del Ejecutivo al Legislativo con el fin de neutralizar cualquier intento desestabilizador de la derecha opositora. La crisis entre los dos poderes se ahondó alcanzando la censura de dos ministros del régimen por parte del Legislativo.</p> <p>Tanto Roldós como Hurtado fracasaron en lograr coaliciones partidistas que respaldaran su gestión. La pérdida de mayoría legislativa conllevó al Ejecutivo al diseño de estrategias diversas para alcanzar el favor de uno que otro congresista. Las denuncias de compra de apoyo a cambio de favores oficiales no se hicieron esperar. Según Núñez, «se inaugura así un sistema de <i>transfugio</i> político que, utilizando un símil futbolístico, el pueblo bautizó como “cambio de camiseta”» (Núñez, 1985: 75-80).</p>



3	León Febres Cordero (10 de agosto de 1984- 10 de agosto de 1988)	<p>Entre el 10 de agosto de 1984 y el 10 de agosto de 1988, sostuvo la Presidencia León Febres Cordero, de tendencia derechista. Este período estuvo caracterizado por alta conflictividad política, en especial una marcada pugna de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, siendo el poder Judicial uno de los motivos de dicha conflictividad. Durante su primer bienio de gobierno, Febres Cordero tenía el 12% de las fuerzas legislativas y una oposición del 32% de los diputados. Para su segundo bienio, ya el Ejecutivo contaba con el 18% de los legisladores a su favor y el 23,9% en la oposición.</p> <p>El clima de conflictividad política en Ecuador llegó al máximo entre 1984 y 1988. Los actores políticos en contienda fueron, por un lado, el poder Ejecutivo respaldado por una coalición parlamentaria derechista (el Frente de Reconstrucción Nacional) y la mayoría parlamentaria agrupada en el Bloque Progresista (formada por Izquierda Democrática, Frente Amplio de Izquierda, Frente Socialista, Movimiento Popular Democrático, Partido Demócrata y Democracia Popular, entre otros movimientos pequeños).</p> <p>El mismo 10 de agosto de 1984 en el que toma el poder León Febres Cordero como presidente de la República, se posiciona como presidente del Congreso el socialdemócrata Raúl Baca Carbo. En ese instante, ambos líderes ponen de manifiesto sus diferencias ideológicas basadas en planteamientos neoliberales y contraneoliberales. La contradicción de ambos poderes llega al límite cuando se da el nombramiento de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte del Congreso. Dicha elección de inmediato mereció la impugnación por parte del presidente de la República, quien se negó a la publicación oficial de la resolución legislativa que nombraba nuevos jueces contrarios al visto bueno del presidente. Además de ello, Febres Cordero ordenó la ocupación policial de la Corte Suprema de Justicia con el fin de proteger los antiguos magistrados e impedir la posesión de los nuevos. La pugna terminó con un arreglo entre las partes, constituyendo una nueva lista de magistrados a conveniencia de ambos poderes.</p> <p>En este período de gobierno, la pugna de poderes alcanzó altos niveles de confrontación entre Ejecutivo y Legislativo. El autoritarismo que caracterizó al régimen de Febres Cordero conllevó una especial rebeldía del Poder Ejecutivo ante todo órgano de poder público que no estuviera bajo su control político (Núñez, 1985). En consecuencia, el presidente fue retenido en enero de 1987 por un grupo de militares en la Base Aérea de Taura (Guayas), quienes lo obligaban a cumplir con ciertas disposiciones políticas emanadas de otros poderes del Estado.</p>
---	--	---

4	Rodrigo Borja (10 de agosto de 1988- 10 de agosto de 1992)	Terminado el período de Febres Cordero, comienza el período presidencial de Rodrigo Borja (1988-1992), quien llega con apoyo del 42% de la fuerza legislativa, y con el 11% en la oposición (PSC y PRE). Pero al segundo bienio de mandato, Borja pierde la mitad de su fuerza legislativa, reduciéndose al 19,7%. En cambio, la oposición duplica su fuerza. El cambio de correlación de fuerzas da cuenta de que la pugna de poderes mantuvo su intensidad igual que en los períodos anteriores.
5	Sixto Durán Ballén (10 de agosto de 1992- 10 de agosto de 1996)	Su gobierno comenzó con una fuerza minoritaria en el parlamento (14%). En cambio, la oposición compuesta por el PSC y el PRE consolidó un bloque que controló el 27,2% y 18% de la fuerza legislativa. Para el segundo bienio, el Ejecutivo apenas contaba con dos diputados a favor. Las elecciones intermedias volvieron a desestabilizar al gobierno.
6	Abdalá Bucaram Ortiz (10 de agosto de 1996- 6 de febrero de 1997)	Aquí la pugna de poderes llegó al límite de la ingobernabilidad. La conflictividad política alcanzó las fronteras de la conflictividad social. El gobierno de Bucaram fue denunciado por casos de corrupción y enriquecimiento ilícito. El Congreso Nacional destituyó al primer mandatario el 7 de febrero por <i>incapacidad mental</i> para gobernar, aplicando el Art. 100 de la Constitución de la República.
7	Rosalía Arteaga Serrano (7 de febrero de 1997- 11 de febrero de 1997)	Fue la presidenta número 39 del Ecuador en un período récord, del 6 de febrero de 1997 al 11 de febrero de 1997.
8	Fabián Alarcón Rivera (11 de febrero de 1997- 10 de agosto de 1998)	Ante la salida de Bucaram, luego de varios días de total ingobernabilidad, incertidumbre política y de déficit democrático, el 11 de febrero de 1997, el Congreso nombró a Fabián Alarcón Rivera como presidente interino (era el presidente del Congreso en ese entonces). Este nombramiento, en lugar de sortear la crisis política, ocasionó un mayor caos institucional. La conflictividad social alcanzó niveles extremos. Nuevamente hubo acusaciones de casos de corrupción administrativa. Este panorama de crisis terminó el 10 de agosto de 1998.

9	<p>Jamil Mahuad Witt (10 de agosto de 1998- 21 de enero 2000)</p>	<p>Terminado el período de Alarcón, subió al poder Jamil Mahuad Witt. Nuevamente, el sistema político alcanzó sus niveles críticos, dándose más pugnas de poderes. El 21 de enero de 2000, mediante golpe de Estado, Mahuad fue derrocado por sectores del movimiento indígena y alianzas con militares de rango intermedio. El golpe fue liderado por el coronel Lucio Gutiérrez, quien junto con el indígena Antonio Vargas y el abogado Carlos Solórzano conformaron una Junta de Salvación Nacional. Esta junta de inmediato otorgó el poder presidencial a Gustavo Noboa, quien era parte de la fórmula presidencial de Mahuad.</p>
10	<p>Gustavo José Joaquín Noboa Bejarano (21 de enero de 2000 - 15 de enero de 2003)</p>	<p>Existió una relativa calma política, aunque Noboa brindó la amnistía a los militares que dieron el golpe de Estado a Mahuad.</p>
11	<p>Lucio Gutiérrez (15 de enero de 2003- 20 de abril de 2005)</p>	<p>El 15 de enero de 2003, el exmilitar Lucio Gutiérrez Burbúa llegó a la Presidencia de la mano del nuevo Partido Sociedad Patriótica. Por los antecedentes de Gutiérrez, su gobierno generó enormes expectativas ante la ciudadanía. Las promesas de un ambicioso paquete de reformas políticas avizoraban un buen gobierno. Se prometieron cambios para despolitizar los tribunales de justicia, la creación de una cuarta función del Estado de control y rendición de cuentas, igualmente se pretendió la reducción del número de diputados, la reforma al código electoral y la modernización del aparato burocrático. Pero las cosas no fueron como se esperaban. Las promesas se encontrarían con un escenario negativo en el Congreso, pues Gutiérrez apenas logró 13 escaños de 100 a favor de su Partido Sociedad Patriótica. En cambio, los partidos de oposición —Social Cristiano (PSC), PRE e Izquierda Democrática— lograron una bancada mayoritaria en el seno del Congreso.</p> <p>La pugna de poderes no se hizo esperar. A pocos días de gobierno, Gutiérrez ya daba un parte de guerra con la advertencia lacónica de «o cambiamos al Ecuador o morimos en el intento». El presidente encontró en el entonces diputado y expresidente León Febres Cordero la más férrea oposición. Gutiérrez pactó con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) el retorno de su líder Abdalá Bucaram, exiliado en Panamá, no sin antes intentar controlar la Corte Suprema de Justicia, la cual fue recompuesta. En esas circunstancias, la tormenta política alcanzó niveles huracanados y la gobernabilidad del país se fue a pique. La conflictividad social y política se juntó causando un hueco enorme de déficit democrático. Nuevamente, los militares entraron en escena como árbitros para mediar en el alicaído régimen presidencial. Lucio Gutiérrez fue cesado en sus funciones el 20 de abril de 2005.</p>

12	Alfredo Palacio (20 de abril de 2005- 14 de enero 2007)	El Congreso salió protagonista de esta nueva pugna de poderes y posesionó en el cargo de presidente al vicepresidente Alfredo Palacio, quien gobernó hasta el 14 de enero de 2007.
13	Rafael Correa Delgado (15 de enero de 2007-presente)	Para las elecciones del 15 de octubre de 2006, Rafael Correa se presentó como candidato presidencial por el movimiento político Alianza País (Patria Altiva y Soberana) en alianza con el Partido Socialista Frente Amplio. Correa obtuvo una votación en primera vuelta del 22,84%, y ganó la Presidencia en la segunda vuelta con el 56,6%, derrotando al candidato Álvaro Noboa. Es importante anotar que Correa y su movimiento político Alianza País no presentaron candidatos al Congreso. Sin embargo, para 2007, el presidente Correa convocó a una Asamblea Constituyente donde sí presentó candidatos y logró 80 escaños de los 130 constituyentes. Luego, para las elecciones a la Asamblea Nacional de 2009, el movimiento político del presidente Correa presentó candidatos alcanzando 59 de los 124 escaños parlamentarios. Un nuevo triunfo político del presidente Correa se alcanzó en las elecciones a la Asamblea de 2013, donde su movimiento político logró 100 de los 137 escaños disponibles en el Legislativo. Teniendo presente que Correa ganó la Presidencia en 2006, en 2009 y en 2013, el control del Ejecutivo sobre el Legislativo se alcanzó finalmente en las elecciones de 2013, en que Alianza País tuvo el 73% de los votos de la Asamblea sin contar con las alianzas y coaliciones con otros asambleístas. En el período 2009-2013, el Ejecutivo no tuvo mayoría en el Legislativo, pero sí un bloque significativo que le permitía cierto margen de manejo de la agenda. En este período, el 30 de septiembre de 2010 ocurrió un intento de golpe de Estado contra el presidente Correa, por parte de miembros de la Policía. Se interpretó este hecho como resultado de una intensa lucha de poderes, entre la vieja partidocracia en alianza no manifiesta con algunos medios de comunicación, grupos económicos y miembros de las fuerzas policiales y militares contra el nuevo orden de gobierno y poder político fundado por Rafael Correa.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de varios textos, especialmente: Espinosa, 2000; Mendoza, 1997.

## 4. La naturaleza del conflicto entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo en Ecuador, desde 1979

En el acápite anterior hemos hecho una cronología de los distintos episodios de la conflictividad política y la pugna de poderes en Ecuador. Sostenemos que dichos conflictos son parte de disputas entre élites regionales, poderes económicos y clases oligárquicas que, en términos de Pierre Bourdieu (2000), interactúan en el campo de la política con interés de transgresión y de perpetuación del poder. En clave gramsciana (Gramsci, 2006), diríamos que los actores sociales y políticos actúan dentro de bloques históricos hegemónicos disputándose el poder político del Estado, generando grandes inestabilidades al sistema, pero con una conciencia clara de sus beneficios para la perpetuidad de la dominación de clases (burguesas y/u oligárquicas) en el sistema. Aunque en este mismo libro Ruiz y Cisneros (2013) hacen un análisis sobre la crisis orgánica que dicho bloque hegemónico tuvo antes de Correa, tal crisis a nuestro entender refleja la perdurabilidad de una crisis institucional en el sistema político, aunque en la teoría los bloques hegemónicos históricos sean interpretados como tendencias de estabilidad.

Desde esta perspectiva, nos interesa ahora explorar de manera más específica la naturaleza del fenómeno de las pugnas de poderes en Ecuador. Nos interesa responder la interrogante ¿por qué se da la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo en Ecuador, al menos en estos últimos 30 años de vida democrática? La respuesta se analiza desde cuatro ejes: a) la dispersión parlamentaria y la dificultad de lograr bloques políticos fuertes; b) el sistema de partidos y el sistema electoral; c) la representación proporcional y el bloqueo institucional; y d) la volatilidad parlamentaria.

### 4.1 La dispersión parlamentaria y la dificultad de lograr bloques políticos fuertes

Partamos de la hipótesis de que la confrontación política entre Congreso y Ejecutivo se origina a partir de la correlación de las fuerzas políticas que conforman el poder Legislativo, las cuales, en el mismo Congreso, representan el poder y el contrapoder del Ejecutivo. Todo tendría sus raíces en los estatutos electorales y en el régimen de partidos, aunque también en el perfil *seudocaudillista* con que varios presidentes le revisten a su función Ejecutiva. De acuerdo con Simón Pachano (2002; 2006), el diseño electoral ecuatoriano permite el multipartidismo como rasgo fundamental. Se trata de una dispersión parlamentaria incapaz de reconciliarse a sí misma al interior del Congreso conformando bloques sólidos y permanentes, bien sean de

oposición u oficialistas. Para Pachano, tanto el presidencialismo como el multipartidismo y la representación parlamentaria en el Congreso generan una combinación de elementos que inciden en la capacidad de gobernar del Ejecutivo. Tantos partidos en el parlamento, unos con muchos diputados y otros con menos, e incluso diputados llamados *independientes*, generan una especie de conflictividad que repercute en la capacidad de gobierno del Ejecutivo, le impiden tomar decisiones de manera ecuaníme al Legislativo, y lo que es peor, causan una especie de *déficit de gobernabilidad* que termina generando inestabilidad al mismo régimen político y al modelo democrático imperante. La Tabla 2 hace un recuento de la composición del Legislativo desde 1979 hasta 2013, según número de escaños obtenidos por cada organización política.

En la Tabla 2, se puede observar además la evolución de los principales partidos o movimientos que han mantenido una preponderancia o mayor número de escaños durante un sostenido período. Además se puede observar la multiplicidad de partidos, movimientos y fuerzas políticas representadas en el Legislativo, situación que evidencia el multipartidismo y los riesgos que esto conlleva a la hora de intentar, por parte del Ejecutivo, mantener una fuerza o bloque político de respaldo a su gestión.

Finalmente, la tabla 2 permite identificar un factor clave de la pugna de poderes o la conflictividad política ecuatoriana: la incapacidad del sistema político de tener al interior del Congreso mayorías parlamentarias sostenidas, bien sean a favor o en contra del Ejecutivo. Al existir tantos partidos, y por ello tantas representaciones parlamentarias, las fuerzas políticas se reorganizan de acuerdo con la relación de interés con el Ejecutivo. El Congreso entonces se conforma por un conjunto de actores que se mueven en relación a las coyunturas. De allí que la fluctuación, la fragmentación, la organización y reorganización de bloques e incluso el paso de un bando a otro por parte de un diputado sean constantes. Según los análisis de Sánchez-Parga (1998), entre 1980 y 1996, alrededor de 123 diputados cambiaron de partido (fenómeno conocido popularmente como «camisetazo») y 149 se declararon independientes de los partidos por los cuales fueron votados. Este fenómeno pudo haberse dado al menos hasta el último período legislativo que se cerró a comienzos de 2013. Actualmente, Alianza País, movimiento de gobierno, ha logrado un control de la Asamblea con 100 escaños de 137, sin contar las alianzas y coaliciones.

Tabla 2  
Conformación del Legislativo ecuatoriano de 1979 a 2013

PARTIDO	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1997	1998	2002	2006	2007 (1)	2009	2013
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	32	7	8	6	3	1	2	1		1					
Izquierda Democrática (ID)	14	24	17	30	14	7	7	4	5	17	16	2	3	3	
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	9	2	1	1	3	6	7	2		3					
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	4	4	3	1	3	2	1								
Partido Social Cristiano (PSC)	2	9	14	8	16	21	26	27	21	28	24	12	5	11	2
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	3	4	2	1	4	8	2	3	2	3	2	3	5	
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	1	2	3	2	2										
Frente Radical Alfariista (FRA)		6	3	2	2	1	1	2	6	2					
Democracia Popular (DP)		4	5	7	7	5	6	12	12	35	4				
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)		3	4	8	13	13	11	19	7	22	15	7	1	3	1
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)		1	6	4	8	3	1		3	1	3				
Partido Unidad Republicana (PUR)						12									
Otros	6	6	2			1			6			8	7		
Izquierda Democrática-Red Ética y Democrática												10			
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP)								8	7	7	10	6	4	4	1
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)						1	2	2							

PARTIDO	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1997	1998	2002	2006	2007 (1)	2009	2013
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)											10	28	8	7	
Partido Sociedad Patriótica											7	25	19	19	5
Otros partidos e independientes								3		3	8				
Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN)														5	
Movimiento (CREO) Creando Oportunidades y alianzas															11
PSC- Madera de Guerrero															4
Alianza País (AP) y alianzas													80	59	100
MPD-MUPP															4
Partido Avanza															5
Otros partidos 2013 (**)															4
Otros Partidos e independientes (*)														8	
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>72</b>	<b>77</b>	<b>72</b>	<b>82</b>	<b>70</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>130</b>	<b>124</b>	<b>137</b>

**Fuente:** Observatorio de poder legislativo en América Latina ([www.americo.usal.es](http://www.americo.usal.es), acceso en junio 2013) y Gaceta de Análisis Político Electoral *Opinión Electoral* del Instituto de la Democracia, n.º 1, junio-julio 2013.

(\*) Otros Partidos elecciones 2009: Acción Regional por la Equidad-Alianza Popular Latinoamericana; Conciencia Ciudadana; Movimiento Concertación Nacional Democrática; Movimiento Autonomico Regional; Movimiento Independiente Obras son Amores; Movimiento Independiente Unidos por Pastaza; Movimiento Político Independiente Amauta Yuyai; Movimiento Social Conservador. Cada uno sacó un asambleísta.

(\*\*) Otros partidos de 2013: ARE, IDC, MPCG, SUMA, cada uno con un asambleísta.

(1) Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008.



## **4.2. Sistema de partidos y sistema electoral**

A la conformación de los poderes del Estado contribuyen directamente dos factores principales: el sistema de partidos y el sistema electoral. Ambos a su vez se encuentran recíprocamente configurados por un multipartidismo, resultado de la estructural heterogeneidad de fuerzas sociales (Sunkel, 1978) propia de una configuración socioeconómica como la de Ecuador, y en estrecha correspondencia con un modelo electoral regulado por la representación proporcional (Quade, 1991). Así se instauran dos elementos de mayor inestabilidad y conflictividad en la democracia ecuatoriana: «los presidentes minoritarios y las mayorías divididas» (Sartori, 1994).

Ya lo hemos afirmado a lo largo del ensayo: el sistema político ecuatoriano se caracteriza por ser presidencial, pero también es necesario referenciarlo como multipartidista. Quizá allí también radique la naturaleza del conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La larga tradición de conflicto Ejecutivo-Legislativo se ha visto agravada en el Ecuador por la existencia de un sistema multipartidista, tan sesgado y dividido que ningún partido pudo obtener más del 40% de los escaños parlamentarios en las elecciones legislativas entre 1978 y 1986 (Conaghan, 1994).

En la tabla 3, se puede apreciar un listado de los principales partidos que han obtenido mayoría parlamentaria desde 1996 hasta 2013. Según la tabla, el Partido Social Cristiano mantuvo una alta presencia en el Congreso en 1996, 1998 y 2002, donde controló el 32,9%, el 23% y el 24% del parlamento, respectivamente; su poder de representación se fue de picada a partir de 2006, terminando en 2013 con menos del 2%. El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), por su parte, alcanzó su máxima representación en el Congreso en 1996, cuando controló el 23,2%, logrando mantenerse con el 19,8% en 1998 y 15% en 2002. Sin embargo, su poder de representación comenzó a caer drásticamente hasta alcanzar un solo diputado en 2013. Otro partido que se ha destacado por su auge y caída es Izquierda Democrática, la cual, en 1998 y 2002, alcanzó el 13,2% y 13%, respectivamente, de representación en el Congreso. A 2013, prácticamente este partido ha desaparecido.

A partir de 2002, dos partidos hacen su aparición en escena, con su respectivo auge y caída. Por una parte está el Partido de Renovación Institucional y Acción Nacional (PRIAN), el cual, para 2002, tuvo el 10% del Congreso y, para 2006, alcanzó el 28% de las curules; en tanto que para 2009 obtuvo el 5,6% hasta prácticamente desaparecer en 2013. Otro fenómeno es el Partido Sociedad Patriótica, el cual para 2006 alcanzó el 25% del Congreso; en 2009, el 15,3%, hasta 2013, cuando solo pudo obtener el 4,4%.

Objeto de análisis también es el fenómeno del actual movimiento político oficialista Alianza País, el cual en 2006 no participó en las elecciones de Congreso, pero para las elecciones de la Asamblea Constituyente de 2007 logró el 61,5% de las curules; luego, para las elecciones de Asamblea Nacional de 2009, alcanzó el 47,6%, y para las elecciones parlamentarias de 2013 alcanzó el 72,9% de las curules; todas las elecciones ganadas de la mano de su líder natural, el presidente Rafael Correa.

Tabla 3  
Principales partidos y movimientos políticos desde 1996 a 2013

Organizaciones políticas	Año de fundación	Número de escaños en el Legislativo						
		1996	1998	2002	2006	2007	2009	2013
PSC y alianzas	1951	27	28	24	12	5	11	8
ID y alianzas	1970	4	17	16	12	3	3	0
PRE	1982	19	22	15	7	1	3	1
MUPP y alianzas	1995	8	7	10	6	4	4	5
PSP	2002			7	25	19	19	5
PRIAN	2002			10	28	8	7	0
Alianza País y alianzas	2006					80	59	100
Otros		24	47	18	10	10	18	18
Total		82	121	100	100	130	124	137

**Elaboración propia sobre la base de varias fuentes:** Diario Expreso de Guayaquil. 20 de febrero de 2013. pág. 2; Tribunal Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia.

A partir de las estadísticas, se concluye que, entre 1996 y 2006, ningún partido o movimiento político alcanzaba una hegemonía o una mayoría importante en el Parlamento. Desde 2007, las cosas cambian con el fenómeno del Movimiento Alianza País del presidente Rafael Correa, quien, desde ese momento, ostenta una mayoría constituyente (80 de 130 constituyentes); luego, para en las elecciones de Asamblea Nacional de 2009, aunque el movimiento político de Correa solo alcanzó 59 de los 124 escaños, para las elecciones de 2013 el mismo movimiento logró controlar 100 de los 137

asambleístas. Sobre la base de estos resultados, se confirma el carácter multipartidista del sistema político ecuatoriano, pero se revela igualmente que Alianza País logra en la última elección consolidarse como fuerza predominante en el Legislativo, aunque el número de organizaciones políticas representadas en el Legislativo siga siendo medianamente alto.

Finalmente, lo que la tabla 3 nos demuestra es la existencia, en un principio, de un sistema diseñado mediante fórmulas de representación proporcional que tendía a que ningún partido pudiera controlar una mayoría de escaños en el Congreso. De este modo, la política de alianzas se convirtió en un elemento crucial tanto para las fuerzas oficialistas como para la oposición. Visto así, se puede anotar que los sistemas electorales pueden servir como un instrumento para balancear la representación y, a través de la concentración, promover una mejor gobernabilidad y estabilidad del sistema.

### 4.3. Representación proporcional y bloqueo institucional

Si bien una sociedad heterogénea como la ecuatoriana no ofrece condiciones políticas para el cambio institucional de su sistema electoral y de su régimen político orientado al multipartidismo, existen otras ingenierías constitucionales intermedias que, sin reducir los partidos y fuerzas políticas, pueden mantener su representación parlamentaria, promover alianzas políticas electorales y parlamentarias, dotar de una mayor confianza parlamentaria al Ejecutivo, garantizándole o al menos facilitándole una mayoría en el Legislativo, y, por lo tanto, atenuar su pugna, propiciando la gobernabilidad (Sánchez-Parga, 1998: 44). Una de esas ingenierías electorales puede ser el Método D'Hondt para la asignación de escaños.<sup>8</sup>

Todos los regímenes electorales basados en la representación proporcional tienden a producir multipartidismo, más aún si el sistema es presidencial

8 En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral aplica como método de adjudicación de escaños sobre la base del artículo 164 del Código de la Democracia, el cual establece dos tipos de métodos de asignación; el método Webster o de divisores impares para asignar los 15 escaños para Asambleístas Nacionales, y el método D'Hondt o de divisores continuos para asignar el resto de escaños a la Asamblea Nacional y Parlamentarios Andinos. De acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el método D'Hondt es un procedimiento de cálculo para convertir *votos* en escaños. Lleva el nombre de su inventor, Victor D'Hondt (1841-1901), profesor belga de Derecho Civil. El método D'Hondt forma parte de los procedimientos llamados *de divisor*. Mediante la división de los *votos* recibidos cada uno de los *partidos políticos* por una serie de divisores se obtienen cocientes (cifras). Los escaños se reparten sobre la base de los cocientes más altos (por esto, a este tipo de cálculo se le llama también procedimiento de las cifras más altas). La serie de divisores del método D'Hondt es la de los números naturales: uno, dos, tres, etc., [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/dhondt.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/dhondt.htm) (ver Nohlen, 1998; y Rae, 1971).

y existe la segunda vuelta electoral para la elección del presidente (si en la primera no alcanza mayoría de votos de más del 50%). Estos factores combinados limitan las alianzas electorales entre partidos, dificultan las alianzas parlamentarias y hacen posible e incluso frecuente que el Ejecutivo gobierne con minoría legislativa, ya que no se garantiza que el partido de la mayoría constituido en la primera vuelta electoral sea el mismo que apoya al presidente elegido en la segunda vuelta (Sánchez-Parga, 1998: 45), tal como se observa en la tabla 4.

Tabla 4  
Formación de mayorías en las elecciones presidenciales 1978-2013

Año	Candidato ganador	Porcentaje de votos del primer votado en primera vuelta	Segundo mejor votado en primera vuelta	Diferencia	Segunda vuelta	NC
1978/79	J. Roldós (CFP)	27,7	23,9	3,8	68,5	6
1984	L. Febres Cordero (PSC)	28,7	27,2	1,5	51,5	9
1988	R. Borja (ID)	24,5	17,6	6,9	54,0	10
1992	S. Durán Ballén (PUR)	31,9	25,0	6,9	57,3	12
1996	A. Bucaram (PRE)	27,2	26,3	0,9	54,5	9
1998	J. Mahuad (DP)	34,9	26,6	8,3	51,2	6
2002	L. Gutiérrez (PSP)	20,6	17,4	3,2	54,8	11
2006	R. Correa (AP)	26,8	22,8	4,0	56,7	13
2009	R. Correa (AP)	51,9	28,2	23,7	No aplica	8
2013	R. Correa (AP)	57,7	22,6	35,1	No aplica	8

**Nota:** NC=número de candidatos.

Los números remarcados muestran que el candidato ganador fue el segundo mejor votado en la primera vuelta.

**Fuente:** Nohlen y Pachano: 2005; *www.tse.gov.ec*; y actualizada sobre la base del Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia.

Como se observa, durante los cinco primeros gobiernos de los 20 años de democracia (1979-1997), solo Borja y Roldós contaron con una mayoría parlamentaria durante su primer bienio. Dado que las elecciones de diputados provinciales (elegidos a medio mandato presidencial) tienden a modificar la correlación de fuerzas parlamentarias, este instrumento puede ser usado tanto para sancionar la política gubernamental como para diseñar y preparar una alternativa de gobierno en oposición al Ejecutivo. Desde 2007, Rafael Correa ha logrado una mayoría Constituyente en

2007-2008 (61,5%), una mayoría en la Asamblea de 2009 (47,6%) y una mayoría absoluta en la Asamblea de 2013 (72,9%).

Esto nos muestra que, si bien es cierto que el presidencialismo les ha dado a los gobiernos democráticos cierta estabilidad en términos de duración en algunos casos, ya que este régimen presidencialista les permite gobernar sin apoyo del parlamento (a diferencia del parlamentarismo); los graves conflictos y crisis desestabilizadoras y esta pugna constante de poderes ha provocado una crisis de gobernabilidad puesto que, ante el bloqueo institucional, la operatividad de proyectos de ley es deficiente. De ahí la necesidad de métodos de asignación de escaños que colaboren para proveer al sistema de mayor proporcionalidad y contrarresten el bloqueo Ejecutivo-Legislativo de tal manera que el Ejecutivo pueda operativizar su Plan Nacional para el Buen Vivir y dinamizar su gobierno.

#### **4.4. Volatilidad parlamentaria**

Dado que la inestabilidad política y la deficiente gobernabilidad pueden estar fuertemente influenciadas por la volatilidad política de los miembros del Congreso, es necesario analizar de qué manera esta contribuye e incentiva la pugna de poderes. Como se dijo anteriormente, entre 1980 y 1996, 123 diputados cambiaron de partido, algo que se conoce como «camisetazo», y más de 149 se declararon independientes en algunas de sus actuaciones parlamentarias (votaciones internas), lo que evidencia las fluctuaciones constantes dentro del Legislativo. «Los partidos solo son unidades reales en el campo electoral, pero pierden su unidad en el campo parlamentario» (Sánchez, 1998: 51). A esto contribuye la ley electoral, dado que el Código de la Democracia permite, según el artículo 94, que la organización política postule como candidato a alguien que no necesariamente es un miembro ni adherente, lo que puede extender el riesgo de falta de unidad en las posturas del partido en el Legislativo, en caso de que este gane. En la tabla 5, se puede observar la heterogénea composición de los partidos representados en el Legislativo y la fluctuación de sus fuerzas y número de legisladores.

La tabla 5 nos dice, por ejemplo, que el primer gobierno democrático de Roldós-Hurtado (1979) se inicia con un grupo parlamentario favorable al Ejecutivo, el cual representa el 42% de las fuerzas legislativas (29 diputados), y dos partidos en oposición; el PCE y la ID, que sumaba el 36% de las fuerzas legislativas (25 diputados). Estas fueron las primeras elecciones donde se usó el Método D'Hondt.

Tabla 5  
Estatus del partido del presidente en el Congreso

Año	Presidente	Partido o coalición	Esaños	Esaños en %
1979	J. Roldós	CFP (1), DP	29	42,0
1982	O. Hurtado	DP	5	7,2
1984	L. Febres Cordero (I)	PSC (2), PCE, PLRE	15	21,1
1986	L. Febres Cordero (II) <sup>a</sup>	PSC (2), PCE, PLRE	18	25,4
1988	R. Borja (I)	ID (1), DP	39	54,9
1990	R. Borja (II) <sup>a</sup>	ID (2)	14	19,4
1992	S. Durán Ballén (I)	PUR (3), PCE	18	23,4
1994	S. Durán Ballén (II) <sup>a</sup>	PUR, PCE	9	11,7
1996	A. Bucaram	PRE (2)	19	23,2
1998	J. Mahuad	DP (1)	32	26,7
2003	L. Gutiérrez	PSP, MUPP-NP	18	18,0
2006	R. Correa <sup>b</sup>	AP	00	00,0
2007	R. Correa	AP	80	61,5
2009	R. Correa	AP	59	47,6
2013	R. Correa	AP	100	72,9

**Nota.** Los números en paréntesis indican la posición del partido con relación a las mayorías parlamentarias; por ejemplo, el CFP fue la primera (1) mayoría en el congreso de 1979. <sup>a</sup> La segunda fase (II) describe el cambio del apoyo parlamentario del gobierno después de las elecciones de medio tiempo. <sup>b</sup> El caso de Rafael Correa es especial. Para las elecciones presidenciales de 2006, el movimiento de Correa no presentó candidatos al Congreso; pero, después de imponer un referéndum para elegir una nueva Asamblea Constituyente, alcanzar una mayoría clara en la nueva Asamblea y cesar al Congreso elegido en 2006, el presidente contaba con el suficiente apoyo parlamentario para ciertas iniciativas legislativas y para el nombramiento de varios funcionarios públicos.

**Fuente:** Nohlen y Pachano, 2005; *www.tse.gov.ec*.

La conclusión que se desprende de este análisis es que el régimen político ecuatoriano presidencialista (sistema de fuerzas políticas, sistema electoral y régimen de partidos) se correlaciona una con pugna de poderes Ejecutivo-Legislativo, lo que se traduce en un Ejecutivo constituido de manera irregular con una tendencia a la minoría parlamentaria; y que de hecho puede llegar a perder el poder parlamentario con el que inició su mandato en el transcurso de su ejercicio gubernamental, por las constantes fluctuaciones de los diputados en el Legislativo. Sin embargo, el sistema electoral puede proveer insumos para evitar este bloqueo institucional, y por ende la ingobernabilidad.

## 5. La pugna de poderes como característica del modelo democrático latinoamericano

Los conflictos políticos o la pugna de poderes en los sistemas políticos son consustanciales a la consolidación del modelo de democracia de los países. Estos conflictos bien pueden darse por razones estructurales, propias de la cultura política de nuestra sociedad, o bien por factores constitucionales, atinentes al diseño institucional que caracteriza los regímenes de gobierno. A continuación, analizamos algunos aspectos necesarios para entender la naturaleza de la pugna de poderes y su relación con el sistema democrático.

### 5.1. El republicanismo latinoamericano y sus constantes crisis

En su análisis politológico de la génesis de los conflictos políticos que caracterizan el modelo democrático latinoamericano, Sánchez-Parga (1998) encuentra tres factores: a) el orden institucional estatuido; b) el tipo de régimen político puesto en práctica; y c) el modelo de gobierno presidencialista. Según el autor, a la hora de configurarse el conflicto político convergen los tres elementos mencionados, los cuales son propios de una *cultura política* sui géneris de América Latina y que, dados tantos acontecimientos, permiten expresar una particular forma de gobernar. ¿Cuál sería entonces el determinante de gobernabilidad que caracteriza a la cultura política de América Latina? Frente a los acontecimientos de constante conflictividad política que los regímenes democráticos latinoamericanos presentaron durante el siglo XX y comienzos del siglo XXI, parecería aceptarse la existencia de una especie de dificultad a la hora de gobernar los Estados de la región. Desde los estudios de la ciencia política, se podría pensar que, aunque la democracia es la forma de gobierno más aceptada y que se ha implantado y generalizado, este modelo no estaría funcionando bien del todo, o bien los ciudadanos latinoamericanos no parecen del todo estar conformes con sus resultados y su funcionamiento (Flores Andrade, 2005: 2). Las razones para tal escepticismo descansarían en la cantidad de datos empíricos emanados de los problemas múltiples del mapa de la democracia latinoamericana, al menos al final y comienzo de siglo (ejemplo: México, Honduras, Colombia, Venezuela, Ecuador, Argentina, Perú, Paraguay, Bolivia). Se trata de un complejo escenario de contiendas y conflictos en las cuales convergen muchos actores, instituciones, intereses y procesos. Y como bien lo estableció Flores Andrade, del Observatorio de las Américas de la Université du Québec:

Más allá de debatir si son o no democracias reales, el hecho observable es que los regímenes latinoamericanos formalmente democráticos muestran

serios déficit de estabilidad política y social. Desde su instauración a la fecha, muchos de los problemas de corrupción, desafección política, desigualdad económica y fragmentación social que existían al inicio de la nueva vida democrática no solo continúan, sino que estos se han incrementado y profundizado poniendo en serio riesgo de supervivencia a los gobiernos en turno (Flores Andrade; 2005: 2).

La fragilidad del sistema democrático latinoamericano se analiza en una bibliografía que muestra al modelo democrático con adjetivos como *de fachada*, o bien a las democracias como *inciertas, en proceso de consolidación, delegativas, y frágiles* (Mainwaring, 1999).

El modelo republicano que se ensayó en los nacientes Estados latinoamericanos se construyó bajo la herencia colonial española, portuguesa y francesa. Así, los Estados nacionales parten de una raíz colonial que no fue capaz de renunciar del todo a la conflictividad política que venía desde la administración de la Corona. En el centro de esta configuración, las repúblicas nóveles impulsaron un sistema democrático, pero con las secuelas del pasado régimen político. Se transfieren entonces fenómenos colonialistas como las rivalidades regionales, las competencias oligárquicas, las exclusiones ciudadanas como a esclavos, indígenas, analfabetos, borrachos y mujeres, pero de manera especial se transmite la jerarquización del poder basado en el caudillo, en el líder carismático que ostenta el poder y la centralidad de la dominación. Bajo estas herencias se instituyen principios reguladores del nuevo gobierno, la división de poderes y la manera de independizarse y relacionarse.

Al lograr las independencias, las élites regionales inspiradas en el liberalismo decidieron fundar sus nacientes Estados teniendo que escoger entre la monarquía o el republicanismo y el sistema democrático. Ya el mismo Simón Bolívar, en su Carta de Jamaica escrita en Kingston el 6 de septiembre de 1815, expresó su preocupación respecto al modelo de gobierno que deberían darse en las nacientes naciones, modelo que estaría entre las monarquías o las repúblicas. En cuanto al republicanismo, este podría ser federal, con las divisiones de poderes y bajo la unidad territorial de una gran nación, aunque podría pensarse que para Bolívar en la práctica este ideal sería poco posible.

## **5.2. El presidencialismo como fuente de pugna de poderes**

Tal como lo hemos afirmado, el republicanismo latinoamericano también tuvo su inspiración en el modelo democrático estadounidense y su régimen político basado en la división de poderes. De este modo se instauró el sistema democrático presidencialista, antes que el parlamentarista europeo. ¿Y por



qué el modelo presidencialista? En parte podríamos afirmar que, para las élites locales, asumir este modelo, que implicaba la personalización del poder en la figura del gobernante, sería la más cómoda adaptación de la herencia colonial del caudillaje, una entidad que centralizaba el poder político en la figura del líder carismático, del comandante en jefe de la revolución o del general de la independencia. Y para muestra recordemos que tanto la historia de Ecuador como de la Gran Colombia arrastran una serie de caudillos que concentraron el poder, desde el mismo Simón Bolívar, pasando por el Mariscal Sucre, el presidente Juan José Flores, el general José Urbina, y los presidentes Gabriel García Moreno, Eloy Alfaro Delgado, Velasco Ibarra, León Febres Cordero, Abdalá Bucarán y, finalmente, Rafael Correa Delgado, por solo mencionar una figuras centrales en la historia del sistema político presidencialista ecuatoriano.

El sistema de gobierno presidencialista conlleva a una concentración de poder y autoridad en la figura del presidente (o del príncipe, parafraseando a Nicolás Maquiavelo). Este presidente funge a la vez de jefe de gobierno y jefe del Estado, bajo el argumento de que se requiere una autoridad lo suficientemente fuerte para conducir tanto la nación como el gobierno. De la misma manera en el sistema presidencialista, el Ejecutivo desempeña también funciones del poder Legislativo, en especial en tres temas: a) el veto presidencial; b) la sanción de la ley; y c) la promulgación de los decretos leyes.

En el sistema presidencial, se pudiera pensar que la figura del presidente es poderosa y podría estar por encima de los demás poderes del Estado. Pero esto no sería tan cierto si se tiene en cuenta que la teoría de la separación de poderes, si bien pretende independencia para cada poder, también otorga funciones limitadas y de coordinación entre ellos, en especial entre el Legislativo y el Ejecutivo. En efecto, pese a que el Ejecutivo goza de la legitimidad popular para gobernar de manera independiente, requiere del apoyo del Legislativo en determinadas políticas públicas. Y para obtener el apoyo, el Ejecutivo necesita de la mayoría parlamentaria, debe contar con un bloque de diputados aliados, y este es justo el punto que suscita la necesidad de control y de pugna de poderes.

Otro punto importante que tener en cuenta es que el sistema presidencialista expresa una especie de pasión por el poder y por la necesidad de centralizarlo todo alrededor del presidente. Esta pasión no solo implica un estilo de ejercicio del poder, sino la acción en sí misma del poder, de querer atraer todo hacia el propio centro presidencialista. Y para ello, el Ejecutivo busca esforzarse por redoblar su liderazgo, robustecer su carisma, multiplicar la investidura plebiscitaria y sobreponerse en la escena democrática como un líder popular que goza constantemente del fervor de la opinión. Interpretando

a Max Weber (1972), podríamos decir que el presidencialismo así se convierte en una especie de fantasía de autoridad de magistratura, de vocación política y tipo ideal de la dominación pura y legítima. Y justo este es el riesgo, pues fácilmente el presidente puede caer en el populismo, en la demagogia y el autoritarismo; y con ello en la agudización de los conflictos y el advenimiento de la pugna de poderes.

La democracia presidencialista, al centralizar el poder en la figura del presidente, permite que el mismo gobernante pretenda monopolizar todo el sistema político. Ocurre entonces una conflictividad política entre el Ejecutivo y el Legislativo, expresada en una constante pugna de poderes que pone en riesgo la estabilidad y la institucionalidad democrática. Por su parte, el Ejecutivo pretende controlar el parlamento mediante la construcción de una mayoría de diputados, pero también utiliza funciones constitucionales para legislar por encima del mismo parlamento: la consulta popular, el veto presidencial y los decretos leyes. En tanto, el Legislativo reacciona como contrapoder intentando mantener un bloque de oposición, la censura a los ministros de Estado y por último, las amenazas de juicio político con miras a debilitar la figura del presidente.<sup>9</sup> Así, en el régimen presidencialista democrático, la conflictividad política está al orden del día. Dicha conflictividad se expresa en pugna de poderes y terminan en crisis de gobernabilidad.

### 5.3. La independencia judicial en la democracia presidencialista

La democracia presidencialista pone de manifiesto la división de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En la teoría clásica de organización del Estado, se habla de tres poderes para el buen gobierno de la república (Aristóteles, *La Política*). Estos tres poderes constitucionales deben estar divididos en tanto que tal división alude al necesario buen ordenamiento y la coordinación entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Por tanto, desde la teoría política, existe una división no tanto de tres poderes sino de un solo poder del Estado distribuido y limitado en tres ramas. Esta limitación de los poderes es fijada por la Constitución, y sus procedimientos están establecidos en las leyes y reglamentos democráticos, siendo la legalidad y la legitimidad el hilo conductor de cada uno de estos poderes.

---

9 La Constitución de 2008 en Ecuador, en el artículo 120, atribuye las siguientes funciones a la Asamblea Nacional, entre otras: 1) Posesionar al presidente y vicepresidente de la República proclamados por el Consejo Nacional Electoral [...]; 2) Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de presidenta o presidente de la República [...]; 9) Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva [...]; 10) Autorizar con votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la presidenta o presidente o de la vicepresidenta o vicepresidente.

En el modelo de la democracia presidencialista, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son poderes divididos. Cada uno tiene su propia naturaleza y función. Cada uno tiene un rol en el sistema de pesos y contrapesos. Pero cuando la cultura política del régimen no deja claros los roles y los procedimientos de coordinación, es justamente cuando ocurre la pugna de poderes. Esta pugna deberá darse dentro de un marco institucional de separación de poderes propio del régimen democrático presidencialista.

Para Sánchez-Parga:

La confrontación de poderes no es más que la reacción ante la posibilidad o tendencia de que uno de los poderes (el Ejecutivo) actúe como poder (absoluto) desvinculado del Legislativo (Sánchez-Parga, 1998: 31).

El principio del poder limitado impide que dicho poder actúe separadamente de los otros poderes del Estado. Ya Montesquieu lo determinó en su obra *El espíritu de las leyes*: «Todo poder entregado a su propia fuerza propende al abuso» (citado por Sánchez-Parga 1998: 31). La división de poderes queda referida al concepto de gobierno limitado. Este funciona bien en la democracia parlamentaria, en la que el poder Judicial actúa como órgano para regular los límites del poder Ejecutivo y Legislativo. En las democracias presidencialistas, la división se comprende más bien como separación de poderes, lo que hace que ambos poderes (Legislativo y Ejecutivo), lejos de ser limitados por el poder Judicial, busquen someterlo, al considerar como aspecto clave controlar el ejercicio de la administración, la justicia, las leyes y el control constitucional.

Siguiendo con Sánchez-Parga:

De allí que la pugna de poderes separados, puede trasladarse del Legislativo y Ejecutivo, al Judicial, el que debiendo actuar con más independencia y menos limitación de todos los poderes del Estado, resulte el más limitado, tanto en su constitución en cuanto poder (nombramiento de jueces) como en su ejercicio y funcionamiento (Sánchez-Parga, 1998).

En el caso ecuatoriano, en medio de la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se encuentra el poder Judicial. De acuerdo con las disposiciones tanto de la Constitución ecuatoriana de 1978 como de la de 1998, la manera como el Ejecutivo y el Legislativo se relacionaban para decidir las nominaciones ante la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional permitía que el poder Judicial se convirtiera en una especie de objetivo de dicha pugna.

Desde el Congreso, la correlación de fuerzas políticas de los partidos generaba incidencia en los demás poderes del Estado. De manera particular, la distribución de bloques de partidos en el Congreso incidía en la manera como se nombraban los magistrados de las cortes, o la mayoría de ellos. Producto de la correlación de fuerzas, se daban negociaciones, pactos, intercambios, cuotas, etc., los organismos del poder Judicial quedaban sujetos, sometidos y sin autonomía para ejercer sus funciones judiciales. De alguna manera, el poder Judicial quedaba a la hechura y resultado de la pugna de poderes.

## 6. Conclusiones

La pugna de poderes hace referencia a los constantes conflictos y tensiones que caracterizan o han caracterizado las relaciones entre dos poderes del Estado: el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Se trata de un fenómeno que se presenta en regímenes políticos presidencialistas, en los cuales se desarrolla una arquitectura institucional determinada por un ordenamiento institucional de pesos y contrapesos entre los poderes, a fin de evitar la concentración de la autoridad, el mando y el ejercicio del poder en un solo actor.

Sin embargo, es necesario entender que este conflicto entre Ejecutivo y Legislativo también es expresión de la conflictividad social y política propia de los regímenes políticos de los Estados latinoamericanos. Una conflictividad que, a su vez, es parte de la matriz de conflictividad cultural que ha caracterizado a la estructura social y política que se estableció en la región desde la fundación de los Estados nacionales a lo largo del siglo XIX. De ahí que este fenómeno haya estado presente en la cultura política latinoamericana y sus democracias liberales, lo que ha desembocado en constantes crisis políticas. Coincidiendo con el historiador ecuatoriano Jorge Núñez, quizá la raíz de estas crisis políticas esté cimentada en la manera como se anclaron las instituciones democráticas, cuyos diseños fueron asimétricos y con pocos e irreales roles de coordinación.

Vistas así las cosas, la pugna de poderes en América Latina deviene de la incapacidad de las nacientes burguesías latinoamericanas o élites para superar sus diferencias ideológicas, sus apetitos de poder y sus tendencias hegemónicas de concentrar la dominación política, social y económica dentro de los nuevos Estados nacionales. Ya en su momento, teóricos liberales como John Adams habían preconizado que la pugna de poderes sería una realidad y un elemento intrínseco de la arquitectura de los Estados democráticos, pero no dejaría de ser nefasto para su propio funcionamiento. De allí que fuese necesario dictar lineamientos constitucionales que evitaran al mínimo los enfrentamientos entre poderes. Por tanto, las nuevas repúblicas

latinoamericanas deberían ensayar anclajes institucionales que permitieran la resolución pacífica de conflictos entre los poderes del Estado sobre la base de reglas de juego claras que garanticen la estabilidad del sistema político, la división de poderes, la legitimidad de sus acciones, la coordinación entre los mismos, y eviten la alta fragmentación y la volatilidad parlamentaria.

Ya en el caso propiamente ecuatoriano, hemos visto que, desde 1979 hasta 2006, las confrontaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo han ocupado el centro de la atención pública. En distintos momentos, estas pugnas se han tornado en episodios dramáticos que han puesto en debilidad manifiesta el régimen político ecuatoriano. Coincidiendo con C. Conaghan, estas luchas, sin duda, han conducido peligrosamente al sistema democrático muy cerca del colapso (1994: 263). Así, tal como lo afirma Sánchez-Parga, dado el tipo de régimen político ecuatoriano, caracterizado por el presidencialismo, el multipartidismo, la representación parlamentaria proporcional y la legitimidad plebiscitaria de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la pugna de poderes parece inevitable (Sánchez-Parga, 1998: 129).

Con esto, se puede establecer que las razones por las cuales estas pugnas se vuelven frecuentes en el sistema político ecuatoriano descansan en un contexto *sui generis* de la cultura política que se ha alimentado en el país desde tiempos incluso coloniales. Sin embargo, dos serían las causas estructurales de la conflictividad política constante: primero, el que acabamos de mencionar, el modelo democrático presidencialista, el cual está diseñado de tal manera que genera una centralidad del poder en el Ejecutivo, pero que a su vez requiere de un respaldo del Legislativo para que su propuesta de gobierno no se vea obstruida, o a su vez necesita asumir poderes legislativos para poder gobernar sin su apoyo. En segundo lugar, la génesis de la pugna de poderes estaría en una especie de «déficit de cultura parlamentaria» (Pachano), lo cual se traduce en un déficit de cultura política que expresa la incapacidad de los gobernantes y líderes políticos para resolver sus diferencias por vías del acuerdo, la deliberación y el consenso. Más bien, la costumbre política ha llegado al nivel de que las diferencias políticas entre los poderes del Estado se resuelven por vía de la confrontación, la negociación clientelar, los intentos desestabilizadores, hasta las amenazas de cierres del Congreso y los golpes de Estado.

Pero desde la ciencia política, podrían encontrarse otras razones para comprender el porqué de la naturaleza de las pugnas de poderes, de por sí arraigada en la cultura política ecuatoriana. De los estudios, se podrían inferir varias causalidades: a) la herencia colonial del fetichismo del liderazgo carismático o del autoritarismo del caudillo que centraliza el poder político; b) una preferencia más que plebiscitaria a la personalización del poder y

la autoridad, en detrimento de las instituciones políticas; c) las mismas condiciones sociales y económicas de la sociedad que las hace más propensas al clientelismo y al populismo político; y d) la falsa creencia de la ingobernabilidad de los países latinoamericanos, lo que justificaría la necesidad de contar con un Ejecutivo líder, fuerte y a veces autoritario, que sea capaz de neutralizar cualquier desorden en el sistema político.

El sistema político ecuatoriano y sus componentes (sistema de partidos y sistema electoral) hacen de él uno de los más complejos sistemas con respecto al resto de países latinoamericanos. Complejidad que ha permitido que la propia estructura del régimen político presidencialista multipartidista genere pugna de poderes entre Ejecutivo, Legislativo e, indirectamente, Judicial. La historia política ecuatoriana nos demuestra que un alto grado de conflictividad entre los poderes del Estado da como resultado dos escenarios. Si el Ejecutivo no ha logrado una mayoría legislativa, ni propia ni en alianza, la oposición está en capacidad de bloquear todo proyecto de ley del presidente de turno, a fin de desestabilizar su gobierno y limitar su poder. Ante este escenario, dentro de un sistema presidencial, la Constitución le permite gobernar sin el Legislativo, a través de veto o poniendo un proyecto de ley para aprobación ciudadana, por medio de una consulta popular. Es decir, ante la pugna de poderes, o el gobierno de turno se debilita, o el Ejecutivo asume poderes legislativos para evitar el bloqueo.

Aunque la falta de mayoría de parlamentarios que respalden la acción del Ejecutivo termina, en ocasiones, generando factores de inestabilidad al régimen de gobierno, en aras de la estabilidad, lo más conveniente sería un Ejecutivo con mayoría legislativa. Con esto no queremos decir que lo ideal sea que el Ejecutivo controle al Legislativo; lo que defendemos es el principio de la separación de poderes como algo necesario en una democracia, pero con una estrecha coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y esto se logra en la medida en que el Ejecutivo goce de apoyo o mayoría en el Parlamento. Ahora bien, sin duda, es necesario que el Legislativo fiscalice al Ejecutivo, así sea que el mismo Ejecutivo contenga mayoría parlamentaria. En la Constitución ecuatoriana de 2008, se establecen los mecanismos de fiscalización de la Asamblea a la gestión del Ejecutivo, sin embargo también la misma Constitución permite la fiscalización ciudadana como un mecanismo de veeduría y control a la gestión pública.

En este ensayo hemos analizado el fenómeno de las pugnas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Aunque las pugnas se dan en muchos modelos de gobiernos democráticos, hemos precisado que estas pugnas devienen del tipo de modelo presidencialista que adoptaron las nacientes naciones

latinoamericanas, las cuales, al fundarse, optaron por asumir en su arquitectura institucional el sistema estadounidense de pesos y contrapesos. Sin embargo, Latinoamérica es el ejemplo de que los modelos describen lo que *debe ser* y no lo que en realidad *se es*. La pugna de poderes entonces estaría al orden del día siempre que el diseño institucional del Estado persista en no abandonar las costumbres políticas del pasado. Las pugnas permanecerán siempre que la ciudadanía y el electorado se resistan a desarraigarse de los caudillismos republicanos del siglo XIX, de los autoritarismos y populismos. Aunque ciertos casos, como el de la coyuntura política ecuatoriana con el presidente Rafael Correa, quien lleva tres elecciones ganadas y goza actualmente una mayoría en el parlamento, permiten entender que si se aplica una inteligencia política en las estrategias de control político y de simpatía electoral, será posible menguar las pugnas de poderes. Enfatizamos: las pugnas de poderes persistirán siempre que, en el fondo de la cultura política regional, los poderes Ejecutivo y Legislativo no encuentren líneas coherentes de coordinación, cooperación, peso y contrapeso. Se trata de edificar un sistema político que modernice la democracia; si bien es importante la participación política multipartidista, debe propiciarse el debate legislativo, procurarse la disciplina y combatirse la volatilidad parlamentaria. Todo debe ser armónicamente conjugado con un presidencialismo regulado, sin poderes omnímodos ni caudillistas. Se trata del diseño orgánico, coherente, armónico y regulado por el bien de la democracia.

## 6. Bibliografía

ADAMS, John

1856 *The works of John Adams, second President of the United States: with a*  
[1814] *life of the author, notes and illustrations, by his grandson Charles Francis*  
*Adams*. Vol. 6. Boston: Little, Brown and Co.

AGUIRRE, Pedro, coord.

1999 *Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Estados Unidos*. Méxi-  
co: Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/525/4.pdf>.

ALCÁNTARA, Manuel y FRANCISCO SÁNCHEZ

2001 «Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n.º 112. Abril-Junio: 53-75.

AYALA, Enrique

1988 *Nueva historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

BASABE, Santiago, Andrés ACOSTA MEJÍA y Simón PACHANO

2010 «La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador 1979-2008». En *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n.º 1: 65-85. Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100005s>.

BOURDIEU, Pierre

2000 *La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre Editores.

BRADFORD, E. Burns

1990 *La pobreza del progreso: América Latina en el siglo XIX*. México D. F.-Madrid-Bogotá: Siglo XXI Editores.

CONAGHAN, Catherine

1994 «Loose parties, floating politicians and institutional stress: presidentialism in Ecuador, 1979-1988». En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ESPINOSA CORDERO, Simón

2000 «Presidentes del Ecuador». En *Vistazo*. Quito.

EXPRESO

2013 Guayaquil, 20 de febrero.



FLORES ANDRADE, Anselmo

- 2005 «La difícil gobernabilidad en América Latina: Una visión general de la política y los partidos». En *La Chronique des Amériques*. Université du Québec à Montréal, n.º 43. Diciembre.

GRAMSCI, Antonio

- 2006 *Los intelectuales y la sociedad actual*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.

JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel

- 1962 *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos, S. A.

JONES, Mark

- 1993 «The political consequences of electoral laws in Latin America and the Caribbean». En *Electoral Studies*, vol. 12, n.º 1.

KATZ, Richard

- 1980 *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY

- 1994 *El Federalista*, 5.ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica.

LAMBERT, Jaques

- 1973 *América Latina: estructuras sociales e institucionales políticas*. Barcelona: Ariel.

LINZ, Juan

- 1993 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

MAQUIAVELO, Nicolás

- 1989 *El príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.

MAINWARING, Scott

- 1999 *Rethinking Party Systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press.

MENDOZA, Luis Aníbal

- 1997 *Presidentes del Ecuador: nueva versión de la historia*. Quito: Ediciones Lumarso.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat

- 1972 *El espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.  
(1748)

NOHLEN, Dieter y Simón PACHANO

2005 «Ecuador». En Dieter Nohlen, ed. *Elections in Latin America. A Data Handbook*, vol. 2 South América. Reino Unido: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter, ed.

1998 *El Presidencialismo renovado: instituciones, cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

NORTH, Liisa

2006 «Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?». En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, n.º 26. Septiembre: 85-95.

NÚÑEZ, Jorge

1985 «Teoría y práctica de pugna de poderes». En *Nueva Sociedad*, n.º 77: 55-80.

O'DONNELL, Guillermo

1992 «¿Democracia delegativa?». En *Cuadernos del CLAEH*, n.º 61.

PACHANO, Simón

2006 *Democracia sin sociedad*: Quito. Flacso.

2002 «Democracia, orden y conflicto Ecuador 1979-1994». En Felipe Burbano de Lara, comp. *Antología, democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito. Flacso: 107-143.

QUADE, Quentin

1991 «PR and democratic statecraft». En *Journal of Democracy*, vol. 2, n.º 3.

RAE, W. Douglas

1971 *The Political Consequences of Electoral Laws*. Revised edition. New Haven and London: Yale University Press.

SÁNCHEZ-PARGA, José

2008 «Conflictividad socio política». En *Revista Ecuador Debate*, n.º 73. Noviembre 2007-enero 2008: 23-40.

2006 «Crisis plebiscitaria de la democracia ecuatoriana». En *Universitas, revista de la Universidad Salesiana de Ecuador*, n.º 7, año V. Ene: 227-245.

2005 «Del conflicto social al ciclo político de la protesta». En *Ecuador Debate*, n.º 64. Abril.

SARTORI, Giovanni

1994 *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentiva y resultada*. México: Fondo de Cultura Económica.

SUNKEL, Osvaldo

1978 «La dependencia y la heterogeneidad estructural». En *El trimestre económico*. México: FCE. Enero-marzo.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1985 *La democracia en América*. Madrid: Alianza.  
[1835]

WEBER, Max

1972 *El político y el científico*. Madrid: Alianza.



# Crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008

Miguel Arnulfo Ruiz Acosta  
Paúl Cisneros

## 1. Introducción

Para poder comprender la especificidad del actual momento histórico de construcción del Estado en Ecuador, los cambios que se han dado en el sistema de representación y en la cultura política de los ecuatorianos, se debe identificar aquellas rupturas que se ha intentado producir desde el año 2006 con respecto al ordenamiento social precedente. Dicho momento histórico se inició con el retorno a la democracia, en 1979, y comenzó a entrar en crisis en la década de 1990, con la agudización de las políticas de corte neoliberal, altamente excluyentes en términos económicos y sociales, que habían comenzado a ser aplicadas desde mediados de los ochenta.

El presente documento pretende aportar a la comprensión de aquellas rupturas que dan pie al actual momento histórico de la formación social ecuatoriana, sobre todo en lo que respecta a la evolución del ordenamiento estatal. Exploraremos, en clave *gramsciana*, la crisis *orgánica* o de *hegemonía* que se desarrolló a lo largo de la década de los noventa; y que comenzó a encontrar visos de solución a mediados de la primera década del siglo XXI, con la emergencia de un nuevo proyecto de Estado que apuesta por ampliar los espacios de reconocimiento de intereses de las clases subalternas ecuatorianas, mediante un nuevo orden constitucional y políticas económicas y sociales que han apuntado más allá del (des)orden neoliberal que caracterizó al país durante los últimos lustros.

Para lograr el objetivo trazado, el cuerpo del documento se organiza en tres partes: en la primera se avanzan algunos conceptos que ayudan a la interpretación del proceso estudiado; en un segundo momento se presenta la evolución de la crisis estatal prolongada durante la década de los noventa y hasta 2005; enseguida, se muestra cómo una conjunción de factores

sociopolíticos permitió que, a partir de esa última fecha, comenzara a emerger un nuevo proyecto estatal, el cual se condensaría en la Constitución de Montecristi de 2008.

## 2. Conceptos fundamentales

Antonio Gramsci nos legó algunas claves para interpretar la conformación y disolución de los llamados Estados democráticos modernos. Gramsci partía de la constatación de que ese tipo de Estados eran propios de sociedades de individuos formalmente iguales ante la ley, aunque sustantivamente desiguales en el terreno de la propiedad y de las relaciones de producción social correspondientes a aquella. Pero, a diferencia de lo que ocurría con la mayoría de los Estados nacionales durante el siglo XIX, en donde la ciudadanía era extremadamente limitada, durante el siglo XX la ciudadanía se fue expandiendo progresivamente hasta incluir a buena parte de la población adulta, lo que involucraba a las clases trabajadoras o —en lenguaje gramsciano— subalternas.

A partir de la observación detenida de la sociedad de su época, Gramsci logró captar que los Estados desarrollaban un tipo de  *fuerza*  además de la sancionada en el derecho; una fuerza de una cualidad distinta a la simplemente *coercitiva*: el *consenso*. Ese nuevo elemento tenía la función básica de hacer partícipes «voluntariamente» a los subalternos en la vida estatal: solo la articulación de ambos, fuerza y consenso, podía dar cierta estabilidad al orden estatal. Pues, como había mostrado la historia reciente, los Estados apoyados exclusivamente en la fuerza tendían a ser muy inestables por las constantes rebeliones de los subalternos, alimentadas por un sentimiento de exclusión provocado por la falta de garantías, ya fuera a su reproducción material o a su dignidad. Las luchas de las clases trabajadoras por mejores condiciones de vida y mayor participación en la esfera política fueron modificando los ordenamientos estatales, tornando cada vez más complejo el arte de gobernar.

Ahora, la tarea del Estado ya no podría limitarse a las labores de policía, sino que tendría que ser completada con la búsqueda permanente del consenso. Gramsci (1999) llamó a la combinación de ambas estrategias de gobierno *hegemonía*. Para que esta pudiera prolongarse en el tiempo, debía abarcar todos los aspectos de la vida social; debía tomar en cuenta los intereses de los grupos subalternos, tanto en el terreno de su reproducción material como en el de la política y la cultura.<sup>1</sup>

---

1 «El hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tomen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales la hegemonía será ejercida, que se forme un cierto equilibrio de compromiso» (Gramsci, 1999: 42).

Cuando un conjunto de fuerzas sociales son capaces de organizar todas esas dimensiones de la vida estatal, es que podemos hablar de hegemonía. Por el contrario, cuando ni la estructura económica ni la voluntad de las clases dirigentes es capaz de garantizar niveles mínimos de inclusión de los grupos subalternos, sobrevienen las *crisis orgánicas*, *crisis de hegemonía* o *crisis estatales*, las cuales suelen prolongarse por mucho tiempo. Las crisis de hegemonía significan que los grupos gobernantes pierden su capacidad de dirigir al resto de la sociedad, básicamente mediante los mecanismos de consenso y participación activa de las masas, de modo que el elemento de la represión se hace cada vez más presente.

Lo que a continuación se muestra es cómo la complejidad de la formación social ecuatoriana de finales del siglo XX y comienzos del XXI se expresó como una crisis estatal prolongada. En el caso particular de Ecuador, su histórica dependencia de la exportación de productos primarios, ligada a una estructura social altamente polarizada, y apoyada en el colonialismo interno y la exclusión sociopolítica de las masas populares, ha representado una fuerte limitación para la construcción de un orden político estable. Tales circunstancias comenzaron a modificarse en 2006, cuando se empezó a perfilar la emergencia de un nuevo orden estatal.

### **3. Diferentes aspectos de la crisis estatal entre los noventa y 2005**

Desde mediados de la década de 1990 y hasta el año 2005, la inestabilidad política en Ecuador era un hecho evidente. En el lapso de ocho años, de 1997 a 2005, tres presidentes fueron destituidos o derrocados: Abdalá Bucaram fue destituido en enero de 1997 por el Congreso, luego de ser declarado no apto mentalmente para cumplir sus funciones. En enero de 2000, tras unas jornadas de movilización popular que pedían su destitución, Jamil Mahuad huyó del país, poniendo término a un año y medio de un gobierno altamente inestable. Pocos años más tarde, en abril de 2005, Lucio Gutiérrez corrió suerte similar a la de Mahuad, al ser destituido por el Congreso. Es decir, desde 1996 hasta 2007 ningún presidente ecuatoriano pudo cumplir con su mandato constitucional de cuatro años. En total, durante este mismo período, pasaron por el poder nueve presidentes, síntoma inequívoco de una época de crisis de hegemonía, de un Estado supuestamente democrático.<sup>2</sup>

---

2 Además de los tres presidentes escogidos electoralmente, se consideran dos de facto, un interino y tres vicepresidentes que, por sucesión constitucional, ejercieron la Presidencia.

Tales acontecimientos revelaron la fragilidad del orden político ecuatoriano, la debilidad de sus instituciones y la falta de capacidad de los grupos dirigentes para canalizar y resolver por vías constitucionales los problemas del país. En este apartado se abordan dos de las principales dimensiones de esa larga crisis orgánica del orden estatal: la dimensión económico-estructural de la exclusión social; y la político-institucional de la inestabilidad, entendiendo que una y otra se alimentaron recíprocamente.

### **3.1. El aspecto económico-estructural de la exclusión social**

La década de los noventa fue la heredera de las graves consecuencias del agotamiento de un patrón de reproducción de capital (Osorio, 2004) fundado en la combinación de exportación petrolera y alto endeudamiento externo, así como de una serie de medidas de la oligarquía ecuatoriana para descargar el peso de la crisis de la deuda y de los riesgos de la banca sobre los hombros de las clases trabajadoras. De hecho, los noventa representaron, hasta cierto punto, una continuación de las llamadas políticas de ajuste estructural que habían comenzado en la década de los ochenta: privatización de las empresas públicas; renegociaciones de la deuda pública que favorecieron principalmente a los acreedores, desregulación financiera, contención de las demandas salariales, etc.

Bajo el gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996), la oligarquía ecuatoriana logró imponer profundos cambios legales e institucionales con la doble finalidad de garantizar que el país siguiera cumpliendo con el pago puntual de la deuda, a la vez que se reforzaban las condiciones para que las fracciones dominantes (principalmente los grupos financieros y agroexportadores) pudieran continuar con su enriquecimiento. Diferentes fueron las medidas tomadas por el gobierno de Durán-Ballén y sus sucesores para lograr tal cometido. El proyecto «modernizador» de Durán-Ballén era la punta de lanza para dismantelar lo poco de los sectores estratégicos que quedaban en manos del Estado, así como lograr mayores niveles de explotación y sometimiento de la clase trabajadora por medio de las reformas al mercado de trabajo y de tierras, y de la legislación laboral. Los intentos por privatizar el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) y la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (EMETEL) desataron una ola de protestas, por lo que el Gobierno se vio obligado a llamar a una consulta popular para que los ecuatorianos se pronunciaran sobre dichas reformas; y el resultado fue una rotunda negativa de los ecuatorianos a tales medidas.

Paralelamente, el gobierno de Durán-Ballén también promovió la Ley de Desarrollo Agrario, con el objetivo de dar por terminada la reforma agraria; no obstante, las movilizaciones indígenas desatadas contra la iniciativa



lograron que la ley reconociese, por primera vez, la posesión ancestral de territorios por parte de colectivos indígenas, y obligó al Estado a conceder títulos de propiedad por intermedio través del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) (Cisneros, 2007).

Por otro lado, la liberalización financiera de comienzos de los noventa se tradujo en un incremento desmesurado del endeudamiento privado externo, el cual fue acompañado por políticas gubernamentales deliberadas para proteger a los grupos oligopólicos, los cuales desataron una orgía de préstamos para, desde sus bancos, apuntalar negocios vinculados o pagar deudas, descapitalizando las principales instituciones bancarias del país (Acosta, 2012).<sup>3</sup>

La salida de capitales de la primera mitad de la década se aceleró en 1996, con el triunfo de Abdalá Bucaram en las elecciones presidenciales de ese año.<sup>4</sup> La Presidencia de Bucaram (agosto de 1996-febrero de 1997) estuvo caracterizada por los feroces intentos de una fracción financiera emergente de la clase dominante guayaquileña, cercana a Bucaram, por apropiarse de forma rápida e ilegal de la riqueza de la nación. Como apunta Romero, durante el bucaramato «las distintas instancias de gobierno fueron consideradas simplemente como un botín político, los índices de corrupción y mal manejo de los recursos públicos se generalizaron» (Romero, 1998: 9). Pese a pertenecer a un partido con un discurso cercano a las demandas populares, Bucaram no tardó en pronunciarse por la apertura comercial y la liberalización a ultranza. Además de la convertibilidad de la moneda, otros de sus propósitos fueron la flexibilización laboral y las privatizaciones en beneficio de un núcleo muy reducido de sus allegados. Al igual que algunos de los gobiernos anteriores, el de Bucaram incrementó las tarifas de los servicios públicos, la gasolina y el diésel; eliminó el subsidio al gas doméstico e implementó el cobro en los hospitales públicos, lo cual desató amplias movilizaciones populares durante el medio año del gobierno de Bucaram, como el caso de las Asambleas Ciudadanas, que fueron uno de los núcleos organizativos de la movilización social que destituyó al presidente, como se verá en el siguiente apartado (Ortiz, 1997).

---

3 Para complicar aun más la situación, durante 1995 una serie de factores más o menos imprevistos complejizaron el panorama: el efecto «tequila» derivado de la crisis mexicana, el conflicto bélico con el Perú, los escándalos de corrupción que desencadenaron la renuncia del Vicepresidente de la República, y la crisis energética de los últimos cuatro meses del año 1995 fueron factores que provocaron una fuga importante de capitales.

4 Se calcula que en ese período salieron USD 531 millones (2,8% del PIB) en capitales de corto plazo (Medina, 2001).

De hecho, la desregulación financiera resultante de las reformas al sector bancario y su amplia corrupción, acentuada durante la administración de Bucaram, desembocaría poco tiempo después en un masivo salvataje bancario por parte del Estado: «A partir de 1998 y hasta la adopción de la dolarización integral en enero de 2000, el Ecuador conoció una crisis del conjunto de su sistema económico: crisis bancaria, crisis del tipo de cambio, crisis presupuestaria y crisis económica» (Gastambide, 2010: 221).

Con la llegada de Jamil Mahuad a la Presidencia de la República, en agosto de 1998, se conformó un Gobierno que ha sido calificado como *bancocracia* o gobierno de los *banksters* (Vallejo, 1999), por la participación directa de los miembros o representantes de la banca ecuatoriana en las más altas esferas del aparato estatal.<sup>5</sup>

Para esa misma época, debido al mal manejo de los depósitos bancarios y a los excesos de los créditos vinculados de los banqueros, el sistema financiero ecuatoriano se hallaba al borde del colapso. El gobierno de Mahuad respondió a la crisis con un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos. Las aristas de la crisis fueron múltiples: se disparó la inflación, se devaluó la moneda y se desató un proceso de especulación bancaria y comercial. Los resultados de la crisis fueron múltiples: quiebra de alrededor de tres cuartas partes del sistema bancario privado, y su traspaso masivo al Estado; polarización social e incremento súbito de los niveles de pobreza, los cuales condujeron a la migración masiva de ecuatorianos al exterior:

La pérdida del poder adquisitivo de los salarios fue violenta. Así, mientras en agosto de 1998, el salario básico más los beneficios de la ley equivalía a US \$143,27 dólares, en diciembre de 1999, había descendido a US 60,15 dólares; y, en enero del año 2000, a 44,37 dólares (caída del 69%) [...] La pobreza pasó de afectar al 45% de la población en 1998 al 69% en 1999. La indigencia pasó del 17 al 34%, duplicándose en apenas un año [...] La concentración del ingreso también se profundizó. Así, mientras en 1990, el 10% más rico captaba el 35,4% del ingreso nacional, en el 2000 esa participación aumentó al 45,3%. Al mismo tiempo, en el otro extremo, el 10% más pobre de la población pasó de captar el 1,8% del ingreso nacional en 1990 al 1,1% en el 2000 (Salgado, 2004: 26-27).

Como resultado inmediato de la crisis, a diciembre de 1999, habían abandonado el país 1,3 millones de ecuatorianos, de una población de alrededor

---

5 La candidatura de Mahuad fue producto de una concertación entre su partido, la Democracia Popular (con fuertes vínculos con el capital financiero de la Sierra), con el Partido Social Cristiano, el partido orgánico de las fracciones dominantes (financiera y agroexportadora) de la Costa.

de 13 millones; es decir, 10% del total. Mediante las remesas enviadas desde Europa y los Estados Unidos, la población emigrada durante ese y los siguientes años se constituyó en uno de los pilares fundamentales para sostener la dolarización oficial de la economía ecuatoriana, que sería ratificada por el siguiente Gobierno.

El sucesor de Mahuad, Gustavo Noboa, no vaciló en continuar con el proyecto neoliberal, propiciando un conjunto de cambios legales para apuntalar dicho proyecto, como la Ley para la Transformación Económica del Ecuador («Trole 1»), que introdujo mecanismos de flexibilización laboral, trastocando algunos derechos consagrados. La represión social y la profundización de la crisis desatada por la consagración de la dolarización efectuada por Noboa, desencadenaron nuevas protestas a comienzos de 2001, cuando el movimiento indígena celebraba un año de la insurrección popular del 21 de enero de 2000, que llevó a la salida de Mahuad. En la Sierra centro se reportaron cortes de carreteras que fueron reprimidos por la fuerza militar.

En 2003 fue electa una de las figuras que habían participado en el derrocamiento de Mahuad: Lucio Gutiérrez. Las esperanzas de que abanderara un cambio significativo frente a las políticas neoliberales se desvanecieron rápidamente, al darse a conocer los nombramientos de economistas neoliberales en las carteras claves de la economía, y al firmar una nueva carta de intención con el FMI y un programa de reformas estructurales con el Banco Mundial; ambas, en el sentido de recortar drásticamente la inversión social (Acosta, 2012). A contrapelo con el primer discurso de campaña, Gutiérrez implementó un Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano que contempló el incremento de los precios de los combustibles, la congelación de los salarios en el sector público y reducciones en los gastos del Estado. Y, poco después, comenzó a plantear la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, lo que también constituyó uno de los factores de la movilización social en su contra, como veremos más adelante.

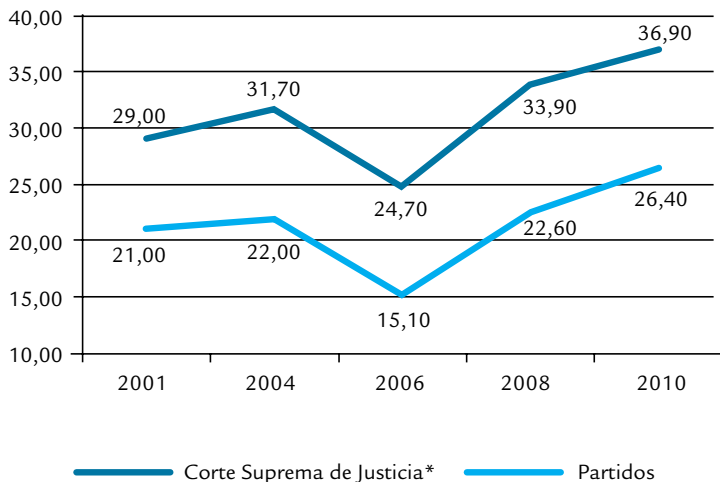
### **3.2. El aspecto político-institucional de la crisis orgánica**

El deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población durante el período considerado estuvo acompañado por el descontento respecto a la legitimidad y la credibilidad en las instituciones estatales y en los actores políticos tradicionales. A esto se sumó la percepción ciudadana sobre la corrupción reinante que, además de estar asentada sobre bases fundamentadas, se alimentó con las batallas públicas entre las diversas agrupaciones políticas que ventilaban regularmente los actos de corrupción de sus enemigos políticos.

Esta dimensión de la crisis es confirmada por los bajos índices de confianza ciudadana en dos de las instituciones fundamentales del sistema político ecuatoriano: los partidos y la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Como se muestra en el gráfico 1, la evolución de la confianza en ambas instituciones tocó fondo en 2006, y de allí comenzó a recuperarse, alcanzando en la actualidad niveles mucho mayores a los de la primera mitad de la década.

Gráfico 1

Porcentaje de confianza de los ecuatorianos en la CSJ  
y los partidos políticos (2001-2010)



\*Para 2010, la CSJ ya se llamaba Corte Nacional de Justicia (CNJ).

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes *Auditoría de la democracia y Cultura política*, del programa LOPOP de la Universidad de Vanderbilt. Recuperados de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador.php>.

Baja confianza en el sistema de representación se tradujo en disminución del respaldo electoral a los partidos políticos tradicionales: Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID); Democracia Popular (DP) y Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). En la tabla 1 se puede ver cómo, a partir de 1998, el porcentaje de votos que captaron esos cuatro partidos comenzó a desplomarse, tocando fondo durante las elecciones legislativas de 2006, cuando, en conjunto, solo lograron 22% de los asientos en el Congreso. Unos cuantos años antes, en 1998, estos partidos controlaban poco más del 80% de las curules.

Tabla 1  
 Porcentaje de bancas en el Congreso ecuatoriano  
 de los partidos tradicionales, 1990-2006\*

	PSC	ID	DP	PRE	Total partidos tradicionales
1990	25,0	18,3	10,0	18,3	71,6
1992*	27,3	10,4	7,8	18,2	63,7
1994	35,4	9,2	7,7	15,4	67,7
1996	30,0	4,3	15,7	25,7	75,7
1998*	21,5	12,4	26,4	19,8	80,1
2003	24,0	13,0	4,0	15,0	46,0
2006	13,0	1,0	2,0	6,0	22,0

**Fuente:** Archivo Asamblea Nacional.

**Elaboración:** Paredes (2011).

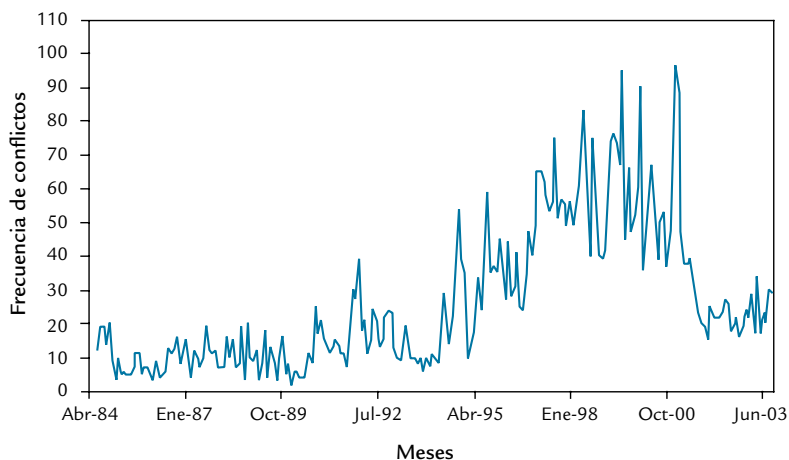
\* En estos años se eligieron diputados nacionales y provinciales.

De hecho, la pérdida de legitimidad de los partidos o, para decirlo con Gramsci, la casi total ausencia del *consenso*, entre los de abajo respecto a la forma de ejercer el gobierno por parte de las élites políticas, permitió que cada vez con mayor fuerza las demandas sociales se tendieran a canalizar directamente por medio de la movilización popular, en lo que algunos autores (Suárez, Alibrahim y Ruiz, 2013) han conceptualizado —siguiendo los aportes de Tarrow (2004)— como un auténtico *ciclo de protesta* de carácter *antineoliberal*, el cual se habría extendido, con diversa intensidad, entre comienzos de la década de los noventa y 2006, aproximadamente.<sup>6</sup> En el gráfico 2 se puede observar la primera parte de ese ciclo de protesta:

6 «Según un estudio realizado por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el número de “conflictos sociales” (la mayoría de los cuales corresponden a paros y protestas populares) creció de 84 en 1985 a 118 en 1990, y de 371 en 1995 a 641 en el 2000» (Mejía *et al.*, 2009: 63).

## Gráfico 2

## La evolución de los conflictos sociales (1984-2003, mensualmente)



**Fuente:** CAAP, con información de los periódicos *El Comercio* y *El Universo*.

**Elaboración:** Mejía *et al.* (2009).

Las cifras recopiladas por Sánchez-Parga (1996) muestran que como protagonistas de esta conflictividad social, entre 1984 y 1995, se encuentran: el movimiento gremial (23,7%), los trabajadores (21,1%), el movimiento barrial (18,1%), el cívico regional (11,5%), el movimiento estudiantil (7,9%), el movimiento sindical (3,2%), el movimiento campesino (2,9%) y el movimiento indígena (0,9%). No obstante, el protagonismo de los trabajadores organizados durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, hacia finales de siglo, y en consonancia con un proceso más amplio de movilizaciones de escala continental, el movimiento indígena comenzó a adquirir mayor centralidad en el espacio público nacional, logrando arrastrar tras de sí a otros sujetos sociales que, como los sindicatos o el movimiento urbano-popular, habían sido los protagonistas durante los lustros anteriores (Guerrero y Ospina, 2003).

A continuación se señalan algunas de las principales coyunturas críticas del ciclo de protesta antineoliberal, las cuales ponen en evidencia la dimensión político-institucional de la crisis estatal, agudizada desde 1997.

### **3.3. La destitución de Abdalá Bucaram**

Durante la segunda mitad de 1996, ante la creciente ola de protestas populares desatadas por las políticas neoliberales y por la corrupción rampante, el gobierno de Abdalá Bucaram respondió más con represión y coerción que con negociación, como en el caso de la persecución a líderes sindicales petroleros que luchaban contra las políticas gubernamentales en el sector energético. Dichas protestas no fueron del todo espontáneas: también fueron el resultado de un acumulado de fuerzas de las organizaciones sociales que ya habían librado algunas batallas contra las políticas neoliberales del anterior presidente, Durán-Ballén. El enojo de esos actores sociales se articuló con la inconformidad de la fracción oligárquica tradicional, opuesta a Bucaram y articulada políticamente en torno al Partido Social Cristiano (PSC) del ex presidente León Febres Cordero; fracción que se había visto desplazada de su tradicional posición de privilegio en el aparato estatal, como palanca para su enriquecimiento e impunidad. Esa conjunción de la ira de «los de abajo» con la molestia de algunos de «los de arriba» se tradujo en una coyuntura crítica de movilizaciones populares a comienzos de 1997, las cuales agruparon a importantes fuerzas populares (movimientos sociales, sindicales, indígenas, políticos y religiosos), que fueron seguidas por la decisión del Congreso de destituir al presidente, declarándolo mentalmente incapaz de gobernar.<sup>7</sup>

Las movilizaciones populares de ese año, además del derrocamiento de Bucaram, también expresaron una demanda que manifestaba la profundidad de la crisis político-institucional, convertida en una auténtica crisis de hegemonía: la necesidad de una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución de 1979, con la finalidad de establecer un nuevo pacto político de carácter inclusivo. Dicha demanda fue lograda, aunque parcialmente, ya que la Constitución de 1998 expresó dos tendencias de carácter contradictorio: por un lado, era políticamente progresista en cuanto al reconocimiento de derechos políticos, pero económicamente sancionaba las políticas de corte neoliberal que se habían venido aplicando durante casi veinte años, tanto así que dicha Carta llegó a ser caracterizada como parte del «constitucionalismo neoliberal» (Ávila, 2009: 957).

---

<sup>7</sup> Para un análisis sobre el papel que jugaron las débiles coaliciones de gobierno (entre el presidente y los partidos de oposición) en la destitución tanto de Bucaram, como posteriormente de los presidentes Mahuad y Gutiérrez, consúltese el artículo de Mejía y Polga (2010), para quienes las «crisis presidenciales» estuvieron ligadas a (y fueron aceleradas por) la rápida erosión de coaliciones legislativas; erosión «que ha sido un factor crítico en la precipitación en la cesión de tres presidentes en la década pasada» (2010: 73).

### 3.4. El derrocamiento de Mahuad

Poco tiempo después de destituido Bucaram, la oligarquía ecuatoriana logró retomar el control directo del aparato estatal, mediante la elección de Jamil Mahuad como presidente de la República, en agosto de 1998. Como ya se señaló en la segunda parte del presente texto, la respuesta de Mahuad a la crisis económica fue la del feriado bancario y el congelamiento de los depósitos, así como la posterior moratoria de la deuda externa, la cual fue decretada «luego de haber reajustado repetidamente la economía para intentar sostener su servicio [de la deuda], dejando incluso impagos, durante varios meses, a maestros, médicos, enfermeras y miembros de las fuerzas del orden» (Acosta, 2012: 241).

Tras verificar la incapacidad del Gobierno para implementar los acuerdos de las negociaciones que se habían mantenido desde 1999, el movimiento indígena aglutinado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en colaboración con la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y un sector de las Fuerzas Armadas prepararon un levantamiento popular con el objetivo inmediato de destituir al presidente.<sup>8</sup> Paralelamente, dicha coalición también se concentró en la preparación de un programa de gobierno alternativo al neoliberalismo. Tal planteamiento se tradujo en la constitución de parlamentos populares provinciales desde los primeros días de enero de 2000, los cuales confluían, el 11 de enero, en un amplio espacio de deliberación y poder alternativo al poder constituido pero en crisis de legitimidad: el Parlamento Nacional de los Pueblos del Ecuador (Saltos, 2005). El 11 de enero, el Parlamento de los Pueblos, mediante el «Mandato de los Pueblos del Ecuador», llamó a un levantamiento para los siguientes días. Con ese acto se dio inicio a la última fase de esta insurrección popular.

Con el apoyo de mandos medios de las Fuerzas Armadas, el 21 de enero los movimientos sociales se tomaron el Congreso de la República, y el Parlamento de los Pueblos emitió el decreto de conformación de la Junta de Salvación Nacional, integrada por el coronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas (presidente de la CONAIE) y el doctor Carlos Solórzano (ex presidente de la Corte Suprema de Justicia —CSJ—). El documento desconocía a los tres poderes del Estado y ratificó el mandato de refundación de la República. El levantamiento tuvo un primer éxito: el presidente Mahuad huyó, aunque sin renunciar. Sin embargo, los militares que originalmente habían apoyado la estrategia de la Junta de Salvación y del Parlamento de los Pueblos dieron

---

8 Las reivindicaciones incluían «la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo orden democrático alternativo, directo y participativo» (García, 2000/2001: 72).



un viraje estratégico, entregando el mando al vicepresidente de la República, y también militante de la DP, Gustavo Noboa (Saltos, 2005).

### 3.5. Lucio Gutiérrez: huida y fuga

Una de las mayores evidencias de la crisis de legitimidad del sistema de representación ecuatoriano fue el resultado de la primera vuelta electoral para la elección de presidente de la República en 2002, cuando Lucio Gutiérrez, uno de los militares que había participado en la insurrección de 2000, apenas superó 20% de los votos; los demás candidatos tuvieron votaciones ínfimas. Gutiérrez, quien había llegado a la Presidencia como parte de una coalición en la que confluían los partidos de izquierda Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachakutik, con un discurso antineoliberal, dio un rápido viraje político, asumiendo prontamente las políticas restrictivas del FMI y declarándose el «mejor aliado» de los Estados Unidos, lo cual le costó la ruptura con los partidos antes mencionados.

Para subsanar dicha ruptura, hacia mediados de 2003, el gobierno de Gutiérrez comenzó a tejer una nueva alianza, ahora con el PSC, la primera fuerza en el Congreso. Por su parte, el movimiento indígena respondió con movilizaciones contra Gutiérrez a comienzos de 2004, aunque sin mucho éxito en sus resultados, en parte debido a la fuerte represión que sufrieron.<sup>9</sup> Paralelamente, fueron saliendo a la luz una serie de escándalos de corrupción en los que se hallaban involucrados altos funcionarios de la administración.

A mediados de 2004, con motivo de la disputa interoligárquica por las riquezas que resultarían de la pretendida licitación privada de algunos campos petroleros, así como por la incapacidad de lograr acuerdos políticos durante el proceso electoral de autoridades locales, la alianza del coronel con el PSC comenzó a resquebrajarse. Paralelamente, Gutiérrez estableció contactos con el autoexiliado Bucaram, líder del PRE, la tercera fuerza política en el Congreso y enemigo político de Febres Cordero y el PSC. Pocos meses después, con el apoyo del PRE y del PRIAN (el partido del multimillonario bananero Álvaro Noboa), Gutiérrez tomó la decisión de impulsar, vía Congreso, una reestructuración radical del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo Electoral, así como un recambio de la entonces CSJ —permeada por la influencia de Febres Cordero— (Conaghan, 2012; Ruilova, 2006)

---

9 «Los golpes contra las organizaciones populares, la destrucción de las instituciones, la violencia de estado, empatan con el alineamiento del coronel con la geopolítica del presidente estadounidense Bush, de quien se declaró el mejor aliado. No sorprende por ello que sus políticas interna y externa fueran congruentes con la búsqueda de firmar el Tratado de Libre Comercio, y con el involucramiento del país en el Plan Colombia» (León, 2009: 256).

por una nueva Corte (la «Pichi» Corte),<sup>10</sup> en donde participaron magistrados muy cercanos al PRE y a Bucaram, y que tendría una duración muy breve, pues fue disuelta mediante decreto ejecutivo por el propio Gutiérrez el 15 de abril de 2005.

De manera similar a lo que había sucedido con la destitución de Bucaram en 1997, Gutiérrez comenzó a sufrir una fuerte ofensiva desde «arriba» y desde «abajo». A mediados de abril, grupos numerosos de las clases medias quiteñas y de algunas otras ciudades de la Sierra salieron a las calles a protestar contra Gutiérrez, y fueron reprimidos en un primer momento; no obstante, poco después fue mermando la lealtad de las fuerzas del orden hacia el presidente, hasta el punto de que el coronel se decidió por la huida. El Congreso asumió el mando de la situación y ordenó la destitución y el apresamiento de Gutiérrez. Se activó el mecanismo de sucesión constitucional, mediante el cual el vicepresidente Alfredo Palacio fue promovido a la primera magistratura, fungiendo como un mediador temporal entre los diferentes intereses sociales en pugna, pero sin poder resolver las causas de fondo de la crisis de inestabilidad estatatal, que ya se había prolongado por más de una década.

Como parte de un intento de mejorar el componente del consenso y ampliar sus márgenes de legitimidad, el gobierno de Palacio se inauguró con el nombramiento de algunos profesionistas de orientación antineoliberal en algunos ministerios importantes. Pieza clave de esa maniobra fue la designación de Rafael Correa como ministro de Economía, quien a la postre se convertiría en presidente del Ecuador. En su breve gestión como ministro, Correa reorientó el rumbo de la política económica, redireccionando los pagos anticipados de la deuda externa procedentes de la renta extraordinaria petrolera hacia las áreas de salud y educación. El presidente Palacio ofreció refundar el país, sin embargo no contó con el apoyo de los partidos políticos afincados en un Congreso deslegitimado. Así, a pesar de haber ofrecido a través de varias fórmulas una Asamblea Constituyente o constitucional (Hurtado, 2006), el gobierno de Palacio llegó a término en enero de 2007 entre conflictos de su gabinete, pugnas con el Legislativo, multitudinarias protestas en contra de la política minera de tinte neoliberal, y una serie de paros regionales en demanda de recursos públicos para obras de infraestructura.

---

10 Denominada así en relación al apodo del magistrado que pasó a presidirla, Guillermo «el Pichi» Castro Dager.

#### 4. Emergencia de un nuevo pacto estatal entre 2006 y 2008

El *impasse* de la Presidencia de Palacio abrió la puerta para la emergencia de una coalición político-electoral que, aglutinando a movimientos sociales, pequeños partidos de izquierda y a importantes sectores de las capas medias —que habían adquirido protagonismo durante las protestas contra Guriérrez en 2005— (Conaghan, 2009; Ramírez, 2007), se dio a la tarea de construir un programa de transición hacia un nuevo pacto estatal fundado en la ampliación de los canales de inclusión económica, política y social; es decir, con la mira puesta en la creación de nuevos consensos sociales para solucionar la prolongada crisis de hegemonía que atravesaba el país. Como apuntó un investigador en su momento:

La crisis actual no sólo es de la institucionalidad, del régimen político o resultado de la corrupción. Ese diagnóstico se queda en la superficialidad de los hechos. Esta es la crisis del capitalismo dependiente, del modelo de acumulación y de la estrategia neoliberal (al menos 1,5 millones de exiliados económicos y de la mitad a los 2/3 de la PEA en el desempleo y subempleo lo atestiguan); hay crisis y, por momentos quiebra, en la dominación política (tres derrocamientos y 9 Presidentes desde 1996); a nivel social se ha producido un desastre de proporciones bíblicas (los migrantes y sus familias, la pobreza, los excluidos de la educación formal, las víctimas de enfermedades prevenibles, etc., mientras se recorta el presupuesto social y se cobra en escuelas y hospitales públicos); hay también una crisis ideológico-cultural (hasta antes de los últimos sucesos, la fe en la democracia estaba por los suelos, cundía la desesperanza, incluso hoy nadie cree en la partidocracia, el Congreso está hundido en el desprestigio total); todo lo cual configura una crisis de hegemonía (Rosero, 2008: 6).

Este marco de crisis orgánica fue el que permitió el éxito de una plataforma electoral de composición política heterogénea que lanzó una candidatura presidencial de carácter novedoso, pues estaba personificada en un académico ajeno a los círculos políticos tradicionales. La principal bandera de campaña de dicha plataforma fue la realización de una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, como punta de lanza de una Revolución Ciudadana que se proponía superar dos de los que consideraba los pilares del viejo orden: la llamada «partidocracia» (como rémora del Estado oligárquico) y la primacía de las políticas neoliberales.

El apoyo del movimiento indígena fue clave para que el Movimiento País lograra triunfar en las elecciones presidenciales de 2006, defendiendo un discurso compatible con las demandas por ciudadanía y trato diferenciado con potencial para revertir la tendencia trazada por los gobiernos de

derecha (León, 2010). Así, la candidatura de Correa articuló, sin recurrir a la formación de un partido político, las aspiraciones de un amplio bloque policlasista que, por diversos motivos, estaba descontento con la gestión de los gobiernos de los últimos tiempos, incapaces de levantar un proyecto nacional capaz con niveles mínimos de inclusión y de estabilidad social. Así, durante sus primeros años de gobierno, Correa tomó algunas decisiones en respuesta a un conjunto de demandas de su base electoral:

[...] el fin del convenio de cooperación militar antinarcóticos que permitía a los EE.UU. tener presencia operativa en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de toda negociación relativa a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la gran potencia del norte; la ilegalización de la tercerización laboral; y el trazado de una estrategia para revertir el peso de la deuda externa en el presupuesto público (Ramírez, 2010: 179).

De esta manera, el triunfo de Correa y la necesidad de un nuevo pacto constitucional fueron el producto de una coalición de los subalternos, quienes, habiendo visto fracasar anteriores intentos de modificar el rumbo de los últimos gobiernos, optaron por apoyar un movimiento político-electoral liderado por una figura carismática que recogió en su discurso buena parte de las demandas de movimientos sociales e incorporó a su gestión de gobierno a capas hasta entonces marginadas de la vida política. Un movimiento que representaba la posibilidad de reconstruir el imaginario de la comunidad estatal, la cual se encontraba profundamente fracturada. Es en la convergencia de las movilizaciones recientes de los «de abajo», de los subalternos, y en la emergencia de un movimiento encabezado por una clase media con un proyecto de modernización antioligárquico del Estado que tuvo un hito fundamental en la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que sesionó entre diciembre de 2007 y mediados de 2008.

El movimiento que encabezaba el presidente Correa, Alianza País (PAIS), obtuvo 80 de los 130 asambleístas que conformaron la Constituyente. De esta manera, PAIS llegó a la Asamblea con una cómoda mayoría que le permitió redactar una Constitución que rescató gran parte de las demandas de la coalición social que le dio su apoyo electoral. Así, la Constituyente fue el espacio privilegiado para que los subalternos plantearan no solo sus demandas de reformas al orden jurídico-estatal, sino también sirvió de tribuna para canalizar reivindicaciones de diversa índole, producto de una larga historia de agravios en su contra. La importancia de la participación de la ciudadanía en los diferentes espacios abiertos por la Asamblea fue destacada por organismos internacionales como el Centro Carter, para el cual hubo un «marcado contraste

entre la Asamblea de 1998, que terminó sesionando a puerta cerrada en un recinto militar, y la actual Asamblea que recibió tanto física como virtualmente a los ciudadanos y sus propuestas» (Centro Carter, 2008: 11). Este espíritu de inclusión se tradujo en la creación de la Unidad de Participación Social (UPS), que fue la encargada de recoger, organizar, canalizar y sistematizar las miles de propuestas que llegaron a Ciudad Alfaro.<sup>11</sup>

Explicar cuáles son los pilares fundamentales del nuevo orden constitucional y cuáles son sus principales aportes al llamado «nuevo constitucionalismo latinoamericano» (Gargarella, 2010) supondría un trabajo aparte. No obstante, baste señalar aquí lo apuntado por Ramiro Ávila, quien, un año después de promulgada la Constitución de Montecristi, concluía que el proceso de implementación de la Constitución «es parte de una transformación política que pretende reinstitucionalizar al Estado y alterar las relaciones inequitativas que existen en el país» (2009: 953).

Después de la aprobación del proyecto constitucional por la Asamblea, el Tribunal Supremo Electoral convocó a referéndum para que la ciudadanía se pronunciara sobre el mismo. El 63,93% de los consultados votó a favor de la nueva Constitución, que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008.<sup>12</sup>

Paralelamente, durante los primeros años del actual Gobierno, se emprendieron un conjunto de reformas económicas e institucionales encaminadas a redireccionar la orientación que el Estado le imprime al desarrollo general de la sociedad ecuatoriana. El rescate de lo público como espacio de construcción de ciudadanía y estatalidad, frente a la visión de lo público como rémora de la sociedad y gestor de la acumulación privada, se ha manifestado en varias dimensiones sintetizadas por Ramírez (2010): a) creación/ fortalecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía (petróleo, minería, servicios públicos); b) regulación del sector bancario: control sobre tasas de interés, repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo a través del crédito y apuntalamiento de la banca pública; c) reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público; d) mejor recaudación fiscal en el marco de una reforma tributaria progresiva; e) una reforma integral del aparato estatal para

---

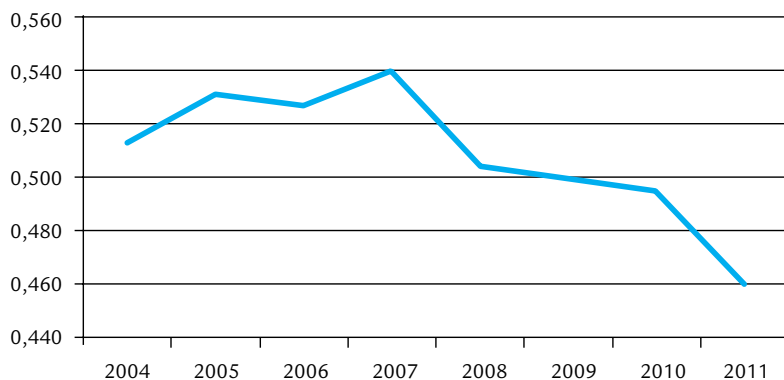
11 Desde finales de enero hasta junio de 2008, los asambleístas recibieron aproximadamente a 70 mil personas que llegaron a Montecristi a presentar sus propuestas o demandas específicas. La misma UPS, en un documento de sistematización de las propuestas ciudadanas, reportó haber procesado 1.632 propuestas.

12 La legitimidad de esta votación debe ser remarcada, pues el porcentaje de votos a favor de la Constitución de Montecristi fue alcanzado contabilizando el total de votos válidos, es decir, incluyendo los votos nulos y los votos blancos.

mejorar su rectoría, regulación y control de la agenda pública, y para incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios.

Estos lineamientos tuvieron como uno de sus principales objetivos (además del fortalecimiento de las capacidades del propio Estado como sujeto planificador y gestor de las reformas) lo que podría llamarse el «pago de la deuda social»; es decir, el despliegue de políticas que, de manera prioritaria, tendieran a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, en un claro esfuerzo de sentar bases materiales para la reconstitución de los vínculos entre gobernantes y gobernados en torno a un nuevo pacto social, lo cual se expresa, entre otros indicadores, en la paulatina reducción de la desigualdad desde 2007 en los ingresos de los ecuatorianos, como se muestra en el gráfico 3, que muestra la evolución del índice de Gini de concentración del ingreso:

Gráfico 3  
Evolución del índice de Gini en el Ecuador, según la Cepal

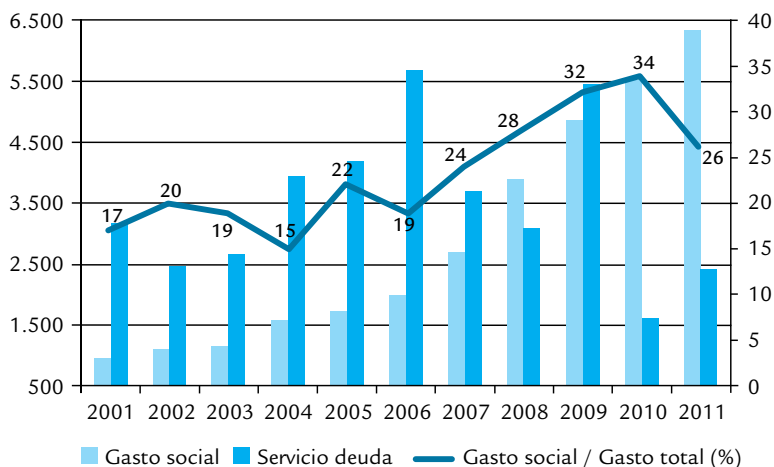


**Fuente:** Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Además de la voluntad política en este sentido, condiciones favorables del mercado mundial ayudaron a que el cambio de rumbo fuera viable: esto es particularmente cierto respecto al incremento sostenido de los precios reales del petróleo durante la década de 2000, principal fuente de renta del país. Lo anterior fue aprovechado por el gobierno de la llamada «Revolución Ciudadana» al implementarse un conjunto de reformas jurídicas e institucionales que le han permitido incrementar la cantidad de renta petrolera captada, aun en un contexto de declive de la producción.

La renta petrolera, que hasta hace poco tiempo estaba destinada principalmente al pago de la deuda pública, se comenzó a invertir tanto en la mejoría de las condiciones de vida de la población como en el desarrollo de los medios de comunicación y de transporte, la generación de energía eléctrica, y en la reactivación de la economía mediante créditos para la producción y el comercio. Como se puede apreciar en los gráficos 4 y 5, a partir de 2006 se desarrolló una doble tendencia: disminución del peso del servicio de la deuda respecto al PIB, e incremento del gasto social, tanto en términos absolutos como relativos:

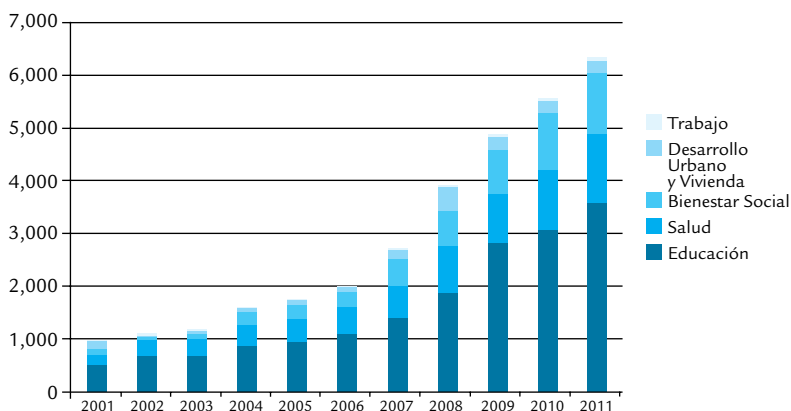
Gráfico 4  
Gasto social vs. servicio de deuda  
Millones USD y % del gasto público total



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Boletines de Coyuntura* del Ministerio de Economía y Finanzas y del BCE.

Gráfico 5

## Evolución del gasto social devengado por rubros. Millones de USD



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Boletines de Coyuntura* del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los elementos hasta aquí planteados, sumados al despliegue de otras estrategias gubernamentales encaminadas a restablecer la confianza de los ciudadanos en el Estado, han permitido una estabilidad relativa de la gestión pública como hacía varias décadas no sucedía. Dicha estabilidad ha contado con el apoyo electoral de amplias capas de la sociedad ecuatoriana en varios momentos durante el último lustro, confirmando la legitimidad de la que goza en la sociedad un proyecto histórico alejado del neoliberalismo.<sup>13</sup>

13 1) Victoria de Correa en la segunda vuelta electoral, el 26 de noviembre de 2006, con 56,7% de los votos válidos; 2) aprobación de la Asamblea Constituyente con 81,7% de los votos válidos, el 15 de abril de 2007; 3) mayoría de representantes a la Asamblea (80/130) para Alianza País, el 30 de septiembre de 2007; 4) triunfo en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, el 16 de octubre de 2008, con 63,93% de los votos; 5) victoria de Correa en las elecciones presidenciales del 26 de abril de 2009 con 51,9% de los sufragios; mayoría de asambleístas para AP: 47% del total de legisladores; y más de un tercio de los alcaldes (80 de 221); 6) mayoría de votos en el referéndum y la consulta popular sobre diversos temas realizados en mayo de 2011.



## **5. Conclusión**

En este ensayo, hemos mostrado cómo la crisis de hegemonía en Ecuador entre los años 1990 y 2006 se manifestó en dos campos prioritarios: el económico-estructural y el político-institucional. En el primero se evidencia la consolidación de un orden neoliberal que intentó desregular y mercantiliar aspectos fundamentales para la reproducción material y simbólica de varios sectores subalternos: la flexibilización laboral y la incorporación de los territorios indígenas al mercado de tierras son solo dos ejemplos. Estas iniciativas fueron contestadas por demandas de mayor inclusión y un cambio de rumbo en el manejo de la economía y la conformación y funcionamiento en las instituciones democráticas.

Tales gobiernos de la era neoliberal intentaron, de varias formas, construir consensos mínimos que permitieran una incorporación de los intereses de los sectores subalternos sin alterar radicalmente el orden constituido. Es así como el movimiento indígena llega a obtener modificaciones en la Ley de Desarrollo Agrario en 1994 y a participar de la Asamblea Constituyente de 1997. Sin embargo, los resultados jurídico-institucionales de esta incorporación parcial de demandas resultaron en una mezcla de principios neoliberales con medidas progresistas que no contaron con apoyo suficiente de los grupos subalternos para su implementación efectiva.

Tales negociaciones tuvieron lugar, sobre todo, durante la segunda mitad de la década de 1990, solamente una vez que la represión a las protestas exacerbó el descontento popular y los gobiernos se vieron obligados a imitar procesos de diálogo y a aparentar la construcción de compromisos. Este comportamiento conoció su límite con el viraje hacia la derecha practicado por Lucio Gutiérrez. Posteriormente, las protestas sostenidas durante el gobierno de Alfredo Palacio, junto con la crisis de representación de los partidos políticos y la pérdida de legitimidad del sistema de justicia, abrieron una oportunidad política para una recomposición del pacto estatal en el país.

Es así que con la elección de Rafael Correa en 2006 se da inicio a un proceso de reconstitución del orden estatal basado en dos pilares principales: a) la inclusión de los intereses económico-sociales más inmediatos de las capas populares, sostenida por el incremento en la inversión pública, principalmente; y b) una reforma político-institucional que desplazó de la escena nacional a los partidos y facciones dominantes sostenedores del (des)orden neoliberal de la década precedente. Este nuevo proyecto apuesta por hacer efectivos los intereses de actores subalternos mediante el ejercicio de nuevos derechos como la participación, dentro de un marco de pago de la deuda

social que recomponga la relación entre gobernantes y gobernados, aunque no sin problemas y contradicciones, los cuales requerirían de un análisis a profundidad en otro momento.

## 6. Bibliografía

ACOSTA, Alberto

- 2012 *Breve historia económica del Ecuador*, 3.<sup>a</sup> ed. ampliada y actualizada. Quito: Corporación Editora Nacional.

ÁVILA, Ramiro

- 2009 «El Constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución de 2008». En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto, coords. *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y otras. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2701/34.pdf>.

CENTRO CARTER

- 2008 *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*. Quito. Disponible en [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/Informe\\_Final\\_AC\\_-\\_Centro\\_Carter\\_distribuido.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/Informe_Final_AC_-_Centro_Carter_distribuido.pdf).

CISNEROS, Paúl

- 2007 «Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial indígena en el Parque Nacional Yasuní». Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales. Quito: Flacso Ecuador.

CONAGHAN, Catherine

- 2012 «Prosecuting presidents: The politics within Ecuador's corruption cases». En *Journal of Latin American Studies* n.º 44: 649-678.
- 2009 «Ecuador: La Presidencia Plebiscitaria de Correa». En *Journal of Democracy en Español* n.º 1: 112-128. Disponible en <http://www.journalofdemocracyen espanol.cl/pdf/conaghan.pdf>.

GARGARELLA, Roberto

- 2010 «El nuevo constitucionalismo latinoamericano: algunas reflexiones preliminares». En *Revista Crítica y Emancipación* n.º 3: 169-188.

GASTAMBIDE, Axel

- 2010 *El camino hacia la dolarización en Ecuador*. Quito: Flacso.

GRAMSCI, Antonio

1999 *Cuadernos de la cárcel*, vol. 5. México: ERA-BUAP.

GARCÍA, Fernando

2000 «Política, Estado y movimiento indígena: nuevas estrategias de [2001] negociación en tiempos de polarización». En *Indiana* n.ºs 17/18: 69-81.

GUERRERO, Andrés

1996 «El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador». En *Nueva Sociedad* n.º 142: 32-43.

GUERRERO, Fernando y Pablo OSPINA

2003 *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: Clacso.

HURTADO, Edison

2006 «Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2006». En *Ecuador Debate* n.º 68: 45-50.

LEÓN, Catalina

2009 *Ecuador, la cara oculta de la crisis: ideología, identidades políticas y protesta en el fin de siglo*. Buenos Aires: Clacso.

LEÓN, Jorge

2010 «Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa». En *Íconos* n.º 37: 13-23.

MEDINA, Santiago

2001 «Los bancos privados y el Banco Central del Ecuador: crisis bancarias 1914-1927 y 1995-2000». Tesis. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

MEJÍA, Andrés *et al.*

2009 «Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)». En Andrés Mejía, coord. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: Flacso.

MEJÍA, Andrés y John POLGA

2010 «Parliamentary solutions to presidential crisis in Ecuador». En Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, eds. *Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

ORTIZ, Santiago

1997 «Las Asambleas Ciudadanas». En *Revista Íconos* n.º 3: 75-82.

OSORIO, Jaime

2004 *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel A. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.

PAREDES, Lorena

2011 *Proceso de cambio político en Ecuador contemporáneo: un contrapunto con Venezuela*. Quito: Flacso.

RAMÍREZ, Franklin

2010 «Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana». En *Revista Temas y Debates* n.º 20: 175-194.

2007 «Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas». En *Íconos* n.º 28: 23-38.

ROMERO, Marco

1998 «Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal». En *Ecuador Debate* n.º 45: 5-19.

ROSERO, Andrés

2008 «El proceso ecuatoriano en perspectiva». En *Revista Espacios* n.º 14.

RUILOVA, Eduardo

2006 *Gutiérrez: edecán del imperio*. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana.

RUIZ, Miguel

2012 «Los problemas de la hegemonía en el Ecuador contemporáneo: 1978-2011». En Varios Autores. *Gobernabilidad y seguridad: fortaleciendo capacidades para mejorar la gestión pública*. Quito: Ministerio del Interior.

SALGADO, Wilma

2004 *La casa del jabonero: argucias para garantizar la impunidad a deudores morosos, banqueros corruptos y testafierros*. Quito: Abya-Yala.

SALTOS, Napoleón

2005 «Poder y democracia en tiempo de crisis: política comparada de la caída de Mahuad y Fujimori». Tesis de Maestría, Quito: Flacso.

SÁNCHEZ-PARGA, José

1996 *Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995*. Quito: CAAP.

SUÁREZ, David, Lama ALIBRAHIM y Miguel RUIZ

2013 «Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: El caso de la Unión Nacional de Educadores». En *Revista Ecuador Debate* n.º 87.

VALLEJO, Raúl

1999 «Luna de hiel entre Mahuad y Aspiazú». En Varios Autores. *Bancos y Banqueros*. Quito: El Conejo.

TARROW, Sidney

2004 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, 2.ª ed. Madrid: Alianza.

**Otras fuentes:**

Latinobarómetro. *Informes Anuales*. Varios años. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>.



# **El sistema de selección de jueces en Europa (Alemania, España, Italia y Portugal). Algunas recepciones críticas en América Latina**

Antonio Salamanca Serrano

## **1. El sistema de selección de jueces: condición estructural de la independencia judicial**

La independencia judicial es condición estructural fundante de la justicia en la praxis judicial. Implica independencia personal del juez e independencia institucional de los tribunales. La independencia personal de los jueces es el derecho —«humano», para algunos autores— que tienen los jueces para ejercer su servicio con autonomía, imparcialidad y sin presiones de las partes de un proceso, cualquier organismo vinculado a la administración de justicia, los actores sociales o los otros poderes (servicios) del Estado (p. ej., Ejecutivo, Legislativo, económico, mediático, etc.). La independencia institucional de los tribunales es el derecho colectivo de la judicatura para ejercer su servicio orgánico con autonomía, imparcialidad y sin presiones, también, de las partes de un proceso, cualquier organismo vinculado a la administración de justicia, los actores sociales o los otros poderes (servicios) del Estado.

La doctrina jurídica, en su mayor parte, considera la necesidad de un conjunto integrado de condiciones esenciales para garantizar el mayor grado de independencia judicial: el modo de selección y formación de los jueces, su estabilidad laboral y económica, su autogobierno y la previsión legal para la sanción de las acciones ilícitas, y salida de la carrera judicial.

La lucha por el control, la instrumentalización y el sometimiento del poder judicial por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo ha sido una constante desde la antigüedad; así como también han sido permanentes, con mayor o menor éxito, los intentos de la liberación de su independencia.

Sin remontarnos más atrás, en los inicios del constitucionalismo burgués (siglos XVII-XVIII), la idea originaria de la burguesía respecto al poder judicial fue «diluir a los jueces dentro de la misma sociedad» (Olarieta Alberdi, 2011) y controlarlos al servicio de sus intereses de clase. Para Montesquieu, el poder judicial debía ser ejercido por personas del pueblo, no del Estado, un poder invisible y nulo, de duración temporal según se le necesite o no. También para Rousseau, la función judicial solo podía ejercerse de forma pasajera. Para los revolucionarios franceses, los tribunales eran cuerpos enquistados en privilegios y al servicio del Antiguo Régimen. «La organización judicial tenía, pues, un peso político susceptible de alterar el equilibrio entre la revolución y la contrarrevolución. Esto fue lo que trataron de impedir Montesquieu y los primeros constituyentes franceses» (Olarieta Alberdi, 2011). Para el girondino J. G. Thouret, el nuevo régimen liberal no tenía enemigo más peligroso que el espíritu de cuerpo, y no había corporación más peligrosa que la judicial.

La solución apuntada desde la izquierda (A. Barnave) consistía en que los jueces fuesen elegidos por sufragio (jurados temporales) de la Asamblea. De este modo, la burguesía, que controlaba la Asamblea, terminaba controlando a los jueces. La solución apuntada desde la derecha (J. Cazalès) proponía que el rey nombrara a magistrados vitalicios como oficiales subordinados a su poder.

La configuración futura de los tribunales en Francia siguió derroteros muy distintos de los originarios proyectos de la Asamblea Constituyente [...] Hoy, por contra, los jueces son cuerpos burocráticos, sedentarios y profesionales; forman parte integrante del aparato del Estado y están alejados de la sociedad. Su radio de competencias es mucho mayor que entonces y disponen de fórmulas —llamadas de «autogobierno»— antes impensables, por cuanto los pocos jueces en aquella época existentes dependían de los otros dos poderes. Entonces dichos jueces profesionales eran un riesgo para los derechos cívicos, y hoy se les califica de garantes de esos mismos derechos (Olarieta Alberdi, 2011).

Entre los revolucionarios norteamericanos se levantaron las mismas quejas frente a la metrópolis, que, siglo y medio antes, había mantenido la burguesía inglesa frente a la monarquía respecto a la injerencia en las competencias de los jueces y la manipulación en la composición de los órganos judiciales:

Los jueces que antes eran electivos han pasado a depender únicamente de la Corona por lo que respecta a sus salarios [...] Los colonos pueden ser trasladados a Inglaterra para juzgarles allí, acusados de traición, sedición



o encubrimiento de la traición cometidos en las colonias; y en virtud de una ley posterior, se han realizado procesamientos en casos incluidos en dicha disposición (Declaración del Primer Congreso Continental en 1774, cit. en Olarieta Alberdi, 2011).

El constitucionalismo europeo del siglo XIX se movió en la contradicción de la prédica del principio de la independencia judicial como independencia en el ejercicio de la aplicación de la ley, al tiempo que, organizativamente (sistema de selección de jueces, etc.), se mantuvo integrado bajo las órdenes de los Ministerios de Justicia (dependientes por tanto del Ejecutivo). Fugaz fue el intento de establecer la independencia de la justicia respecto del Ejecutivo mediante el establecimiento de un sistema electivo, también para los Tribunales de casación (ley francesa 16-24 de 1790). En España, por ejemplo, a finales del siglo XIX se introduce el sistema de designación de jueces por concurso de oposición; sin embargo, el Gobierno mantenía la competencia en designar los componentes de los tribunales examinadores, asignación de destinos, promociones y ascensos, separación del cargo, inspecciones, asignación de recursos económicos, materiales y la organización judicial administrativa. Este sistema, en términos generales, se mantiene hasta la Constitución española de 1978. En la Europa occidental capitalista, la historia de las intromisiones de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el poder Judicial se vio agravada en las dictaduras fascistas que oprimieron a varios de sus pueblos durante el siglo XX. Hasta la segunda mitad de la pasada centuria, en la Europa occidental, la organización judicial, en términos generales, siguió el modelo del Antiguo Régimen: sometimiento al Poder Ejecutivo (la figura del antiguo corregidor español es el ejemplo claro de la unión en unas mismas manos de los poderes Ejecutivo y Judicial; a imagen y semejanza del Monarca, jefe supremo de los jueces) (Guerra, 1997: 12; 15-18).

Tras la Segunda Guerra Mundial, una vez conquistada la llamada «democracia capitalista», en países como Alemania, España, Italia y Portugal se produjo una reacción en favor de dotar de autonomía e independencia al Poder Judicial. Un elemento esencial para ello fue el sistema de selección y reclutamiento de los jueces. Las nuevas Constituciones europeas decidieron no atribuir la organización judicial (sistema de selección de jueces, organización administrativa, gobierno, inspecciones, sanciones, etc.) a los Tribunales Supremos o Cortes Supremas de Justicia. Entre las razones, además de la confusión y la sobrecarga de tareas propiamente jurisdiccionales con administrativas, estaba la desconfianza en un sistema que se presta tanto a las limitaciones de la cooptación endogámica de los miembros de los tribunales como a la pérdida de la independencia judicial, ya que en las manos

del superior jurisdiccional reside el poder de sanción por la «desobediencia» o crítica jurídica de un juez inferior. Para evitar eso, el camino que se eligió fue la creación de órganos, en teoría, separados de los tres poderes con competencia en la organización de todo el sistema judicial. Se crean así los Consejos de la Magistratura (Francia, 1946; Italia, 1948; España, 1978). En algunos países, como Alemania, sin embargo, se decidió seguir con la tradición y no se creó dicho organismo (Guerra, 1997: 23-25).

En la Europa del Este, la experiencia judicial en el llamado «socialismo real» de algunos países les está llevando, después de la caída de la URSS en 1989, a querer afianzar en sus incipientes «democracias capitalistas» la independencia del Poder Judicial respecto de las intromisiones del Legislativo y el Ejecutivo. En ese camino están siendo conducidos, entre otros, por la *American Bar Association*, a través de la *Central and Eastern European Law Initiative*, la *Soros Foundation*, etc. La «tierra jurídica prometida» es la tradición *common law*. La pretendida terapia del trasplante de modelos ajenos a tradiciones culturales diferentes puede que esté resultando contraproducente (Oberto, 2003: 18-19).

Después de medio siglo de experiencias, el mapa del sistema de selección de jueces en Europa es el siguiente, según la Comisión Europea para la Reforma de la Justicia, en su informe de 2012 (con datos de 2010): lo menos extendido es la designación de los jueces por el Poder Legislativo (Serbia y Eslovenia). En algunos casos de cortes especializadas, se ha optado por la cooptación (es el caso de Francia para los jueces laborales; en Suiza, los partidos políticos proponen los candidatos a magistrados de las cortes supremas cantonales y de las cortes federales: la elección la toma el Poder Legislativo; en otros países, lo que se requiere es una sólida experiencia: Malta, Suiza, Reino Unido-Inglaterra y Gales, Reino Unido-Irlanda del Norte), completada con la prueba de oposición (Francia, Estonia, República de Macedonia, Turquía). En Finlandia, Hungría y Suecia los jueces son nombrados después de un período de práctica en las cortes. En Dinamarca, los candidatos deben, además de las pruebas, desempeñarse como jueces temporales. En algunos Estados como Andorra, República Checa, Luxemburgo y Eslovenia, el reclutamiento se hace por órganos no judiciales. En otros Estados solo son los jueces los encargados de la selección (Austria, Chipre y Letonia). La autoridad que formalmente nombra los jueces es el Ejecutivo (el jefe de Estado) en países como Albania, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco y Holanda; el Gobierno, en países como Malta y Suiza; y el Ministro de Justicia, en Austria e Irlanda. En Inglaterra y Gales es el Lord Chancellor o la Reina; en Irlanda del Norte es el Lord Chancellor, y en Escocia es el Ministro Escocés. En Chipre, el

Consejo Supremo de la Judicatura, compuesto por miembros de la Corte Suprema, es quien nombra los jueces de primera instancia; a los jueces de la Corte Suprema los nombra el Jefe de Estado. El nombramiento por el Poder Legislativo ocurre en Serbia y Eslovenia (Comisión Europea para la Reforma de la Justicia, 2012).

En definitiva, desde el constitucionalismo burgués, así como a lo largo de la historia de los pueblos, se ha venido experimentando con los sistemas de selección de jueces, con el deseo de mejorar la independencia judicial. Cuatro son los caminos comunes principalmente intentados: a) la selección de los jueces por el Poder Legislativo; b) la selección de los jueces por el Poder Ejecutivo; c) la selección de jueces por cooptación del mismo Poder Judicial; d) la selección de los jueces por concursos de méritos y oposición llevados a cabo por instituciones independientes de los poderes o con representantes de todos ellos.

La elección o selección de los jueces por el Poder Ejecutivo evidencia claramente la pérdida de independencia. La elección o selección por el Legislativo (jueces seleccionados por elección popular directa o representativa) tiene la aparente virtud de dotarles del mayor grado de legitimidad. Los riesgos, sin embargo, son también el sometimiento a la voluntad del partido o grupo que les designó, y la no garantía demostrada de la capacidad necesaria para el cargo. Los jueces pueden terminar sometidos a campañas electorales, frecuentemente demagógicas; recurriendo a los recursos económicos de partidos que luego visitan su oficina para cobrarse, y resolviendo solo en favor de su electorado (Oberto, 2003: 12).

La elección o selección de los jueces por cooptación del mismo Poder Judicial, entre sus miembros, tiene la ventaja de ofrecer mayor seguridad sobre la capacidad técnico-profesional de los elegidos para el desempeño del cargo. Sin embargo, este modo de selección acaba en el amiguismo corporativo, en una endogamia profesional cerrada, poco abierta al aire fresco de la renovación social y frecuentemente refractaria a los intereses de la comunidad, y que privilegia los intereses corporativos o de algunos de los poderes (Legislativo o Ejecutivo) que lo instrumentalizan.

Los cuatro sistemas indicados siguen vigentes en todo el mundo, con sus diferencias y peculiaridades. Como hemos visto, hay elección de jueces directamente por el pueblo o el Parlamento, en algunos cantones de Suiza. El Ejecutivo (y en ocasiones el Legislativo) interviene muy activamente en países de la antigua Unión Soviética, atentando contra la independencia judicial (como el caso de la Federación Rusa). En los países nórdicos, con el sistema *common law* el concurso de oposición es sustituido por cursos de

formación sobre el terreno. La ausencia de una comisión independiente de organizar la selección de los jueces los hace teóricamente más susceptibles de injerencias del Poder Ejecutivo (aunque en la práctica, factores como la tradición histórica de independencia, el potencial desprecio de los colegas profesionales, etc., hace que se mantenga un relativo grado de independencia judicial) (Oberto, 2003: 18-19).

Dos de las conclusiones más extendidas para garantizar la independencia judicial, fruto de la experiencia, y por muchos países compartidas, son: a) la pertinencia del sistema de concurso de mérito y oposición (la principal limitación de este sistema es que en la mayor parte de los casos es para la entrada en la carrera judicial, y no se aplica en la selección de las cortes superiores y supremas); b) la pertinencia de los consejos de la judicatura o magistratura (la principal crítica es que aún persisten debilidades y la ausencia de mecanismos para evitar las intromisiones del Legislativo y el Ejecutivo con el afán de controlar al sistema judicial) como instituciones para los procesos de selección. La mayoría de los Estados europeos tienen instituciones mixtas, de jueces y no jueces, para realizar el proceso de selección: a) los consejos de la judicatura (Andorra, Albania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Francia, Georgia, República de Moldavia, Montenegro, Polonia, Rumania, San Marino y Serbia); b) un consejo especial para nombramiento de jueces (Azerbaiyán, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Letonia, Holanda, Noruega, Rusia, Eslovenia, Suiza, para algunos cantones, la República de Macedonia, Turquía, Inglaterra, Gales y Escocia). Estos cuerpos están compuestos habitualmente por miembros del Poder Judicial y por abogados en ejercicio. Hay casos como el de Estonia e Islandia, donde la Corte Suprema es la responsable de la nominación de los jueces. En Hungría, los jueces que pasaron la prueba de oposición y tienen tres años de ejercicio pueden presentar su candidatura para juez al presidente de la Corte. En Luxemburgo y Malta el proceso de reclutamiento de los jueces lo lleva a cabo el Ministro de Justicia (Comisión Europea para la Reforma de la Justicia, 2012).

El sistema más compartido en los países del sur de Europa occidental es el concurso abierto de oposición para los licenciados en Derecho. En algunos casos (como España y Portugal, entre otros), el concurso de oposición es la puerta de entrada a la Escuela Judicial, no directamente a la carrera judicial. En Italia, por el contrario, la superación del concurso otorga la condición de juez, pero esta debe consolidarse luego durante el período de estancia en la Escuela Superior de la Magistratura. En el caso de Alemania, la superación del segundo examen nacional abre la puerta a un período de tres años de práctica judicial (Oberto, 2003: 16-17).

En esa línea, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su última Recomendación<sup>1</sup> sobre el asunto, pide a los Estados miembros que la selección de los jueces se haga con criterios objetivos preestablecidos por ley o por la autoridad competente. Esos criterios deben basarse en los méritos del candidato, considerando su cualificación, habilidades y capacidades. También se recomienda que la autoridad que decida el sistema de selección sea independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Y por lo menos la mitad de sus miembros deben ser jueces elegidos entre ellos. En los países donde la ley otorgue al jefe de Estado, al Ejecutivo o al Legislativo el poder de decisión sobre la selección de los jueces, debe crearse una autoridad conformada fundamentalmente por jueces con capacidad para recomendar o expresar opiniones que deben seguirse en la práctica de la selección.

Sobre la formación inicial de los jueces, se recomienda que sea financiada completamente por el Estado. Y al mismo tiempo pide que haya una autoridad independiente y con autonomía académica para asegurar que se consiga los objetivos de apertura, competencia e imparcialidad inherentes a la actividad de un juzgado. La evaluación de los jueces debe basarse en criterios objetivos publicados por la autoridad judicial competente, y debe habilitarse procesos para su impugnación (Recomendación, 2010: 44-49, 56-58).

Más allá de Europa, en el ámbito internacional, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) comienza un movimiento mundial para hacer real el derecho a jueces independientes e imparciales (ONU, 1985: art. 10; Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados, 1999: art. 9). Un consenso generalizado se ha ido creando (activista social de esa lucha ha sido, entre otros, la Unión Internacional de Magistrados).

## 2. El sistema de selección de jueces en Alemania

La regulación del sistema de selección de jueces en Alemania se encuentra en la Ley de la Judicatura de 1972 (reformada). Los jueces ejercen el poder judicial según establece el artículo 92 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Los *requisitos* para ser juez que establece la Ley de la Judicatura son: ser alemán; expresar el compromiso del candidato con los principios democráticos dentro del marco de la Ley Fundamental; obtener la cualificación para llevar un juzgado; y contar con las necesarias competencias sociales.

---

1 *Recommendation* CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

La *cualificación necesaria* para llevar un juzgado se obtiene después de concluir las siguientes etapas: a) los estudios universitarios en Derecho, y superar el primer examen estatal; b) la superación de un período de preparación para la práctica, y aprobar el segundo examen estatal. La superación de este segundo examen le califica al candidato para el juzgado u oficina judicial (*Befähigung zum Richteramt*). Esta cualificación es necesaria para la práctica de casi todas las profesiones legales en Alemania (abogados, fiscales, etc.); y permite posteriormente que fiscales, funcionarios públicos y profesores en Derecho puedan postularse para jueces, en los tribunales donde tengan experiencia.

Para la *etapa universitaria de formación*, dado el carácter federal de Alemania, cada uno de los 16 estados federados (*Bundesländer*) tiene su regulación propia respecto a las universidades, así como de los cursos preparatorios (*Vorbereitungsdienst*). En todo caso, la Ley de la Judicatura establece que los estudios universitarios durarán cuatro años. Las materias obligatorias que se impartirán son: Derecho civil, Derecho público, Derecho procesal, Derecho europeo, la metodología de las ciencias jurídicas y filosóficas, así como fundamentos de Historia y Sociedad. Las materias de especialización tienen por finalidad profundizar el conocimiento de las materias obligatorias en perspectiva interdisciplinaria e intercultural. Los estudiantes deben demostrar también el dominio de una lengua extranjera. El programa de estudios debe contener, además, formación sobre la práctica judicial, en la administración, en la asesoría legal, dirección de negociaciones, retórica, conciliación, mediación y técnicas de comunicación. La práctica judicial tendrá una duración mínima de tres meses, que puede realizarse en algunas de las agencias de los estados federados. Muchas de las universidades exigen a los alumnos escribir una tesis y pasar un test, además de un examen oral. Terminada esta formación universitaria, habrá un examen nacional. El ministro de justicia de cada Estado es quien habitualmente organiza los procesos de selección.

El *primer examen nacional* lo organiza una oficina administrativa estatal dependiente de la suprema corte regional. Los examinadores son profesores universitarios, jueces y, ocasionalmente, abogados dedicados al ejercicio. Los examinadores suelen nombrarse por períodos de tres a cinco años por el Ministro de Justicia del Estado o por el presidente de la Suprema Corte regional. El examen consiste de seis o siete tests escritos y un examen oral. Los tests son sobre casos o problemas legales referidos a hechos no controvertidos. El examen oral dura unas cuatro horas y aborda varias materias sobre sencillos problemas legales. El tribunal examinador es formado por el director de la oficina de examen. Habitualmente, uno de cada tres examinadores es un experto civil, uno penal y otro de derecho administrativo.

La *etapa de entrenamiento* es para los candidatos que superen el primer examen estatal. Los estudiantes que aprueben son empleados en la administración judicial del Estado como servidores públicos en período de entrenamiento. Se les paga una pequeña cantidad mientras dura su preparación. Deben pasar unos meses en las cortes de lo civil, de lo penal, administrativo y en la Fiscalía. La finalidad de esta etapa es iniciar al candidato a la práctica del Derecho en las diferentes profesiones jurídicas. Los cursos se enfocan en casos prácticos para familiarizar a los estudiantes con los métodos de análisis y decisión de casos de la corte. Esta etapa es organizada por cada uno de los departamentos de justicia de los diferentes estados. La iniciación tiene una duración de dos años. Y la realización le compete a la corte de la jurisdicción ordinaria en materia civil, a la oficina del fiscal o a la corte con jurisdicción penal y a la autoridad administrativa. Al final de este período hay un segundo examen nacional. Quienes superen el segundo examen estatal obtienen la cualificación para el juzgado.

En *el segundo examen nacional* las materias son muy parecidas a las del primer examen. Sin embargo, incluyen Derecho procesal en profundidad. Las preguntas y cuestiones se hacen desde el punto de vista de la corte, que tiene que resolver un caso práctico; o desde el punto de vista de un abogado, que ha de tratar con la situación de su cliente. Hay de nuevo test y examen oral.

Los examinadores son seleccionados por el director de la oficina. La prueba comienza presentándole un caso al candidato. Se le deja una hora de preparación. Luego tendrá que argumentar oralmente en diez minutos y proponer una resolución. Después de ello, se examina al candidato simulando una situación práctica (p. ej., visita de un cliente a un abogado, un asunto procesal durante un juicio, un asunto administrativo, etc.).

La edad media de quienes aprueban es de 28-30 años. De los aprobados solo obtendrán la cualificación para jueces los de mayor calificación. En torno al 10% de quienes han pasado los dos exámenes consiguen la cualificación necesaria.

Los *jueces en prueba* son aquellos que no han sido aún nombrados como vitalicios (*Proberichter*). Comienzan las prácticas bajo la supervisión de un colega experimentado. En algunos distritos, pueden asistir a seminarios específicos impartidos por jueces experimentados. En algunos estados federales hay academias de entrenamiento jurídico para los primeros cinco años de ejercicio profesional. Los jueces en prueba pueden estar máximo cinco años, después de ese tiempo deberán ser designados como jueces vitalicios, o pasar a ser funcionarios públicos vitalicios.

Los *jueces vitalicios* son aquellos que han consolidado su condición de juez. Para ello necesitan, una vez cualificados, trabajar tres años llevando un juzgado.

El *Consejo para Nombramientos Judiciales*. En cada una de las cortes supremas de la Federación existe este consejo. Entre sus funciones está el dar la opinión por escrito sobre el juez que va a ser seleccionado o nombrado. Si la opinión es afirmativa, o pasa un mes sin responder, el juez se considera ya seleccionado o nombrado. No en otro caso. El nombramiento del juez le obliga a superar una evaluación cuatrienal propuesta por los jefes de las oficinas judiciales (juzgados).

La *selección de los jueces federales* es competencia de las autoridades federales: el Comité electoral federal y un ministro. El primero lo forman todos los ministros de justicia de los estados y 16 miembros del Parlamento Federal. En la elección cada miembro presenta sus candidatos. El Poder Judicial participa a través del *Prasidialrat*, órgano representativo de los jueces, dando su opinión sobre el candidato (O'Connell y McCaffrey, 2012: 3-32).

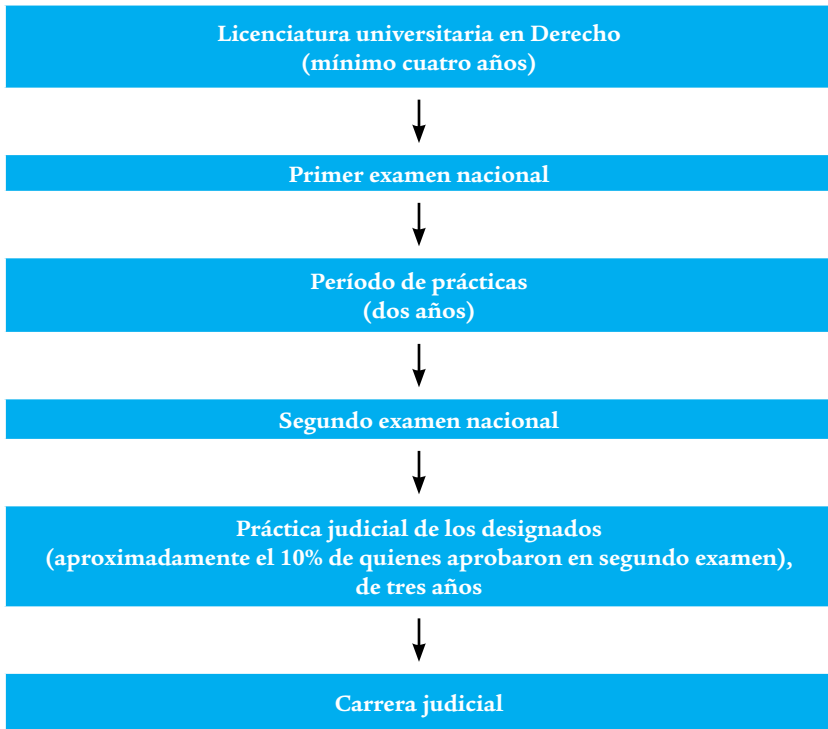
La *selección de los jueces de la Corte Constitucional Federal (Bundesverfassungsgerichtshof)*. Los 16 miembros son elegidos por mitad por las cámaras del Parlamento. La Cámara Alta o *Bundesrat* elige en sesión plenaria, tras informe de un comité compuesto por los ministros de justicia de los estados. La Cámara Baja (*Bundestag*) elige mediante un comité de 12 miembros de los partidos que están en la Cámara, y decide por mayoría de dos tercios. Los jueces de la Corte son jueces o profesores que fueron calificados para la oficina judicial. El Ministro Federal de Justicia prepara dos listas: una de jueces de las cortes federales y otra con personas propuestas por los partidos. La elección es para 12 años (O'Connell y McCaffrey, 2012: 3-32).

Aparte de los jueces de carrera, hay jueces legos. Integran los juzgados municipales y las salas de lo penal y menores en las audiencias regionales. Estos jueces se eligen cada cinco años solamente entre alemanes, de entre 25-70 años, residentes en el municipio, capaces física y mentalmente, no sometidos a concurso de acreedores, y sin procesamiento o condena penal.

La Academia Judicial Alemana (*Deutsche Richterakademie*) es la más importante en la capacitación de los jueces en todas las ramas jurisdiccionales. La Academia es fruto de un acuerdo administrativo entre el Gobierno federal y los estados federales. Ofrece unos 140 seminarios al año.



Diagrama 1  
Sistema de selección de jueces en Alemania



### 3. El sistema de selección de jueces en España

La *regulación* en España del sistema de acceso a la carrera judicial se encuentra en la Ley Orgánica 6/1985, del 1.º de julio, del Poder Judicial, en sus artículos 300 y siguientes. Dicha ley crea el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial. Es un órgano constitucional, colegiado, autónomo, e integrado por jueces y demás juristas.<sup>2</sup> Entre sus

2 El Consejo General del Poder Judicial, como órgano colegiado, lo integran: veinte miembros, llamados vocales, elegidos por cinco años, por las Cortes Generales (Congreso y Senado) entre jueces (seis cada cámara) y juristas (cuatro cada cámara) de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio; lo preside el presidente del Tribunal Supremo. Los miembros del Consejo General del Poder Judicial son elegidos por mayoría cualificada de tres quintos de las Cámaras entre los candidatos presentados por las asociaciones de jueces y de abogados, respectivamente.

atribuciones se encuentra la selección, la formación y el perfeccionamiento, la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y el régimen disciplinario de jueces y magistrados.

Tres son los *caminos de acceso a la carrera judicial*: 1) juez o jueza; 2) magistrado o magistrada; 3) magistrado o magistrada del Tribunal Supremo. El primero es por el que entran el mayor número de candidatos.

La modalidad de acceso a la carrera judicial para los jueces es la de oposición libre y la superación de un curso teórico-práctico en la Escuela Judicial. La oposición debe ser convocada al menos cada dos años (anual en la práctica) y es común para la carrera fiscal. Está basada en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional. A la carrera judicial también se puede ingresar por la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, o de magistrado, para juristas de reconocida competencia, tras la superación de un curso de formación en la Escuela Judicial.

El *órgano que convoca la oposición de acceso a la Escuela Judicial* es el Consejo General del Poder Judicial, órgano convocante a solicitud del Ministerio de Justicia y de las comunidades autónomas con competencia en la materia. El Consejo convoca las oposiciones, concursos y pruebas selectivas de promoción y de especialización necesarios para la cobertura de las vacantes. No menos del 5% de las vacantes se reservan a personas discapacitadas.

Los *requisitos* para concurrir a la oposición libre de acceso a la Escuela Judicial son: ser español, mayor de edad y licenciado en Derecho, así como no estar incurso en alguna de las causas de incapacidad que establece la ley.

El *contenido de la prueba de oposición* consta de tres ejercicios. El primero consiste en contestar un cuestionario-test general (en 150 minutos) sobre las materias del segundo ejercicio (Derecho Constitucional, Derecho Civil y Derecho Penal), y sobre las materias del tercer ejercicio (Derecho Procesal Civil y Penal). En el segundo hay que exponer oralmente (en 60 minutos) ante el Tribunal cinco temas de las siguientes materias: uno de Derecho Constitucional, dos de Derecho Civil y dos de Derecho Penal. El tercer ejercicio exige exponer oralmente (en 60 minutos) ante el Tribunal cinco temas de las siguientes materias: dos de Derecho Procesal Civil, uno de Derecho Procesal Penal, uno de Derecho Mercantil y uno de Derecho Administrativo o Laboral.

El *tribunal evaluador* está presidido por un magistrado del Tribunal Supremo o de un Tribunal Superior de Justicia, o un fiscal de Sala o fiscal del Tribunal Supremo, o de una Fiscalía de Tribunal Superior de Justicia. Además está compuesto por dos magistrados, dos fiscales, un catedrático de universidad de disciplina jurídica en que consistan las pruebas de acceso, un

abogado del Estado, un abogado con más de 10 años de ejercicio profesional y un secretario judicial de la categoría primera, en calidad de secretario.<sup>3</sup>

*El acceso a la carrera judicial por la vía de magistrado.* Una de cada cuatro vacantes de magistrado (jueces de los tribunales; salvo los del Tribunal Supremo y Constitucional) se abre a concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional que superen el curso de formación. A su vez, una tercera parte de estas vacantes se reservará a miembros del Cuerpo de Secretarios Judiciales de primera o segunda categoría.

*El acceso a la carrera judicial por la vía de magistrado del Tribunal Supremo.* Una de cada cinco vacantes en las distintas Salas del Tribunal se provee entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia.

La *Escuela Judicial* (Reglamento 2/1995) es un organismo público, de carácter administrativo, que está integrado en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), y por ello goza de su independencia institucional del Legislativo y Ejecutivo. La tarea de la Escuela Judicial es doble: a) seleccionar y reclutar de los jueces que ingresan en la carrera, tanto en el turno de ingreso por concurso y oposición como en el turno de juristas de reconocida competencia; y b) controlar el acceso de los mismos a las distintas especialidades jurisdiccionales.

El curso de selección incluye un programa de formación multidisciplinar y un período de prácticas tuteladas en diferentes órganos de todos los órdenes jurisdiccionales. Durante el período de prácticas los —así llamados— jueces en prácticas tuteladas ejercerán funciones de auxilio y colaboración con sus titulares. Excepcionalmente podrán actuar en funciones de sustitución o de refuerzo. En ningún caso la duración del curso teórico de formación será inferior a nueve meses ni la del práctico inferior a seis meses. Los que superen (aprueben, según los requisitos establecidos) el curso teórico y práctico serán

---

3 Los integrantes del tribunal evaluador son decididos por la Comisión de Selección: el Presidente, a propuesta conjunta del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado; los dos magistrados, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial; los dos fiscales, a propuesta del Fiscal General del Estado; el catedrático, a propuesta del Consejo de Coordinación Universitaria; el abogado del Estado y el secretario judicial, a propuesta del Ministerio de Justicia; y el abogado, a propuesta del Consejo General de la Abogacía. La composición de la Comisión de Selección se hace pública en el Boletín Oficial del Estado. Está formada por un vocal del Consejo General del Poder Judicial y un Fiscal de Sala, que la presidirán anualmente con carácter alternativo, por un Magistrado, un Fiscal, el Director de la Escuela Judicial, el Director del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia y un miembro de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, así como un funcionario del Ministerio de Justicia con nivel mínimo de Subdirector general, ambos licenciados en Derecho, que actuarán alternativamente como secretarios de la Comisión.

nombrados jueces por el orden de la propuesta hecha por la Escuela Judicial (Reglamento 2/1995).

*Sistema de selección en el ascenso interno.* La promoción y el ascenso interno de los jueces en la carrera judicial está en función de las vacantes. De cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de magistrado, dos darán lugar al ascenso de los jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría. La tercera vacante se proveerá, entre jueces, por medio de pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso administrativo, social y mercantil. La cuarta vacante se proveerá por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional que superen el curso de formación. A su vez, una tercera parte de estas vacantes se reservará a miembros del Cuerpo de Secretarios Judiciales de primera o segunda categoría.

Para el ascenso por escalafón, será necesario que hayan prestado tres años de servicios efectivos como jueces. Para presentarse a las pruebas selectivas o de especialización bastará, sin embargo, con dos años de servicios efectivos, cualquiera que fuere la situación administrativa del candidato. Podrán presentarse también a las pruebas de especialización en los órdenes contencioso administrativo y social los miembros de la carrera judicial con categoría de magistrado y, como forma de acceso a la carrera judicial, también pueden hacerlo los miembros de la carrera fiscal; en ambos casos, será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos en sus respectivas carreras. Los concursos de méritos de promoción interna se atienen a un baremo establecido.<sup>4</sup>

- 
- 4 a) Título de Licenciado en Derecho con calificación superior a aprobado, incluido el expediente académico.  
b) Título de Doctor en Derecho y calificación alcanzada en su obtención, incluido el expediente académico.  
c) Años de ejercicio efectivo de la abogacía ante los juzgados y tribunales, dictámenes emitidos y asesoramientos prestados.  
d) Años de servicio efectivo como catedráticos o como profesores titulares de disciplinas jurídicas en universidades públicas o en categorías similares en universidades privadas, con dedicación a tiempo completo.  
e) Años de servicio como funcionario de carrera en cualesquiera otros cuerpos de las Administraciones públicas para cuyo ingreso se exija expresamente estar en posesión del título de Doctor o Licenciado en Derecho e impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia, en la Carrera Fiscal o en el Cuerpo de Secretarios Judiciales, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos.  
f) Años de ejercicio efectivo de funciones judiciales sin pertenecer a la Carrera Judicial y número de resoluciones dictadas, valorándose además la calidad de las mismas.  
g) Publicaciones científico-jurídicas.  
h) Ponencias y comunicaciones en congresos y cursos de relevante interés jurídico.

El *Tribunal de las pruebas* selectivas será nombrado por el Consejo General del Poder Judicial, estará presidido por el presidente del Tribunal Supremo o magistrado del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia en quien delegue, y serán vocales: dos magistrados, un fiscal, dos catedráticos de universidad designados por razón de la materia, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional, un abogado del Estado, un secretario judicial de primera categoría y un miembro de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, licenciado en Derecho, que actuará como secretario. Cuando no sea posible designar los catedráticos de universidad, podrán nombrarse, excepcionalmente, profesores titulares.

La *selección de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Audiencias* se hace por medio de concurso de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón.

La *selección de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia* se hace a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y por un período de cinco años, entre magistrados que hubieren prestado diez años de servicios en la categoría de magistrado, lo hubieren solicitado y lleven, al menos, quince años perteneciendo a la Carrera Judicial.

La *selección de magistrados del Tribunal Supremo* es entre miembros de la Carrera Judicial con diez años, al menos, de servicios en la categoría de magistrado y no menos de quince en la Carrera. Así se cubren cuatro de cada cinco vacantes.<sup>5</sup>

---

i) Realización de cursos de especialización jurídica de duración no inferior a trescientas horas, así como la obtención de la suficiencia investigadora acreditada por la Agencia Nacional de la Calidad y Acreditación.

j) Haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso por el turno libre a la Carrera Judicial.

También se incluirán en las bases la realización de pruebas prácticas relativas a la elaboración de un dictamen que permita al tribunal valorar la aptitud del candidato.

5 De cada cuatro plazas reservadas a la Carrera Judicial, corresponden:

a) Dos a magistrados que hubieren accedido a la categoría mediante las correspondientes pruebas de selección en el orden jurisdiccional civil y penal o que las superen ostentando esa categoría; o, en función del orden jurisdiccional, dos magistrados especialistas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y social, o que pertenezca en este último caso al extinguido Cuerpo de Magistrados de Trabajo. En este turno se exigirán 15 años en la Carrera y solo cinco en la categoría.

A los efectos de la reserva de plazas en el orden jurisdiccional civil, los magistrados que hubiesen superado las pruebas de especialización en materia mercantil se equiparán a los que hubiesen superado las pruebas de selección en el orden jurisdiccional civil.

b) Dos a magistrados que reunieren las condiciones generales para el acceso al Tribunal Supremo señaladas en el artículo anterior.

La *selección de los Presidentes de la Sala del Tribunal Supremo*, también por un período de cinco años, se lleva a cabo a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, entre magistrados de dicho Tribunal que cuenten con tres años de servicios en la categoría.

La *selección del Presidente del Tribunal Supremo* se hace a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia, con más de 15 años de antigüedad en su carrera o en el ejercicio de su profesión. El mandato del presidente del Tribunal Supremo (y del CGPJ) se vincula al del Consejo que lo propuso. Su duración es cinco años. Podrá ser reelegido y nombrado por una sola vez para un nuevo mandato. La propuesta del Consejo General del Poder Judicial se adoptará por mayoría de tres quintos de sus miembros en la propia sesión constitutiva del mismo; pero el presidente puede ser reelegido y nombrado por una sola vez para un nuevo mandato

El Tribunal Constitucional español es el intérprete supremo de la Constitución. Tiene jurisdicción única en todo el territorio nacional. Sus competencias están reguladas en la Constitución, su ley orgánica y otras leyes orgánicas; las fundamentales son: a) control de constitucionalidad de normas con rango de ley (del Estado o de las comunidades autónomas); b) recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 de la Constitución; c) conflictos constitucionales; d) conflicto en defensa de la autonomía local, promovido por municipios y provincias con ocasión de leyes o normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada; e) control previo de constitucionalidad de tratados internacionales, a requerimiento de Gobierno, del Congreso o del Senado; f) anulaciones en defensa de la jurisdicción del Tribunal, a iniciativa del Tribunal y contra cualquier acto o resolución que menoscabe su jurisdicción.

La *selección del Tribunal Constitucional*, en sus 12 miembros, se hace del siguiente modo: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Pleno del Tribunal elige de entre sus miembros, por votación secreta, al presidente y al vicepresidente del Tribunal. La selección se hace entre ciudadanos españoles y que además sean magistrados o fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos o abogados, todos juristas de reconocida competencia con más de quince años de experiencia en la profesión. La designación de cargo es para nueve años.

Diagrama 2

## Vías y sistema de acceso a la Carrera Judicial en España



#### 4. Sistema de selección de jueces en Italia

En Italia, el acceso a la justicia está *regulado* en el capítulo I del Decreto Legislativo n.º 160/2006, y la Ley n.º 111 del 30 de julio de 2007. El *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM)<sup>6</sup> es el órgano de gobierno autónomo de la magistratura ordinaria, al cual le corresponde, según el artículo 105 de la Constitución italiana, ocuparse del reclutamiento, los destinos y traslados, ascensos y medidas disciplinarias de los jueces.

6 El CSM está formado por tres miembros por derecho propio: el Jefe del Estado, el Presidente de la Corte de Casación y el Procurador de la República, y otros electos. La ley 44/2002 establece en el artículo 24 el número de miembros elegidos. De ellos, 16 son jueces y ocho son legos. Estos últimos son elegidos por el Parlamento en sesión conjunta, mediante voto secreto, y mayoría de las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea en las dos primeras votaciones. En su caso, la tercera votación es por mayoría de tres quintas partes de los votantes. La distribución de la representación de los jueces corresponde a: dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia (jueces y fiscales); cuatro de quienes ejercen funciones de fiscal en la jurisdicción, y diez de las personas que ejercen funciones judiciales, entre jueces de prestigio. La elección de los miembros que son jueces se hará por sistema mayoritario en un colegio nacional único para cada una de las categorías.

A la magistratura se accede mediante *concurso público* para la mayoría de los jueces, según dispone el artículo 106, párrafo I, de la Constitución. Para la selección de los magistrados de la Corte de Casación, la Constitución contempla la posibilidad de recurrir al método meritocrático y elegir a juristas y profesores universitarios en Derecho con más de 15 años de experiencia.

Los *requisitos* principales para ser admitido al concurso son: a) ser ciudadano italiano; b) estar en el ejercicio de los derechos civiles; c) contar con una licenciatura en Derecho (no menos de cuatro años); d) haber obtenido el título en la Escuela de Especialización.

También pueden ser admitidos los magistrados administrativos y contables; los empleados del Estado que cumplan ciertos requisitos y tengan al menos cinco años de antigüedad; los profesores universitarios en materias jurídicas; los empleados del Gobierno que tengan una licenciatura en Derecho y al menos cinco años de experiencia laboral; los abogados colegiados por más de cinco años y que no tengan sanción; los jueces honorarios con al menos seis años de servicio sin demérito; y los licenciados en Derecho que cuenten con un doctorado en Derecho.

Para posibilitar la consecución de la obtención de título de especialización y garantizar la mayor calidad de la formación jurídica de los candidatos graduados en Derecho que quieran concursar para acceder a la profesión de juez, abogado y notario, se crean en 1997 las Escuelas de Especialización para la Profesión Legal, mediante decreto legislativo de 398/97. Las escuelas están funcionando desde el año académico 2001-2002. El tiempo de estudio de la especialización es de dos años. El contenido de la especialización es teórico (500 horas) y práctica en juzgados.

El *concurso* consta de una prueba escrita y otra oral. La prueba escrita se refiere a materia civil, penal y administrativa. El examen oral es sobre las siguientes materias: Derecho civil y romano; penal; procesal civil y penal; administrativo, constitucional, tributario comercial e industrial; laboral y la seguridad social; comunitario, internacional; y elementos de informática jurídica; y sobre una lengua extranjera de la UE elegida por el candidato. La prueba oral pone énfasis en el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional. Al examen oral son admitidos los candidatos que obtengan al menos 10 sobre 20 en cada una de las pruebas escritas.

Lo aprueban quienes pasen al menos con una nota de 6 sobre 10 en todas las materias (salvo la referida a la lengua). Los candidatos que obtengan al menos 105 puntos en el conjunto de las dos pruebas obtienen la idoneidad.

Quien supere la prueba obtiene la categoría de juez ordinario e inicia un período de prácticas. Estos jueces ingresan en la *Scuola Superiore della*



*Magistratura*, donde pasan 6 de los 18 meses de prácticas obligatorias. Durante este lapso el candidato no realiza funciones judiciales.

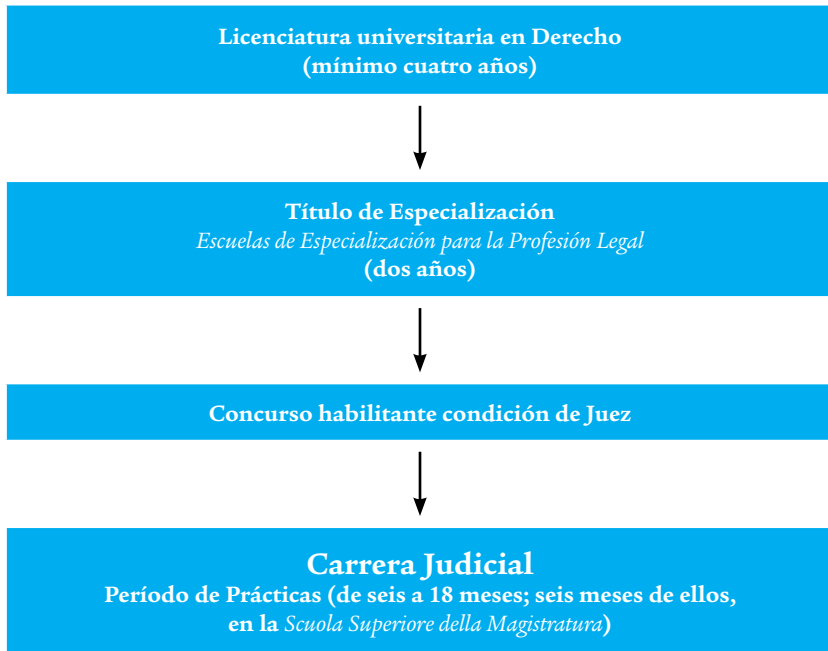
Según el reglamento para la formación inicial del magistrado ordinario (2012), esta se realiza en tres períodos no necesariamente consecutivos. El primero, de capacitación ordinaria, se divide del siguiente modo: dos meses de práctica en tribunales civiles, dos en penales y dos en la Fiscalía. El segundo, de formación dirigida, de seis meses, se realiza en una oficina judicial semejante al primer destino que tendrá el magistrado. El tercero, de formación en la escuela, se compatibiliza con los dos primeros: cuatro meses durante el período ordinario de prácticas, y dos meses durante el de prácticas dirigidas. En esta etapa se lleva a cabo una tarea de profundización teórico-práctica en las materias establecidas por el CSM, así como por el comité directivo de la escuela en su programa anual. Al magistrado en prácticas se le asigna un magistrado colaborador (tutor) durante las fases de formación ordinaria y dirigida.

Si al final del período la evaluación es favorable, se le asigna un juzgado. A pesar de su nombramiento, los jueces ordinarios necesitan dedicar cuatro años y superar la primera evaluación profesional para desempeñar las funciones de los jueces penales, realizar las investigaciones preliminares y juzgar en las audiencias preliminares. En caso de evaluación negativa, el juez tiene derecho a un período extra de formación de un año. Una nueva evaluación negativa supone la pérdida de su condición de juez en formación.

El CSM durante los primeros 28 años de ejercicio profesional realiza controles y evaluaciones cada cuatro años que sirven para la *promoción interna*. En estas evaluaciones se tiene en cuenta la formación (especialización académica, etc.) adquirida en ese período, la eficacia, los méritos, las sanciones, etc.

La *selección de jueces en el Tribunal Constitucional* (15 miembros) se hace entre magistrados, aunque estén jubilados, de las jurisdicciones superiores ordinaria y administrativa; entre catedráticos de universidades de materias jurídicas y entre abogados que lleven más de veinte años de ejercicio profesional (art. 135.2 CRI). Una tercera parte de los magistrados del Tribunal Constitucional es nombrada por las supremas magistraturas, otro tercio por el Presidente de la República, y el resto por el Parlamento en sesión conjunta.

Diagrama 3  
Sistema de selección jueces en Italia



## 5. Sistema de selección de jueces en Portugal

El sistema de selección de jueces en Portugal es el concurso público de méritos. La Ley n.º 13/2002, del 19 de febrero, aprueba los Estatutos de los Tribunales Administrativos y Fiscales (modificada por Ley n.º 2/2008, de 14 de enero, que regula el sistema de ingreso a las magistraturas, la formación de los magistrados y la naturaleza, estructura y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales; y modificada por Ley n.º 60/2011, del 28 de noviembre; y por Ley n.º 45/2013, del 3 de julio).

En Portugal, la magistratura judicial está constituida por los jueces del Tribunal Supremo de Justicia, los jueces de «relações» (segunda instancia), los jueces de derecho (primera instancia) y jueces especiales (en el Tribunal de Cuentas, Tribunales Administrativos, Tribunales Militares y los Tribunales Fiscales). El sistema de selección de jueces en Portugal tiene influencia directa del sistema francés, y comparte algunos rasgos con el español. Es un sistema constitucionalizado. La Constitución de Portugal recoge los principios

que deben regular reclutamiento, formación, designación, evaluación y promoción de los jueces y magistrados. Asimismo, la Constitución prevé la dirección de este proceso a través de un organismo: el Consejo Superior de la Magistratura (Oberto, 2003: 97-98).

Los organismos responsables de la regulación de la profesión judicial son el Consejo Superior de la Magistratura (*Conselho Superior da Magistratura*)<sup>7</sup> y el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y Fiscales (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*).<sup>8</sup> Son órganos de administración y gestión del poder judicial, pero, dada su composición, no propiamente del autogobierno de los jueces.

Las competencias del Consejo Superior de la Magistratura respecto a los jueces son: 1) designar, trasladar, nombrar, ascender y promover a los jueces; 2) nombrar, destinar, trasladar, promover, destituir y valorar los méritos profesionales de los magistrados judiciales y funcionarios judiciales; 3) emitir opiniones e informes sobre el Estatuto de los magistrados judiciales y sobre la organización judicial; 4) estudiar y proponer al ministro de justicia decisiones legislativas para perfeccionar las instituciones judiciales; 5) fijar el número y la composición de las secciones del Tribunal Superior de Justicia y de los Tribunales de Relación (2.<sup>a</sup> instancia); 6) establecer criterios de prioridad para tramitación de las causas que se encuentren pendientes en los juzgados.

Las competencias del Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y Fiscales son: 1) nombrar, designar, trasladar, promover, retirar del cargo y evaluar los méritos profesionales de los jueces, así como adoptar medidas disciplinarias; 2) realizar propuestas y dictámenes sobre la legislación,

---

7 El Consejo Superior de la Magistratura está regulado en sus competencias y atribuciones en los artículos 217 y 218 de la Constitución de la República de Portugal. Se creó en 1979 y tiene autonomía respecto al Ministerio de Justicia. Tiene como presidente al del Tribunal Supremo. Además, está integrado por dos miembros designados por el Presidente de la República, siete elegidos por la Asamblea de la República, y solo siete son jueces de la jurisdicción ordinaria. Para elegir a estos jueces, la Ley vigente (ley número 21/85, del 30 de julio, Estatuto de los Magistrados Judiciales) norma un sistema de sufragio directo y universal, de representación proporcional, mediante la elaboración de listas con un mínimo de veinte electores. En cada lista debe haber un juez del Tribunal Supremo, dos jueces de segunda instancia y cuatro jueces de primera instancia.

8 El Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y Fiscales, por su parte, está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo e integrado por dos miembros designados por el Presidente de la República, cuatro elegidos por la Asamblea de la República y otros cuatro por sus compañeros, con arreglo al principio de representación proporcional.

en relación, por ejemplo, con la eficiencia de los tribunales; 3) ordenar investigaciones e inspecciones.

El ingreso al proceso de formación inicial de los magistrados se realiza a través de *concurso público* publicado en el *Diario de la República*, donde se indica, entre otras cosas, los temas objeto de la prueba. El procedimiento tiene en cuenta diversos métodos de selección.

Los *requisitos* para ser admitido como candidato al concurso son: 1) ser ciudadano portugués o ciudadano de los Estados de lengua portuguesa con residencia permanente en Portugal, en condiciones de reciprocidad; 2) tener el grado de licenciado en Derecho o su equivalente legal; 3) para la vía de habilitación académica, se exige al candidato que cuente con un grado de maestría o doctorado o su respectivo equivalente legal; 4) para la vía de habilitación por experiencia profesional, se exige al candidato poseer experiencia profesional mínima de cinco años; 5) reunir los demás requisitos generales para el ejercicio de la función pública.<sup>9</sup>

Aprobada y publicada la lista de los admitidos a concurso, el director del *Centro de Estudos Judiciários*<sup>10</sup> fija el número de los *jurados de selección* según el número de los admitidos. Los magistrados que componen los jurados son nombrados por el respectivo Consejo Superior, los restantes son nombrados por el Ministro de Justicia, a propuesta del *Ordem dos Advogados* o del director del CEJ, en los casos restantes. El presidente de cada jurado es nombrado por el director del CEJ, entre jueces de tribunales superiores y procuradores. La composición de los jurados se ha de publicar en el *Diário da República* y en el sitio de CEJ al menos 10 días antes del inicio del procedimiento de selección.

El *método de selección* tiene tres etapas: a) pruebas de conocimiento; b) valoración curricular; c) examen psicológico. Las pruebas de conocimiento se realizan sobre las materias indicadas en las condiciones del concurso. Constata de dos fases eliminatorias: (i) fase escrita; (ii) fase oral. Para los candidatos

9 En la solicitud de admisión al concurso, los candidatos, entre otros requisitos, deberán expresar, en su caso, cuál de las vías de admisión escogen, no pudiendo escoger las dos en el mismo concurso. También, si concurren para llenar las bajas de la magistratura judicial o del Ministerio Público, y al concurso para llenar las bajas de jueces de los tribunales administrativos y fiscales, han de declarar su opción en el caso de que fuesen habilitados.

10 El *Centro de Estudos Judiciários*, de inspiración francesa en la *École National de la Magistrature* (ENM). Centro que depende del Ministerio de Justicia, pero que cuenta con personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. El director del centro es nombrado por el Primer Ministro y el Ministro de Justicia. Cuenta con tres consejos: general, pedagógico y disciplinario.

que concurran por la vía de la experiencia profesional, esta fase es sustituida por la valoración curricular.

La *fase escrita*<sup>11</sup> consiste en valorar de forma anónima la calidad de la información transmitida por el candidato en la aplicación del Derecho a un caso, la pertinencia de contenido de las respuestas, la capacidad de análisis y síntesis, la simplicidad y claridad de la exposición, y el dominio de la lengua portuguesa.

La fase escrita para los tribunales judiciales comprende la realización, durante tres horas cada una de ellas, de las siguientes pruebas de conocimiento: (i) una prueba de resolución de casos de Derecho civil y comercial, y de Derecho procesal civil; (ii) prueba de resolución de casos de Derecho penal y de Derecho procesal penal; (iii) una prueba de desenvolvimiento de temas culturales, sociales y económicos. Para los candidatos que concurran por la vía de la experiencia, la prueba escrita consiste en la redacción de una decisión judicial mediante el uso de un conjunto de piezas relevantes que consten habitualmente en un proceso judicial, en materia civil o penal en función de la opción indicada por el candidato.

La fase escrita para cubrir las bajas de los tribunales administrativos y fiscales comprende la realización de una prueba de resolución de casos de Derecho y procedimientos administrativo y tributario, y una prueba de desenvolvimiento de temas culturales, sociales o económicos. Para los candidatos que concurran por vía de la experiencia profesional, la prueba escrita consiste en la redacción de una resolución mediante la disposición de un conjunto de piezas relevantes que consten habitualmente en un proceso judicial, en materia administrativa o tributaria, según la opción indicada por el candidato en su solicitud de admisión.

A la *fase oral*,<sup>12</sup> o a la evaluación curricular, son admitidos los candidatos que obtengan una puntuación igual o superior a 10 (sobre 20) en cada una

---

11 Los jurados de la fase escrita se componen de un mínimo de tres miembros, que, en la medida de lo posible, han de respetar las siguiente proporciones: a) un magistrado judicial o un juez de la jurisdicción administrativo o fiscal, según el caso; b) un magistrado del Ministerio Público; c) un jurista de reconocido prestigio o una personalidad de reconocido prestigio en otras ramas de la ciencia y la cultura. El jurado en la fase oral de las pruebas de conocimiento y los jurados de valoración del currículo se forman con cinco miembros en la siguiente proporción: a) dos magistrados, uno de ellos magistrado judicial. Para los bajas de jueces de los tribunales administrativos y fiscales, un juez de esa jurisdicción y otro, magistrado del Ministerio Público; b) tres personalidades, normalmente abogados, personas de reconocido prestigio en el área jurídica o en otras áreas de la ciencia y de la cultura, o representantes de otros sectores de la sociedad civil.

12 Los jurados de la fase oral de las pruebas de conocimientos y los jueces de valoración curricular se componen de cinco miembros, en la siguiente proporción: a) dos magistrados.

de las pruebas que integran la fase escrita. Esta prueba tiene por objetivo evaluar los conocimientos jurídicos del candidato, su capacidad crítica, de argumentación y exposición, la expresión oral y dominio de la lengua portuguesa. Consta de las siguientes pruebas de conocimientos: a) una discusión sobre temas de Derecho constitucional, Derecho de la Unión Europea y organización judicial; b) una discusión sobre Derecho civil, Derecho procesal civil y Derecho mercantil; c) una discusión sobre Derecho penal y Derecho procesal penal; d) una discusión sobre temas de Derecho administrativo, Derecho económico, Derecho de familia y menores, y Derecho del trabajo.<sup>13</sup>

Para los candidatos a plazas de jueces de los tribunales administrativos y fiscales, la fase oral comprende la realización de las siguientes pruebas de conocimientos: a) una discusión sobre temas de Derecho constitucional de la Unión Europea y organización judicial; b) una discusión sobre temas de Derecho administrativo y tributario; c) una discusión sobre procedimiento y proceso administrativo y tributario.

El *examen psicológico* es para aquellos candidatos que obtuvieren calificación igual o superior a 10 sobre 20 en todas las pruebas de conocimiento de la fase oral. El *examen psicológico* lo realiza una entidad competente. Pretende evaluar las capacidades y las características de la personalidad de los candidatos para el ejercicio de la magistratura mediante la utilización de técnicas psicológicas.

La *evaluación curricular* es una prueba pública que tiene por objetivo valorar y clasificar la consistencia y relevancia de su experiencia profesional en el área forense o en áreas conexas para el ejercicio de la magistratura. Estas pruebas incluyen: a) una discusión sobre el currículum y la experiencia profesional del candidato; b) una discusión sobre temas de Derecho, basada en la experiencia del candidato, en forma de exposición o de discusión de un caso práctico. La evaluación dura 60 minutos.

La evaluación curricular observa los siguientes criterios: a) la relevancia del conjunto de factores relacionados con la coherencia y relevancia de la experiencia profesional del candidato (60%); b) el conjunto de factores relacionados con la concepción, estructura y exposición del currículum del candidato

---

Uno al menos magistrado judicial, o un juez de la jurisdicción administrativa y fiscal, y un magistrado del Ministerio Público, para las vacantes de jueces de esta jurisdicción; b) tres personalidades, normalmente abogados o personas de reconocido prestigio en áreas de la ciencia y de la cultura, o representantes de otros sectores de la sociedad civil.

13 Ley n.º 2/2008, del 14 de enero, que regula el sistema de ingreso a las magistraturas, la formación de los magistrados y la naturaleza, estructura y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales (modificada por Ley n.º 60/2011, del 28 de noviembre; y por Ley n.º 45/2013, de 3 de julio), art. 19.

(20%); el conjunto de factores relacionados con la calidad de la intervención en la discusión de los temas de Derecho (20%).

La *formación inicial*. Entre los candidatos que obtengan la mayor puntuación se distribuyen las plazas disponibles para ingresar a la formación inicial con el estatus de auditores de justicia.<sup>14</sup> La formación inicial tiene dos ciclos: 1) un ciclo teórico-práctico realizado en la sede del CEJ, sin perjuicio de estancias de corta duración en los tribunales; 2) un ciclo de formación teórico-práctica y la estancia en los tribunales, en el ámbito de la magistratura escogida. El objetivo general de la formación inicial es proporcionar a los auditores de justicia la calidad en el desempeño y la competencia técnica necesaria para el ejercicio de las funciones de jueces en los tribunales judiciales, administrativos, fiscales y de magistrado del Ministerio Público. El tiempo de duración de cada uno de los dos ciclos es de septiembre a julio del siguiente año.

Tiempo de *estancia como juez adjunto*. Los auditores judiciales aprobados en el curso de formación inicial son nombrados jueces adjuntos por el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y Fiscales o por el Consejo Superior del Ministerio Público, según el caso. La fase de estancia como juez adjunto dura 12 meses (con la posibilidad de prorrogarse por seis meses más en algunos casos), según un plan individual elaborado por el CEJ. Terminado el período, si no hay obstáculo, los magistrados son nombrados en régimen de efectividad, y si hay vacantes, en calidad de auxiliares.<sup>15</sup>

El *Conselho Superior da Magistratura*, el *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais* y la Procuraduría General de la República envían anualmente al Ministerio de Justicia información fundada del número previsible de magistrados necesarios para cada una de las respectivas magistraturas, teniendo en cuenta el tiempo que lleva la formación inicial. De las plazas salidas a concurso se reservan el 25% respectivamente para magistrados judiciales, del Ministerio Público, para los jueces de los tribunales administrativos, y para los jueces fiscales.

---

14 Es una relación contractual de formación entre el candidato habilitado en el concurso y el Centro de Estudios Judiciales. El contrato no le confiere al candidato en ningún caso la condición de funcionario o agente del Estado. Ver Ley n.º 2/2008, del 14 de enero, que regula el sistema de ingreso a las magistraturas, la formación de los magistrados y la naturaleza, estructura y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales (modificada por Ley n.º 60/2011, del 28 de noviembre; y por Ley n.º 45/2013, del 3 de julio), art. 31.

15 Ley n.º 2/2008, del 14 de enero, que regula el sistema de ingreso a las magistraturas, la formación de los magistrados y la naturaleza, estructura y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales (modificada por Ley n.º 60/2011, de 28 de noviembre; y por Ley n.º 45/2013, del 3 de julio), arts. 32 y 70.

El *ascenso* dentro de la carrera judicial se realiza mediante promociones y concursos internos. La promoción tiene en cuenta las evaluaciones periódicas que hacen los inspectores judiciales. Estos son magistrados en comisión de servicios nombrados por el Consejo Superior de la Magistratura, elegidos entre los tribunales de apelación y los jueces de primera instancia (Oberto, 2003: 99.)

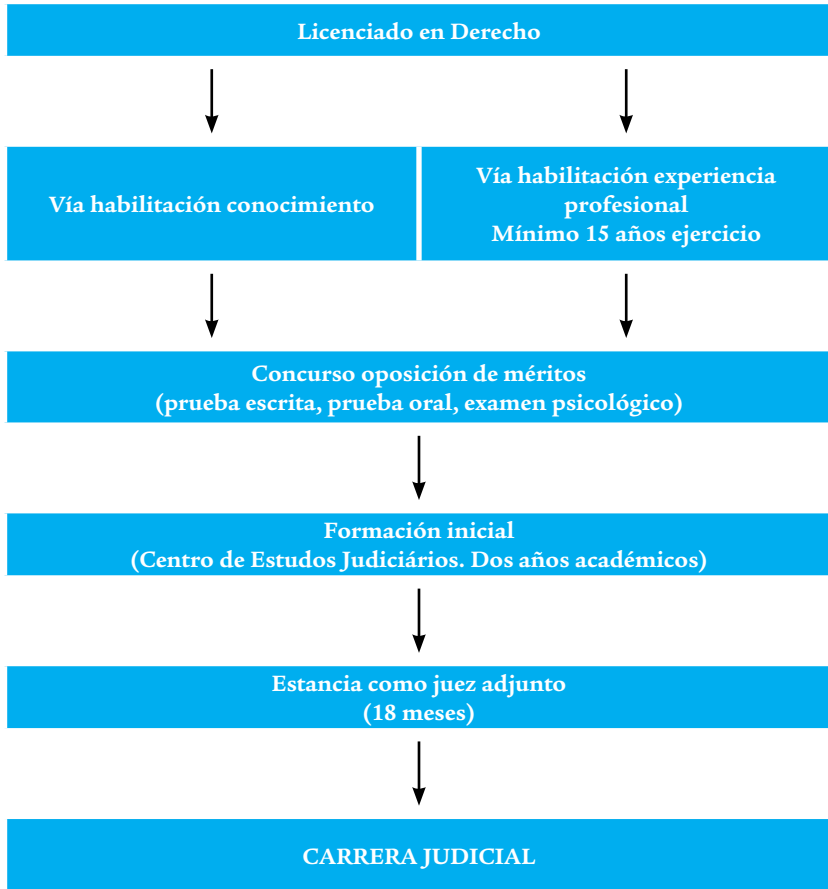
La *selección de jueces del Tribunal Supremo* se hace mediante concurso público y abierto de méritos. Lo organiza el Consejo Superior de la Magistratura, habitualmente cada dos años. Al concurso concurren los jueces de la jurisdicción ordinaria, los fiscales y las personas con licenciatura en Derecho y méritos probados con al menos veinte años de experiencia profesional en el ejercicio del Derecho o la docencia del mismo.

La *selección de los jueces del Tribunal Constitucional* se realiza entre los jueces de los demás tribunales y candidatos con licenciatura, máster o doctorado en Derecho. De los trece jueces que conforman dicho tribunal, diez son nombrados por la Asamblea y tres son escogidos entre los mismos jueces, en cada caso por mayoría cualificada de dos tercios. Seis de los jueces candidatos deben ser jueces de otros tribunales.

Para algunos asuntos laborales, de familia y menores, y de arrendamientos rústicos, los tribunales incluyen jueces legos (*juízes sociais*). Se eligen entre nacionales portugueses, con edad comprendida entre 25 y 65 años, capacidad de leer y escribir en portugués, pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, idoneidad reconocida, y no haber sido acusado o condenado por delitos dolosos.



Diagrama 4  
Vías y sistema de acceso a la Carrera Judicial en Portugal



## 6. La influencia doctrinaria y teórica europea en América Latina

Como se ha mostrado, tras la Segunda Guerra Mundial, en Europa dos de las opciones compartidas por algunos Estados (España, Italia, Portugal, etc.) para garantizar la independencia judicial han sido: a) la pertinencia del sistema de concurso de mérito y oposición; y b) la pertinencia de los consejos de la judicatura o magistratura.

En lo que se refiere a la creación de Consejos de la Magistratura, el ejemplo ha sido seguido en América Latina. En esta región, durante las últimas tres décadas, y particularmente durante los años noventa, fue evidente la instrumentalización y dependencia de la Función Judicial respecto del Ejecutivo. Es precisamente en esa época que se va a crear o reformar el Consejo de la Magistratura en algunos países de América Latina: Argentina (1994), Bolivia (1994), Colombia (1981, y reforma en 1991), Costa Rica (1989), República Dominicana (1994), Ecuador (1992), El Salvador (1983), México (1995), Panamá (1987) y Paraguay (1992) (Salas y Rico, 1990). Reconociendo en general el aporte positivo en ambos continentes de los Consejos de la Magistratura, así como la acogida del sistema de selección de jueces por concurso de mérito y oposición, sin embargo, su contribución al aseguramiento de la independencia judicial, su éxito, será mayor o menor dependiendo de otros factores sociopolíticos fundamentales. La democratización progresiva del sistema económico y mediático, por ejemplo, son condiciones materiales igualmente estructurales para la independencia judicial. La experiencia está en marcha (Guerra, 2002: 253-257).

Con respecto a las escuelas judiciales, la experiencia de algunos países europeos (p. ej., la Escuela Judicial Española, 1944) se extendió por algunos países latinoamericanos. Así por ejemplo, en Argentina (1978) se estableció el Centro de Estudios Judiciales en la provincia del Chaco, en México (1978) se creó el Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial de la Federación de México, en Chile (1979) se creó la Escuela de Jueces de la Universidad de Chile, en Venezuela (1980) se puso en marcha la Escuela de la Judicatura en Venezuela, etc. (Salas y Rico, 1990). En 2011 se creó la Escuela Judicial de América Latina (EJAL) en el seno de la Red Latinoamericana de Magistrados (REDLAJ) como una mediación más para elevar la formación y estándares éticos de los jueces y magistrados (tiene como objetivo la capacitación de unos 50.000 magistrados en los próximos años). En la actualidad la integran 19 países latinoamericanos, además de España y Portugal, y cinco países en calidad de invitados (Angola, Cabo Verde, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Este).

En el caso concreto del Ecuador, la independencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido comprometida, y la institución ha sido instrumentalizada a lo largo de la historia. Los hechos evidencian cómo la falta de independencia ha violentado el derecho de las personas, pueblos, nacionalidades y Naturaleza. En la Constitución de 1979, los candidatos a jueces eran presentados por el Congreso Nacional y designados por el mismo Congreso. Los requisitos exigidos eran tener al menos 40 años de edad y 15 de experiencia profesional (docencia, ejercicio profesional o judicatura). El número de

miembros elegidos para la Corte Suprema era 16. Se les elegía por un período de seis años. Cabía la reelección, y las vacantes se cubrían interinamente por designación de la misma CSJ en tanto que procedía la designación del Congreso Nacional. La primera reforma constitucional (1983) redujo a cuatro años el período de nombramiento. La segunda reforma constitucional (1992) lo elevó de nuevo a seis años, con renovación parcial de un tercio cada dos años. Además, subió a 31 los miembros de la CSJ y estableció que los candidatos a jueces de la Corte serían presentados en números iguales por el Presidente, el Congreso Nacional y la misma CSJ. Asimismo, se reconocía la posibilidad de reelección indefinida. La tercera reforma (1996) mantuvo los cambios indicados de la reforma anterior. La cuarta reforma (1997) volvió a cambiar el procedimiento; los candidatos a jueces serían presentados y designados por la CSJ. Los requisitos exigidos eran al menos 40 años de edad y 20 de experiencia profesional (docencia, ejercicio profesional o judicatura). El número de miembros elegidos para la Corte Suprema se mantuvo en 31. Se les eligió sin período fijo y las vacantes se cubrían por cooptación.

En la Constitución de 1998, los candidatos a jueces de la CSJ eran presentados por la misma CSJ, la cual había sido «por esta vez» recompuesta (de nuevo) por el Congreso un año antes. Los requisitos exigidos eran tener al menos 45 años de edad y 15 años de experiencia profesional (docencia, ejercicio profesional o judicatura). El número de miembros elegidos para la Corte Suprema era 31. Se les elegía sin período fijo. Las vacantes se cubrían por cooptación. La primera reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial (2005) estableció a la ciudadanía como el órgano que presenta candidatos a jueces y a un Comité de Calificación («por esta vez») para designar a los jueces. Además, fijó en 65 años la edad límite para ser miembro de la CSJ, y añadió, entre otros requisitos, el haber obtenido el título de doctor en Jurisprudencia al menos tres años antes de la designación, de una universidad con al menos quince años de existencia. La segunda reforma a la referida ley (2006) mantuvo lo reformado en la primera.

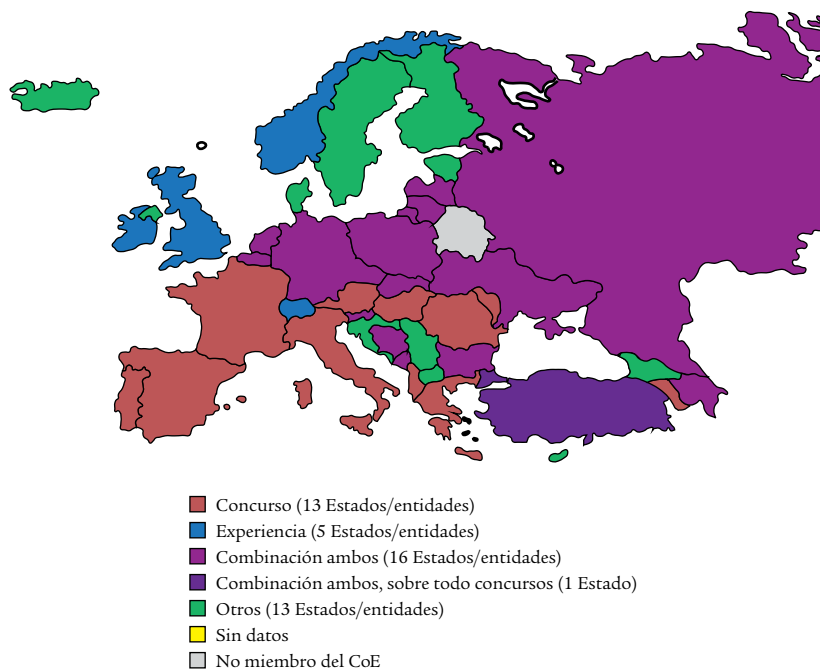
De esta descripción de los sistemas de selección de jueces en Ecuador, podemos inferir que la Constitución de 1998 recogía un sistema mucho más cerrado que el establecido en la Constitución de 1979; sin embargo, la Constitución de 2008 apuesta por la independencia de la Corte Nacional de Justicia (la cual sustituyó a la Corte Suprema de Justicia). Para ello se establece que los candidatos a jueces de la Corte Nacional de Justicia son presentados por la ciudadanía misma, y designados por el Consejo de la Judicatura. Los requisitos exigidos son tener al menos 10 años de experiencia, sin establecerse edad mínima. El número de miembros elegidos para la Corte Suprema es 21. Se les elige por nueve años, con renovación por tercios

cada tres, sin posibilidad de reelección. Las vacantes se cubren por el Consejo de la Judicatura mediante concurso de méritos y oposición. Este sistema de selección de magistrados supone un avance en relación al sistema europeo de designación de magistrados de las Cortes Nacionales de Justicia, donde se sigue manteniendo un sistema en el que intervienen otros poderes del Estado.

Finalmente, conviene hacer una advertencia. La apuesta por sistemas de concurso público de mérito y oposición en la selección de jueces en distintos sistemas jurídicos, como en la Europa meridional, y su influencia y recepción en América Latina, puede tener una doble utilización. La primera, honesta y legítima, responde a un sincero deseo de liberar a los jueces de intromisiones y reforzarles su independencia, en línea con el sentir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 10). La segunda, oculta e ilegítima, sería crear jueces técnicos altamente cualificados, políticamente neutros y despolitizados, predecibles en sus resoluciones y servidores directos o indirectos de los intereses del mercado capitalista. Este sería el instrumento jurídico que necesita el cada vez más complejo mercado de relaciones del capital. El capitalismo, para reproducirse, requiere arrebatar, controlar e instrumentalizar el poder judicial de los pueblos, particularmente cuando sus gobiernos optan en su acción no por los intereses burgueses sino por satisfacer las necesidades y capacidades populares.

## Anexo 1

### Sistema de selección de jueces en Europa



**Fuente:** Comisión Europea para la Reforma de la Justicia, *Sistemas Judiciales Europeos* (Consejo de Europa, 2012).

## 7. Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA  
2012 *Sistemas judiciales europeos*. Consejo de Europa.
- CONSEJO CENTRAL DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE MAGISTRADOS  
1999 *El estatus universal del juez*, s. d.
- DI FEDERICO, Giuseppe, coord.  
2005 *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, Hollande y Spain*. Bologna: Editrice Lo Scarabeo.
- GUERRA, Luis López  
1997 «Modelos de gobierno de los jueces: Parlamento y Constitución». En *Anuario Universidad Castilla-La Mancha* n.º 1: 10-32.
- JARIA I MANZANO, Jordi  
2010 «Selección, perfil profesional y formación inicial de los jueces en España». En *Revista de Educación y Derecho* n.º 3: 1-26.
- O'CONNELL, Fiona y Ray McCaffrey  
2012 *Judicial Appointments in Germany and the United States*. Northern Ireland Assembly: Research and Information Service Research Paper. Paper 60/12: 3-32. Marzo.
- OBERTO, Giacomo  
2003 *Recrutement et formation des magistrats en Europe. Etude Comparative*. Alemania: Editions du Conseil de l'Europe.
- OLARIETA ALBERDI, Juan Manuel  
2011 «La separación de poderes en el constitucionalismo burgués». En *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* n.º 32.
- ONU  
1985 *Principios fundamentales sobre la independencia de los jueces*, s. d.
- SALAS, Luis y José María RICO  
1990 *La carrera judicial en América Latina. Independencia, formación y profesionalismo*. Centro para la Administración de la Justicia. San José de Costa Rica. Disponible en [http://enj.org/portal/biblioteca/funcional\\_y\\_apoyo/carrera\\_judicial/19.pdf](http://enj.org/portal/biblioteca/funcional_y_apoyo/carrera_judicial/19.pdf), acceso: 19/1/2013.

## **Fuentes legales**

### **Alemania:**

Ley de la Judicatura, de 1972, vigente, reformada.

### **España:**

Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial (última modificación, 22.7.2011).

Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (y sus modificaciones introducidas por las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000 y con expresión particularizada de las reformas conforme a las Leyes Orgánicas 6/2007, del 24 de mayo, 1/2010, del 19 de febrero y 8/2010, del 4 de noviembre).

Reglamento 2/1995, del 7 de junio, de la Escuela Judicial.

### **Italia:**

Decreto Legislativo n.º 160/2006, de acceso a la Magistratura.

Ley 30 de julio de 2007 n.º 111, que modifica el capítulo I del Decreto Legislativo n.º 160/2006, de acceso a la Magistratura.

CSM, Reglamento para la formación inicial de los magistrados ordinario, del 12 de junio de 2012.

### **Portugal:**

Ley n.º 21/85, del 30 de julio, del Estatuto de los Magistrados Judiciales.

Ley n.º 36/2007 del 14 de agosto, que dota al Consejo Superior de la Magistratura de autonomía administrativa y financiera.

Ley n.º 13/2002, de 19 de febrero, que aprueba los Estatutos de los Tribunales Administrativos y Fiscales (modificada por Ley n.º 2/2008, del 14 de enero, que regula el sistema de ingreso a las magistraturas, la formación de los magistrados y la naturaleza, estructura y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales; modificada por Ley n.º 60/2011, del 28 de noviembre; y por Ley n.º 45/2013, del 3 de julio)

### **Consejo de Europa:**

Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.





# Independencia judicial y democracia en Ecuador

Ricardo Restrepo Echavarría

Toda persona que se proclame democrática está de acuerdo con que el sector judicial debe ser independiente. Sin embargo, frecuentemente se difiere sobre si determinada situación ejemplifica dicha independencia o no. Este ensayo tiene el propósito de desarrollar una concepción adecuada de la independencia judicial en democracia y utilizarla para analizar el sistema judicial en Ecuador.

A cierto nivel de análisis, la independencia judicial democrática se fundamenta en la razón de ser de dicha rama del poder público. Esta razón de ser es que cumple la *función* de garantizar los derechos en el ámbito judicial, independientemente de la posición de poder que tengan los involucrados, incluyendo posiciones de actores de otras ramas del poder estatal, evitando así el posible abuso contra el cual advirtieron Montesquieu y el joven Madison. Pero para que el poder judicial tenga una adecuada independencia, debe también resguardarse de indebidas influencias de actores no-estatales de poder o de que la Función Judicial se vuelva un botín político de ciertos partidos. La aplicación de los derechos se da tanto en la administración de justicia en casos de conflicto específico como en el control constitucional de otras Funciones del Estado. La aplicación del derecho de forma independiente también concierne la capacidad y voluntad, de las juezas y los jueces, de realizar controles internos. La Función Judicial es independiente cuando de hecho realiza su función sin interferencias positivas ni negativas, ni internas o externas. Cómo generar las condiciones para el cumplimiento de la Función Judicial es una cuestión íntimamente ligada a la cuestión de los fines de la Función Judicial. Frecuentemente, se dice que la materia judicial debe ser independiente de la política y del mercado. Owen Fiss (2003) fundamenta la idea de que la independencia de la Función Judicial de la política es adecuada solo hasta cierto punto. Por ejemplo, en rupturas o transiciones de Estado, como se dieron en Argentina en 1983 y en Chile de 1989, no es adecuado pensar, sobre la base

de la justicia, que a la Función Judicial se le debe separar completamente del cambio político del carácter del Estado. Como lección general, se puede decir que en transiciones democráticas no se debe blindar a la Función Judicial del cambio histórico que se vive.

Por otro lado, se podría pensar que la materia judicial debe ser en todo sentido aislada del mercado. Por ejemplo, un sistema judicial basado en la compra y venta de evidencia y fallos claramente carece de la independencia adecuada. El sistema judicial debe ser independiente de este *tipo* de mercado, ya que de lo contrario sería dependiente de la corrupción del capital. Sin embargo, sí debe tener un sustento para el nombramiento de jueces en la competencia entre los cuadros, en concursos públicos por puestos de juezas y jueces asociados a salarios propios de su función, para asegurar un buen servicio judicial. Como dice Zaffaroni, el «pueblo les paga para que juzguen y quiere un buen servicio de justicia» (1992: 145), a lo cual se le puede añadir que garantice sus derechos en el ámbito judicial. Un muy buen mecanismo para asegurar que jueces competentes integren la Función Judicial es por medio de dicho sistema de competencia por los puestos de jueces. Profundizando sobre esta materia, surge una concepción de la independencia judicial en términos de grados y tipos de conjuntos de factores institucionales que le permita e incentive a proveer el servicio público de la justicia en función de la garantía de derechos. En este artículo, se empieza por analizar la relación de la Función Judicial y otros poderes, con el fin de afilar y sintetizar los conceptos relevantes a la independencia judicial.

Con estos conceptos generales en mente, a continuación se los aplica a la situación de derechos en Ecuador desde su entrada a la democracia en 1979, puntualizando la transición constituyente marcada por la Constitución de 2008 como una transición democrática y democratizante, que busca la construcción de una nueva Función Judicial independiente de los poderes económicos privados y de partidos políticos de los cuales ha sido dependiente hasta ahora.

## **1. La independencia judicial a la que vale la pena aspirar**

### **1.1 La independencia judicial en Estados en transición**

Como punto de partida, podemos caracterizar una tendencia pronunciada del pensamiento libertario y liberal al decir que identifica al Estado como la amenaza principal a los derechos y la libertad. La división entre los Poderes del Estado sirve para que cada Poder tenga la independencia requerida para

hacerle contrapeso a los otros y, así, equilibrar el sistema. El rol de los Poderes independientes es contrarrestar las acciones de los otros Poderes. Como el Estado es considerado la amenaza a los derechos y la libertad, el equilibrio se encuentra en la eliminación neta de la acción del Estado. La energía de cada Poder independiente del Estado se focaliza en ejercer una constante lucha contra los otros Poderes. Se considera importante el fortalecimiento de cada Poder para que así pueda efectivamente eliminar la acción de los otros Poderes estatales, pero no lo suficiente como para comprometer la capacidad de ellos de contrarrestar su propia ambición —es decir, los Poderes del Estado son independientes cuando luchan infructuosamente unos contra otros—. La división e independencia de los Poderes están equilibradas cuando la interacción entre los Poderes y contra-Poderes del Estado tiene *balance cero*. La independencia judicial se realiza cuando la rama judicial elimina la acción de los otros Poderes, sin llegar a tener una supremacía que comprometa la capacidad de lucha de los otros Poderes contra su propia ambición. Ya que el Estado se encuentra en una constante pugna entre sus ramas, se protege a las personas de su abuso.

Este pensamiento libertario, como se conoce, tiene raíces en cierta interpretación del *Espíritu de la ley* de Montesquieu, e influenció fuertemente el diseño del Estado estadounidense. «[N]o hay libertad si el poder judicial no es separado del legislativo y el ejecutivo» (Montesquieu, 1748: 173), a fin de que en un gobierno para y entre personas la ambición de unos pueda contrarrestar la ambición de abusar de los otros (Madison, 1788). El pensamiento neoliberal de Nozick (1974) tiene casi el mismo fin: la supuesta protección de los derechos de la gente enfrentándose a un Estado que, al ejecutar legislación y política pública de forma efectiva, aun si se constituye de disposiciones constitucionales o de la mayoría de la población, es ipso facto una fuente ilegítima de poder, ya que dicha acción siempre tiene costos para individuos que no consienten.<sup>1</sup> Como medicina, sin embargo, para contrarrestar un poder político totalitario, se sugiere la introducción de unas cortes independientes que contrarresten el poder de un malévolo monarca o dictador, con balance cero.

La población, los derechos y la libertad se habrían beneficiado si las dictaduras militares represivas de América Latina en el siglo XX hubieran tenido una rama judicial con una independencia y voluntad de lucha que contrarrestara la acción estatal que generó la violación de derechos humanos a gran escala. En su lugar, sin embargo, las cortes frecuentemente servían

---

1 Para Nozick, y como fue visto en la era neoliberal, la seguridad física en un sentido estrechísimo y los actores de este ámbito tienen un rol privilegiado.

a ese poder político ilegítimo y violador de los derechos, la justicia y la libertad. Como observa Owen Fiss, después del golpe de Estado de 1973 en Chile, el «Presidente de la Corte, Enrique Urrutia Manzano, puso la banda presidencial al general y orgullosamente declaró: “dejo el poder judicial en sus manos”» (Fiss, 2003: 58). Para ese entonces, rigiendo desde 1969, Chile había firmado la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El golpe de 1973 violó los derechos políticos codificados en el artículo 23, el cual, entre otros, reconoce el derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad por medio del voto, en expresión libre de los electores. Chile, por supuesto, no había ratificado la competencia de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para entonces, y había expresado en el momento de la firma que dicha competencia dependía de la ratificación parlamentaria requerida por su Constitución (Organización de Estados Americanos, s. f.). Por esta razón, ni la Comisión ni la Corte Interamericana tenían la competencia institucional de procesar esta violación de derechos, que, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no nacen de nada más que de «los atributos de la persona humana». Este punto es importante porque explica que si bien los derechos humanos son reconocidos por el sistema interamericano, cuya misión es protegerlos, estos derechos existen independientemente de si son reconocidos o protegidos por este organismo; y, por lo tanto, es posible que se violen los derechos sin que se pronuncie el sistema interamericano de derechos humanos sobre su violación.

Meses antes del golpe que estableció la dictadura, Chile había ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>2</sup> el cual explica que los «derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana», y reconoce: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural» (artículo 1). Sin embargo, solo en 1976 entró en vigor este instrumento, cuando la dictadura chilena estaba bien instalada.

Como es bien conocido, estos derechos políticos se siguieron violando hasta que el candidato Patricio Aylwin fue electo y asumió la Presidencia en 1990. Pero sumado a esta violación de derechos, fue política estatal el asesinato de miles de personas, torturas y desapariciones, y es difícil identificar qué derecho humano reconocido en los instrumentos internacionales no fue violado por el Estado. Durante ese tiempo, el Poder Judicial sirvió a la represión, ya que, como lo dijo el presidente de su más alta Corte, había sido entregado orgullosamente a Pinochet.

---

2 En febrero 10 de 1972 (Naciones Unidas, s. f.).

Cuando Patricio Aylwin llegó a la Presidencia, se encontró con dos situaciones de relevancia para la justicia: 1) la Constitución vigente había sido adoptada en 1980, durante el reino del terror de la dictadura, la cual establecía que para ser modificada requería tres quintos de votos de ambas cámaras del Legislativo (Constitución Política de Chile, 1980: artículo 63), el cual contenía senadores designados por instituciones controladas por Pinochet, en particular, de la Seguridad Nacional y de la Corte Suprema (Constitución Política de Chile, 1980: artículo 45); y 2) una Corte Suprema compuesta con 14 de los 17 jueces designados por Pinochet.

Dado el poder de los militares liderados por Pinochet en el momento, poner en proceso una constituyente para la elaboración de un nuevo contrato social con legitimidad democrática, que expresara la libre determinación de las personas a gobernar y a ser gobernadas, o de una reforma, no parecía factible. Tampoco parecía viable, por la misma razón de la amenaza del poder fáctico militar, que se generara una Corte con una composición distinta, con independencia democrática, es decir, que materializara la voluntad de los gobernados al aplicar las leyes que ellos se han dado a sí mismos.

Sin embargo, vale la pena preguntar en este contexto de transición democratizante, desde una *perspectiva puramente de justicia* —es decir, si hubiera sido una opción realista y sin derramamiento de sangre inocente—, si habría sido adecuado que el presidente hubiera gestionado un nuevo proceso de designación de jueces. ¿Existía una razón decisiva para no propiciar la construcción democrática de una nueva Carta Magna chilena? ¿Existía una razón decisiva para no instalar procesos de selección democrática de jueces que reemplazaran las fichas pinochetistas? Aparte de la amenaza militar, las respuestas parecerían ser que no. Lo que moralmente prevenía una intervención en la Función Judicial era la amenaza de que los militares respondieran con represión y re-instalaran la dictadura; no que había una supuesta independencia judicial a la cual no se podía tocar.

Por su parte, durante la dictadura Argentina, el Poder Judicial fue servil al régimen, el cual fue aun más violador de derechos humanos que el de Pinochet, si las cifras oficiales de desaparecidos sirven de indicador.<sup>3</sup> La dictadura designó a los jueces de la Corte Suprema. Ignorando las cuestiones de poder, y enfocándonos puramente en la cuestión de justicia, vale la pena preguntarse si el presidente Alfonsín, elegido democráticamente, hubiera podido demandar la renuncia de estos jueces. Parecería que moralmente

---

3 Las cifras oficiales de Chile son 2.296 homicidios calificados según el Informe Rettig; y en Argentina, según la Secretaría de Derechos Humanos, es de 13.000 desaparecidos (Calvo, 2003).

sí habría sido legítimo que lo hiciera. La independencia judicial no prevenía que interfiriera las cortes para asegurar que el sistema judicial empezara a tener una debida sintonía con el sistema democrático.

Lo mismo se puede decir en relación con naciones oficialmente consideradas democráticas en procesos de transición estatal, aun cuando el Poder Ejecutivo se mantiene. Es cuestionable si Estados Unidos podría haber sido una democracia en 1776, o en 1787. En su Declaración de Independencia y en su Constitución, la incipiente nación de Estados Unidos proclamaba el respeto por los derechos de todos por igual, y un gobierno del pueblo. Oficialmente, Estados Unidos ha sido considerado un país democrático. Sin embargo, no debe pasar sin cuestionamiento que esta nación pueda ser democrática cuando el carácter del Estado era la expresión excluyente de élites masculinas hacendadas y blancas. Hoy se puede dudar del grado de democracia de este país, debido a que tiene un sistema político donde el dinero, en vez de la voz deliberativa del pueblo, determina fuertemente la acción del Estado (Ferguson, 1995; Lessig, 2011). Sin embargo, esta nación en la historia oficial de la democracia frecuentemente es considerada una democracia, y en 1865, cuando el Norte ganó la guerra civil contra el Sur esclavista, el país vivió una transición democratizadora.

Las cortes hasta entonces habían defendido el sistema esclavista con base en el derecho constitucional a la propiedad. Sin embargo, habría sido insostenible que un blanco sureño hubiera exigido en 1870 que se le devolviera un esclavo que otro blanco sureño le robó en 1860. Esto, no solo por la razón general de que la esclavitud es éticamente impermisible, sino por la razón específica de que el régimen esclavista legalmente ya no existía. Parecería claro que habría sido injusto que un juez sureño juzgara en 1870 que se le debía restituir su posición de dueño de esclavos a quien la reclamara. Adicionalmente, es inverosímil decir que el juez que apoyó el sistema esclavista era un juez más independiente, en el sentido deseable de acuerdo con los valores democráticos y de derechos humanos, que uno que lo reemplazó debido al cambio político generado por la abolición de la esclavitud. No podría justificarse la no interferencia en la rama judicial para cambiar jueces defensores del sistema de esclavitud por jueces que no lo eran, con base en el principio de la independencia judicial.

La lección que se desprende de estos casos es que en transiciones democratizadoras sustanciales, el Poder Judicial no necesariamente debe ser inmune a los cambios políticos, y a veces es lo justo que sea intervenido. Si hay una transición de una dictadura a otra, la cuestión de mantener los jueces anteriores parecería no ser justificable sobre la base de la independencia

judicial, ya que ninguno de los dos poderes judiciales sería independiente. Cuando se realiza una transición democratizante del Estado, tampoco parecería haber un imperativo de mantener los jueces anteriores sobre la base de la independencia judicial, ya que se ha adoptado otro modelo de Estado con bases más democráticas. Por supuesto, cuando se transita de un Estado democrático a una dictadura, sí hay un imperativo de mantener los jueces anteriores para tratar de salvar los elementos vivos de legitimidad en el sistema. Si la transición es una transformación democratizadora que implique elegir nuevos jueces a través de nuevos procesos de selección que constituyan mejores prácticas que garanticen los derechos humanos, hay un imperativo proporcional de cambiarlos.

## **1.2. La independencia judicial y el poder popular**

Como se fundamenta en la teoría democrática y republicana,<sup>4</sup> la acción estatal no es necesariamente violadora ni de derechos ni de la libertad humana, ya sea por definición o por ley natural. En democracia, el derecho a la libre determinación de los pueblos, como lo reconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental. En democracia, este derecho implica que la regla de decisiones en el centro del accionar estatal es la del gobierno de la mayoría, que habilita al Estado para intervención activa o pasiva en función de eliminar la dominación: cuando los derechos de unos son violados por otros. La Constitución democrática es por supuesto un eje central de la acción del Estado porque expresa los principios de convivencia que el pueblo en uso de su libertad se otorga a sí mismo.

Una forma —quizás la más importante, si bien no la más común— de obtener una Constitución democrática es por medio de alta participación ciudadana en su elaboración y, subsiguientemente, en su aprobación. La Constitución debe ser relativamente rígida, pero esto no quiere decir que no sea modificable por el mismo pueblo soberano que expresa su libre voluntad cuando la elabora.

Alexis de Tocqueville, al escribir sobre la democracia en Estados Unidos, es uno de los autores clásicos preocupados por que el gobierno de la mayoría no se convierta en tiranía. Sin embargo, la tiranía más evidente del sistema que analizaba era la de una minoría. Es, por el contrario, a medida que se le ha reconocido al resto de la población y se le ha garantizado derechos

---

4 Ver, por ejemplo, el trabajo de Ian Shapiro (2005; 2007; 2011; 2012), Philip Pettit (1997; 2009) y Sunstein y Holmes (2011).

políticos, como el derecho al voto, que han mejorado las condiciones en materia de derechos humanos y libertades.

Una de las funciones del Poder Judicial es la de aplicar el control constitucional en casos en que una mayoría legislativa intente salirse de los parámetros constitucionales que el pueblo en su libre determinación ha establecido. En tales casos, ¿gobierna la mayoría o gobierna la Constitución? Si gobierna la Constitución, sea cual sea, entonces hay una regla de decisión por encima del pueblo soberano en democracia. En estos casos, la Constitución no sería una Constitución democrática y, por lo tanto, no es una serie de principios que el pueblo se daría a sí mismo en su libre determinación. Esto puede parecer la implicación a primera vista de la idea de control de constitucionalidad. Entonces, podemos identificar el dilema aparente: o control de constitucionalidad o Constitución democrática.

Como clásicamente parece haberse expresado en *Marbury v. Madison*, si hay control constitucional sobre las decisiones de la mayoría, entonces la mayoría no puede adoptar decisiones contrarias a la Constitución y, por lo tanto, la Constitución es la fuente fundamental del poder legítimamente constituido. Sin embargo, la Constitución del Ecuador, en el artículo 1, reconoce al pueblo como el soberano y, por lo tanto, fuente del poder legítimamente constituido; así que el pueblo, de acuerdo con esto, puede cambiar la Constitución. Además, fue por aplicación de la regla de la mayoría que se eliminó la vigencia de la Constitución de 1998, un acto por fuera de sus parámetros ya que no se consideraba en la misma, y que adoptó la Constitución de espíritu neoconstitucionalista de 2008. Igualmente, ha sido por medio del uso de votación que se han efectuado cambios constitucionales que profundicen la garantía del sistema político de los derechos del pueblo, tanto en Chile con las 59 reformas de 1989 y otras de 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005), como en Argentina en 1994.

Adicionalmente, si vemos detenidamente a *Marbury v. Madison*, vemos que lo que dice no es que la mayoría no puede hacer cosas contrarias a la Constitución en toda situación, sino que no lo puede hacer «por medios ordinarios». El sentido en el que tiene razón *Marbury* es que una mera mayoría en el Legislativo no puede alterar la norma suprema que el pueblo se otorga a sí mismo. Para cambiar las reglas fundamentales cristalizadas en la Constitución, el estándar para identificar una expresión confiable de la voluntad general sube, pero no es inalcanzable *tout court*. La Constitución establece los términos bajo los cuales el pueblo acepta que el Estado lo represente y actúe en su nombre. Por esta razón, solo una mera mayoría parlamentaria o el Ejecutivo elegido son insuficientes para cambiar dichos términos, de la misma manera que si una persona le otorga un poder legal especial a otra para que



actúe en su nombre en ciertos ámbitos y bajo ciertos parámetros, la segunda no tiene el poder legítimo de cambiar los términos de ese poder. Para hacerlo, tendría que obtener el consentimiento de la persona que le otorgó el poder en primer lugar directamente. Análogamente, la forma más emblemática en que el poder popular puede de manera legítima cambiar los términos aplicados por el Poder Judicial en el control constitucional es el referendo popular. En este aspecto y en este sentido, una Función Judicial debe obedecer al soberano democrático.

### 1.3. La independencia judicial y el mercado

La independencia judicial en un Estado realmente democrático implica que el mercado no sea admitido en ciertos ámbitos del operar judicial. El mercado no siempre involucra mecanismos y resultados adecuados. Una forma en que la Función Judicial opere bajo reglas del mercado es bajo un sistema de compra y venta de evidencias, fallos y puestos para jueces. Bajo esta opción, los jueces venden sus fallos al mejor postor, cada parte dirigiendo inversiones de dinero y trabajo maximizando el lucro personal, dentro de las opciones que este sistema de «administrar justicia» le ofrece, creándose así un tipo de eficiencia perversa. Como todos sabemos, esto simplemente es otra forma de legalizar el soborno, y en términos de administración de justicia es supremamente ineficiente, ya que no operaría en correspondencia a pruebas reales y fallos de acuerdo con los derechos reales de las personas —es decir, de acuerdo con la justicia—, sino de acuerdo con quién puede ofrecer más dinero. Este tipo de sistema judicial puede ser altamente independiente del poder político, pero altamente dependiente del capital. Es notable que bajo este régimen se viola el principio de que todos somos iguales ante la ley. El sistema judicial donde el dinero manda, si bien no es el poder político, no por esto puede llamarse *independiente* en el sentido deseado, en el que se denomina la independencia judicial en democracia.

Para iluminar otros aspectos de la independencia judicial, podemos compararla a otro organismo frente al cual se dice que debe tener independencia. Frecuentemente se afirma que el Banco Central debe ser un órgano público independiente, dedicado a controlar la inflación. Esto se ha hecho aun cuando para ello se sobrevalúa la moneda o se deja de inyectar capital que enfrente crisis de liquidez, con consecuencias tales como el que se lesione el sector productivo, el empleo, se prolonguen las crisis y, por consiguiente, se afecte negativamente la capacidad de generar mejoras en las condiciones de vida de las personas (Frenkel y Rapetti, 2010; Krugman, 2009; Baker, 2011). Detrás de esta institucionalidad hay intereses claros del sector financiero, que se beneficia de la baja inflación, a pesar de los efectos negativos

para el resto de la población. Una teoría semejante de la independencia judicial podría estar ignorando de forma similar que la supuesta independencia instrumentaliza intereses de poderes lejos del interés legítimo del pueblo, con efectos negativos para el bien común y para la óptima garantía de derechos de la población. De hecho, algunos teóricos han señalado que frecuentemente el anuncio de independencia judicial le indica al capital internacional la dominancia de instituciones que frenan las decisiones mayoritarias tendentes a favorecer sistemas de distribución de recursos que favorezcan sus derechos (Shapiro, 2011).

El mercado, adecuadamente ubicado y estructurado, sin embargo, sí puede tener un rol en la independencia judicial. De acuerdo con Zaffaroni y de acuerdo a los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, el grado más alto de avance en la independencia judicial involucra un sistema competitivo de méritos y oposición para la designación de jueces que juzguen los conflictos de acuerdo con las leyes del pueblo. Para esto, se crean concursos según criterios de competencias donde los aspirantes compiten por estos puestos de trabajo y donde los que mejor cumplen los requisitos apropiados para un juez, conocimiento y vocación ética y jurídica en el área requerida, son seleccionados.

#### **1.4. La independencia judicial, pugna de poderes y cooptación**

Como se argumentó anteriormente, una de las formas de asegurar la independencia judicial es con métodos meritocráticos de selección de jueces. Esto tiene el fin de que los jueces no sean seleccionados por motivos clientelares o por afinidad corporativa, propiciando redes de poder que socavan la habilidad de la Función Judicial para aplicar justicia de forma competente y sin interferencias indebidas. Con relación a la competencia profesional, selección y formación de los servidores judiciales, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas dicen:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

Cuando partidos y grupos de poder instalan mecanismos que previenen la selección meritocrática de jueces para instalar personas lejanas a la idoneidad del servidor judicial pero que sirven sus intereses privados, económicos y de partido, tenemos una situación de falta de independencia judicial.

La pugna de poderes se da en tres niveles, dependiendo de los actores involucrados: poderes formales del Estado, partidos políticos y poderes económicos. Todos involucran una ilegítima lucha por la dominación de espacios y recursos de la esfera pública. Cuando ocurre la pugna de poderes formales del Estado, involucra tradicionalmente una lucha entre por lo menos dos de los clásicos Poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En este caso, nos acercamos al escenario extremo de los pesos y contrapesos mencionado al principio, donde el balance entre los poderes se identifica con su falta neta de acción pública. El efecto colateral —pero directo, sin embargo— es la falta de servicio público que justificaría la existencia del Estado en primer lugar; es decir, en el ámbito judicial, la falta de justicia. Este tipo de pugna puede involucrar poderes como el militar u otros poderes formalmente reconocidos como públicos. No obstante, el Poder Judicial es tradicionalmente débil con relación a los otros y cuando está involucrado en una pugna de poderes, no es generalmente porque está yendo más allá de sus funciones en el sistema democrático de aplicar justicia, sino porque *otros* poderes están tratando de cooptar, limitada o exitosamente, los ámbitos de su autonomía en la aplicación de los derechos. La pugna de los poderes formales por ocupar el Poder Judicial hace que la Función Judicial no pueda ejercerse apropiadamente, ya que no tiene independencia de los otros Poderes del Estado. La independencia es interferida, ya porque uno de los otros Poderes ha logrado ocupar sus espacios de decisión en su beneficio y en contra del bien público, de la imparcialidad e igualdad de partes ante la ley, o porque la riña entre los otros Poderes logra amenazar e incluso tocar al árbitro judicial.

Otro nivel de análisis concierne a una lucha por los recursos del poder público por parte de partidos políticos. En una versión, un actor político puede imponer su voluntad de nombrar a los jueces que le convenga de forma ilegal con el uso del aparato armado del Estado. Cuando se da este tipo de falta de independencia judicial, los partidos luchan y negocian los Poderes del Estado en detrimento de la capacidad de funcionamiento en torno a objetivos públicos o bienes comunes como los derechos. En relación con la Función Judicial, esto sucede cuando un partido político coopta los espacios y recursos del poder judicial para favorecer a su grupo político y, en caso de ser posible, castigar a aquellos quienes se oponen, violentando de igual manera la noción de que la Función Judicial aplica los derechos independientemente de cuestiones normativamente irrelevantes en democracia.

Un sistema de nombramiento de jueces particularmente susceptible a esto es el de la cooptación, ya que, según advierte Popkin (2003: 176), este tiende a «perpetuar una mentalidad corporativa conservadora, ya que los magistrados de la Corte Suprema tienden a seleccionar a personas que comparten los mismos puntos de vista que ellos», abriendo la puerta a copartidarios y cerrando la puerta al resto.

El tercer nivel de análisis del riesgo de la pugna de poderes para la independencia judicial involucra a poderes económicos que luchan por el control de los poderes públicos: privatizándolos y atrofiando sus funciones propias en democracia. El poner jueces afines a sus intereses, por coerción o superficial consentimiento, para juzgar sobre asuntos de su interés, es otro atentado en contra de la independencia judicial.

Por supuesto, en algunos casos estos elementos simples pueden conjugarse para crear situaciones más complejas. Por ejemplo, en un caso uno de los Poderes formales del Estado, bajo el control de un interés partidario que pretende controlar el Poder Judicial, puede encubrir su acción con el discurso de que está generando contrapesos contra el abuso del Poder Judicial. Igualmente, un poder partidario o económico puede haberse tomado el Poder Judicial de forma contraria a la independencia judicial, pero defiende su posición encubriéndose en el discurso de la protección a dicha independencia.

El sistema de cooptación para la designación de jueces en procesos de pugna de poderes es especialmente conducente a que poderes que impiden la aplicación de los derechos se tomen el Poder Judicial, ya que es muy propicio para que, al instalarse ciertos grupos de poder en las cortes, viabilice la forma de perpetuarse y reproducirse en él.

### **1.5. Condiciones materiales**

Parafraseando a Montesquieu (1748: 171), quien habla de la libertad, no hay un concepto que haya propiciado más variadas interpretaciones que el de *independencia*. Algunos han dicho que es el medio por el cual se tumba a un tirano; otros dicen que es el poder de instalar un gobernante que los obliga a obedecer; otros, el poder portar armas y usar violencia; cierta nación puede creer que la independencia consiste en el privilegio de poder lucir una barba larga. Todos aplican el concepto de independencia a las condiciones que se ajusten a sus costumbres e inclinaciones. Sin embargo, Montesquieu (1748: 172) nos recomienda una acepción de libertad que bien puede indicar el concepto apropiado de independencia en relación con lo judicial:

La libertad sólo puede consistir en el poder hacer lo que debemos tener voluntad de hacer, y de no ser limitados a hacer lo que no debemos hacer.

Tomando inspiración de este análisis de la libertad como concepto de la independencia, la Función Judicial es independiente cuando: 1) puede hacer lo que debe hacer; 2) tiene voluntad de hacer lo que debe hacer; y 3) no encuentra factores que limitan el ejercicio de hacer lo que debe hacer. El resultado es que cumple su función. ¿Y qué es lo que debe hacer la Función Judicial? Aplicar justicia por medio de la aplicación de los derechos, incluyendo el control constitucional. Esto se realiza por medio de la aplicación (sin injerencias ni intereses o preconcepciones impropias) del mejor entendimiento de la ley y la justicia, por parte de un juez con una mente competente, sobre los hechos probados. Por supuesto, es una idealización porque siempre habrá limitaciones y posiblemente nunca habrá una Función Judicial perfectamente independiente; así como no hay círculos reales perfectamente circulares o computadoras reales que cumplan perfectamente con sus análisis matemáticos. Siempre habrá imperfecciones. Sin embargo, así como hay objetos reales que son círculos o computadoras porque se aproximan lo suficiente al requerimiento matemático, puede haber poderes judiciales que se aproximen lo suficiente al análisis para ser catalogados como independientes, o altamente independientes. La independencia viene en grados, y lo importante es instalar las condiciones materiales para que se pueda dar a un nivel muy alto.

Zaffaroni sugiere que dos condiciones necesarias son la existencia de un Consejo de la Judicatura, y la selección de jueces con base en concursos abiertos de méritos y oposición. Adicionalmente, Burgos (2003: 32) señala que los jueces deben tener una adecuada formación que sustente los procedimientos, argumentación y fallos observados por el juez, así protegiéndose contra la inseguridad que pueda tener el juez con falta de criterio. Igualmente, se deben instalar mecanismos de aseguramiento de protección financiera que prevenga que los jueces entren en posiciones de vulnerabilidad económica, lo cual los pondría a los pies de la corrupción.

## **2. La vía de Ecuador: la transición de 2008**

Los elementos tratados hasta ahora no constituyen un catálogo completo de los componentes de la independencia judicial. Sin embargo, podemos analizar el Ecuador antes de la Constitución de 2008 y el inicio del proceso que dicha Constitución articula en estos términos. Antes de 2008, Ecuador vivía la estructura política consolidada que incluso Michel Camdessus, del

Fondo Monetario Internacional, describió como «una relación incestuosa entre banqueros, grupos de presión político-financieros y funcionarios corruptos del gobierno» (Burbach, 2008, citado en Ghosh, 2013). Esta realidad, como veremos, se manifestaba en la Función Judicial, la cual tenía una grave carencia de independencia. A continuación, se detallan las vulneraciones sistemáticas a la independencia judicial, rama del Estado que, para 2004, cuando fueron cesados los jueces de la Corte Suprema de Justicia, estaba prácticamente tomada por completo por otras ramas formales de Estado, partidos políticos e intereses económicos contrarios a los derechos del pueblo ecuatoriano.

### **2.1. De la democracia mínima neoliberal a la democracia falsa neoliberal**

Los cambios en la forma y grado de independencia judicial han sido enmarcados por los cambios constitucionales. Para 1997, Ecuador terminó con un período de relativa estabilidad de un sistema de democracia mínima neoliberal, donde las élites que gobernaban decidieron responder a la insatisfacción del pueblo con su gobierno, con un cambio de Constitución y, con él, un cambio en los mecanismos relevantes a la independencia judicial. A la década entre 1997 y 2007 se le puede llamar la época de «democracia falsa neoliberal», período en el cual la democracia mínima neoliberal entra en crisis. Se le puede llamar *falsa* porque el engaño al pueblo por parte de las élites gobernantes llegó a una nueva profundidad, y era palpable la falta de consentimiento de la mayoría de la población (el cual es base de una sociedad democrática) hacia el orden establecido.

La democracia mínima neoliberal de Ecuador comenzó con el ascenso al poder de Osvaldo Hurtado en 1981, cuando el avión del presidente Jaime Roldós se estrelló inesperadamente. Roldós había asumido el poder en 1979 por medio de elecciones, ofreciéndole al país un programa decididamente no neoliberal, para un desarrollo en función de los derechos humanos de la población total. Hurtado fue un ávido defensor de la «redistribución hacia arriba», principio real del neoliberalismo, por medio de mecanismos que aseguraban la socialización de pérdidas y la privatización de ganancias, violando el derecho humano a la propiedad a gran escala. En este sentido, Hurtado y después Febres Cordero, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Comité de Gestión, ejecutaron la llamada «sucretización» a lo largo de los 80. Ellos transfirieron pasivos de actores privados en dólares al Banco Central, además de pagar deuda pública a precios por encima de su valor de mercado, costándole más de USD 5.000 millones a los ecuatorianos (Puetate, Viveros y Zapata, 2008). Según las cifras de CEPAL y del Banco Mundial, Ecuador incrementó su tasa de pobreza en 17% entre 1987 y 1998.

El descontento popular por el empeoramiento de las garantías de derechos y condiciones materiales de la vida impulsaron a Abdalá Bucaram, candidato antisistema con un discurso antioligárquico, a la Presidencia. Meses después de asumir la Presidencia, la corrupción abierta y la evidente falta de aptitud para gobernar generaron un rechazo popular expresado en cacerolazos masivos, los cuales fueron instrumentalizados por los partidos opositores que habían dominado hasta entonces el campo político, a fin de avanzar en su ocupación de los espacios de interés público. Impulsado por los partidos Social Cristiano y Democracia Popular, de León Febres Cordero y Osvaldo Hurtado, respectivamente, el Congreso destituyó sin el debido proceso a Bucaram —por incapacidad mental— y pretendió atender la demanda del pueblo con una Consulta Popular. Vale notar que al no recibir el debido proceso para ser destituido, el presidente continuaba siendo, en términos constitucionales, Abdalá Bucaram.

El Congreso desconoció a la vicepresidenta Rosalía Arteaga como sucesora, y después de unos días, y con una mayoría simple escogió a Fabián Alarcón como presidente interino, figura que no constaba en la Constitución vigente en ese entonces. Solo el presidente era quien hubiera estado facultado para llamar a Consulta Popular (artículo 78, Constitución del Ecuador, 1979). Sin embargo, Fabián Alarcón, apoyado por el Legislativo, pretendía dar respuesta a la crisis de legitimidad impulsando una Consulta Popular, con dos macroelementos de importancia para el análisis presente: el primero (la Pregunta 3) consultaba al pueblo si deseaba que se conformara una Asamblea Nacional para *reformular* la Constitución; el segundo (la Pregunta 11) consultaba al pueblo si deseaba modernizar la Función Judicial brindándole mejores mecanismos para la independencia a la Corte Suprema de Justicia.<sup>5</sup> Con la aprobación popular a las dos preguntas, el Partido Social Cristiano (PSC) y la Democracia Popular (DP) ocuparon mayoritariamente la Asamblea Nacional y decidieron, bajo la presidencia de Osvaldo Hurtado, sin autorización, y por lo tanto sin legalidad ni legitimidad, *eliminar* la Constitución vigente y elaborar una nueva, usurpando plenos poderes constituyentes. Mientras tanto, por decimoséptima vez, el Congreso prometió que solo «por esta vez» escogería los jueces de la Corte Suprema de Justicia (Albuja, 2006: 8). El Congreso, dominado por los mismos partidos, destituyó a los magistrados vigentes de la Corte Suprema de Justicia e instaló jueces a su gusto. Mientras tanto, la Asamblea Nacional aprobó

---

5 Los términos de la Pregunta 11 eran: «modernizar la Función Judicial, reformar el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que su origen sea la propia Función Judicial; nombramientos sin sujeción a periodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley».

una nueva Constitución que establecía el mecanismo de la cooptación para la designación de jueces, proveyendo el mecanismo para que los agentes de intereses que se habían puesto las togas se reprodujeran. Como era de esperarse, los «grandes ganadores» de esta operación fueron los intereses del Partido Social Cristiano (Conaghan, 2012: 656). Jamil Mahuad, de la Democracia Popular, recibió el apoyo para obtener la Presidencia.

La Ley General de Instituciones Financieras, elaborada y promovida anteriormente por Hurtado y Sixto Durán Ballén, permitía la garantía estatal gratuita de la banca y la liberalización de flujos de capital, brindando un incentivo a la banca para tomar altos riesgos que se transfirieran al pueblo cuando fuesen pérdidas, y se privatizaban cuando se ganaba (Vera, 2012). Esto quedó constitucionalizado en la Carta Magna de 1998, en la disposición transitoria cuadragésima segunda, con un tiempo suficiente para beneficiar a los banqueros con fondos públicos. Este es un sistema perverso que Krugman ha descrito como uno donde si se saca cara, yo (un individuo) gano, y si se saca sello, tú (el público) pierdes. El 50% de los bancos colapsó y la economía se contrajo en 1999 casi en 8%. De 1998 a 1999 aumentó en un 44% la pobreza (de 27,17% a 39,24%) según las cifras de CEPAL. Para agravar la situación, las pérdidas en el proceso de dolarización por el congelamiento de los depósitos en sucres fueron aproximadamente del 60% de su valor, costo transferido a los ecuatorianos en general. Solo el congelamiento de los depósitos por parte de Jamil Mahuad significó una violación al derecho de propiedad privada de USD 1.941 millones de la gente común en beneficio de los bancos. Este valor se extrajo de USD 3.311 millones de los depósitos de la ciudadanía. Adicionalmente, el costo del saneamiento bancario cubierto por el Estado se estima que ha costado USD 8.000 millones (Ecuadorinmediato, 2006).

En el ámbito judicial, Ecuador, como el resto de países de la región latinoamericana, no se ha caracterizado por una alta independencia judicial. Sin embargo, aun entre los países de la región, Ecuador ha estado por debajo del promedio de una muestra utilizada por Burgos (2003: 11). En esta muestra, derivada de Feld y Voigt (2002), Ecuador marca un índice de independencia judicial de 0,4 (donde 0 es nada de independencia judicial y 1 es una independencia judicial total). El promedio de la muestra latinoamericana era 0,555. En 2002, con los miembros de la Corte Suprema de Justicia instalados en 1997, Ecuador gozaba de una muy baja independencia judicial real, de acuerdo al estudio de Feld y Voigt (2002, citado en Burgos, 2003). En los términos de Zaffaroni, la Función Judicial de Ecuador en 1997, hasta 2011, podría estar entre lo empírico-primitivo y lo tecno-burocrático, caracterizados por un bajo nivel de servicio judicial a la ciudadanía.



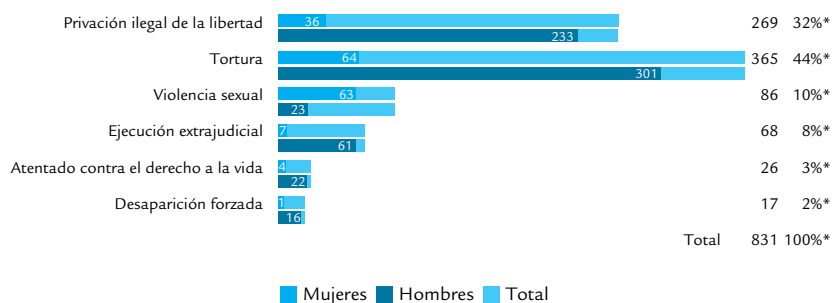
Los jueces designados en 1997 y que se regían por la cooptación, en un contexto de pugna de poderes en el Estado neoliberal, no fueron designados en apego al principio a la independencia judicial. En primer lugar, esta no fue una transición democratizante, sino una profundización del neoliberalismo que atentaba contra los derechos de las personas, las cuales expresaban su insatisfacción con —y no consentimiento hacia— un Estado con una nueva Constitución impuesta antidemocráticamente.

En segundo lugar, el eventual presidente de la Corte Suprema de Justicia, Hugo Quintana, en sus palabras, era «amigo social» de León Febres Cordero y era bien conocido por ser una ficha del Partido Social Cristiano (*Diario Hoy*, 2004a). Cabe recalcar que esto sigue el patrón general de que la Función Judicial en Ecuador ha sido botín político de los partidos tradicionales en pugna, y ha sido el ámbito donde el Partido Social Cristiano ha resultado el principal ganador, a veces por medio de mecanismos aun menos encubiertos.

En 1984 León Febres Cordero y el Partido Social Cristiano efectuaron su primera violación masiva a la independencia judicial al utilizar gases lacrimógenos y tanques de guerra para prevenir la efectiva y legal designación por parte del Congreso de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Con este mecanismo, el Partido Social Cristiano empezó a desarrollar su control de la Función Judicial, proveyendo la cubierta judicial para el período de más violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en la historia contemporánea del Ecuador. La Comisión de la Verdad de la Fiscalía ha destapado violaciones a los derechos humanos, típicas de regímenes autoritarios, como la privación ilegal de la libertad, la tortura, la violencia sexual, la ejecución extrajudicial, el atentado contra el derecho a la vida y la desaparición forzosa; y nos brinda los siguientes datos del período de 1984 a 2008.

Gráfico 1

## Número de violaciones de derechos humanos reportados por las víctimas



\* Porcentaje de víctimas que reportaron cada tipo de violación de derechos humanos, sobre el total de violaciones registradas en el período 1984-2008.

En la mayoría de los cuadros se han redondeado los porcentajes.

Fuente: Comisión de la verdad (2010).

Más del 50% de los casos y más del 60% de la víctimas se encuentran en el período del socialcristiano León Febres Cordero (1984-1988) (Comisión de la Verdad, 2010: 66). Su período también está compuesto por los más sobresalientes crímenes de lesa humanidad (Comisión de la Verdad, 2010: 333). En la tabla 1 elaborada por la Comisión de la Verdad (2010: 108) se muestran indicios de involucramiento de servidores judiciales en violaciones de derechos humanos.

Tabla 1  
Funcionarios públicos responsables

Función Judicial			
Funcionarios nacionales	Número de servidores públicos	Número de casos en los que intervinieron	Número de víctimas
Agentes Fiscales	13	11	84
Jueces	7	4	51
Presidente de la Segunda Corte Distrital	1	1	12
Peritos	4	4	11
Subtotal	25	20	-

Fuente: Comisión de la verdad (2010).

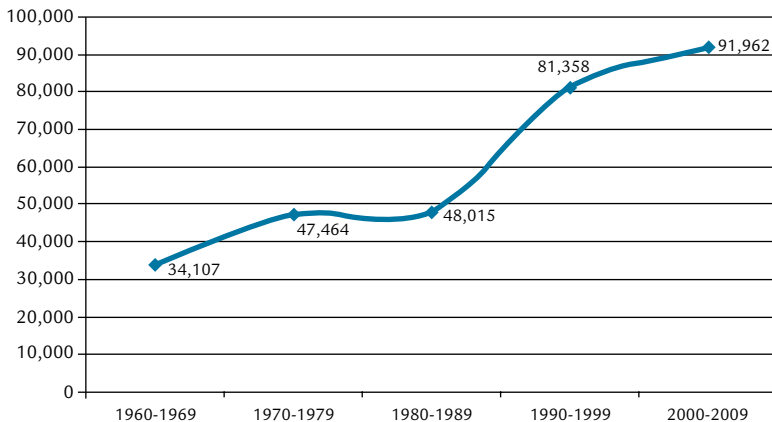
Reforzado su control de la Función Judicial con la nueva designación de jueces en 1997, la «Asamblea Nacional» controlada por el PSC y la DP introdujo la cooptación en la legislación como forma de permanecer y expandir su dominancia, especialmente de la Corte Suprema de Justicia y de las Salas de lo Penal (Basabe, 2011). Los jueces de la Corte Suprema de Justicia, destituidos en 2004, mostraron altos niveles de apego a León Febres Cordero. El diario *El Comercio* documentó una reunión entre varios jueces de esta Corte con Febres Cordero y, por lo menos, con otro miembro del Partido Social Cristiano, en 2003, en la residencia del juez Galo Pico. Al respecto, León Febres Cordero apuntó: «Me reuní, no con dos, sino con 10 magistrados... atendiendo a una reiterada invitación» (*El Comercio*, 2009). En este informe se reporta al juez Pico al afirmar que la reunión trataba sobre criterios para la selección de jueces. Además, los jueces de la Corte Suprema de Justicia cesados en 2004 eran gravemente señalados como participantes en la venta de fallos y omitieron atender los casos más importantes para la nación, la cual reclamaba la aplicación de justicia para banqueros vinculados al Partido Social Cristiano, en especial los hermanos Isaías y su Filanbanco (*El Universo*, 2008), los cuales habían arrojado al país al precipicio económico y político en 1999 (*Diario Hoy*, 2007). La posesión de Hugo Quintana como presidente de la Corte Suprema de Justicia, en 2004, se reportó como un fortalecimiento del control de esta Corte por parte del Partido Social Cristiano (*Diario Hoy*, 2004b). Un caso notorio, que evidencia la parcialidad de la Corte Suprema de Justicia, y su vinculación y dependencia de los poderes financieros y políticos que afectaron al país, es el de Rodrigo Fierro. En 2004, este columnista del diario *El Comercio* emitió un artículo en el cual, con base en el Informe de Wilma Salgado como gerenta de la Agencia de Garantía de Depósitos, señalaba a varios responsables de actos ilegales que condujeron al descalabro financiero de 1999; entre ellos, Febres Cordero. Ignorando la base confiable y sin probada malicia real de las afirmaciones de Fierro, la Corte Suprema de Justicia lo declaró culpable de injuria calumniosa (Fierro, 2004; IFEX, 2004).

El alza en la pobreza, conjugada con la disminución de confianza entre las personas y en las instituciones públicas, de las cuales la Función Judicial es ejemplo, se correlaciona con un incremento en la criminalidad, de la cual las tasas de homicidio son reveladoras. En 1980, la tasa de homicidios en Ecuador era de 6,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Para 1990 subió a 10,3. Para 2001 la tasa era de 15,59 y para 2006 era de 17,79 asesinatos por cada 100.000 habitantes (Undoc, 2012; Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2013; Fundar, 2005). Esto quiere decir que entre 1980 y 2006, la tasa de homicidios subió en un 178%.

Las faltas de garantías de derechos fundamentales para una democracia, avaladas por la presidencia de Mahuad, desplazaron una ola masiva de ecuatorianos hacia el exterior. Entre 1980 y 2004 emigraron 1.154.582 ecuatorianos (con base en estadísticas de Ramírez y Ramírez, 2005: 30-31), aproximadamente el 10% de la población total. Como índice de migración total, podemos ver la migración ecuatoriana a Estados Unidos, la cual se acelera significativamente durante la era neoliberal, a casi el doble en la década de los 90, en comparación con la era gobernada por la Junta Militar en los años 70.

Gráfico 2

### Número de ecuatorianos que recibieron residencia legal en EEUU por década



Fuente: Jokisch (2007) con *2005 Yearbook of migration statistics*, US Department of Homeland Security, 2006.

Comparando con los datos de Doña y Levinson (2004), la tasa de desplazamiento de ciudadanos fuera de las fronteras de su país durante la era neoliberal en Ecuador fue, en términos absolutos y relativos a la población, *más del doble* que la de los chilenos que salieron de Chile durante la dictadura neoliberal de Pinochet. Esto brinda una medida de la falta de garantías de derechos humanos en democracia del país.

Estos hechos dan cuenta de violaciones a la independencia judicial durante toda la era neoliberal, tanto en su modalidad de democracia mínima como de democracia falsa, y los efectos de este sistema de gobierno sobre

los derechos y la justicia de los ciudadanos. Los partidos dominantes instrumentalizaron la voluntad popular por el cambio, generando una democracia falsa, donde su Constitución carecía de legalidad y legitimidad. Simultáneamente, usaron la voluntad popular de aislar la Función Judicial (y en particular la Corte Suprema de Justicia) de los intereses partidarios, económicos y de otra índole corporativa, para hacer exactamente lo opuesto. Expandieron su poder en el campo judicial al instalar los nuevos jueces en la Corte Suprema de Justicia y, con la nueva Constitución, escondieron la mano que los reproduciría en la Corte Suprema de Justicia: la cooptación. Un indicador de cuánto se cumplió con el mandato popular de la Pregunta 11, el cual tuvo un 61% de apoyo popular (de los votos definidos por el «Sí» o el «No»), es la confianza que tenía la ciudadanía siete años después en los jueces que las élites políticas nombraron en la más alta Corte: tan solo un 31,7% (Seligson, Donoso, Moreno, Orcés y Schwarz-Blum, 2006: 82).

Lucio Gutiérrez fue electo con la votación menos baja de los candidatos de los competidores (poco más del 20% en la primera vuelta), después de participar en el golpe de Estado contra Mahuad, el cual instaló un breve triunvirato que desconocía al resto de Poderes del Estado. Gutiérrez llegó a la Presidencia con un discurso que le permitió tener apoyo de partidos de izquierda como Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático. Sin embargo, pronto se desprendió de estas alianzas, definiéndose como el «mejor aliado» de EEUU y siguiendo las prescripciones del Fondo Monetario Internacional: alzar precios de transporte y permitir una explotación petrolera de poco beneficio nacional (en alianza con el Partido Social Cristiano). Cuando esta alianza empieza a romperse, Gutiérrez entabla una alianza con el Partido Roldosista Ecuatoriano y el Partido de Renovación Institucional Acción Nacional, para hacer lo equivalente a lo que había hecho el Partido Social Cristiano en 1997: instalar sus jueces, los cuales similarmente pueden reproducirse por medio del sistema de cooptación «sin interferencia». Juntos, estos partidos resuelven, por la vía parlamentaria, desplazar al Partido Social Cristiano de la Corte Suprema de Justicia, destituyendo a 27 de sus jueces, conformando así la llamada «Pichicorte», para servir estos nuevos intereses de partido.

De acuerdo al muestreo de Pásara (2011), hasta 2008 el perfil del juez está por debajo de su función de administrar justicia. Es un juez pasivo y poco analítico. Solo 1% de los jueces ordena las pruebas, y frecuentemente se vale de testimonios no ponderados. Por ejemplo, en el caso 146-06, 14.12.07, una madre denuncia a su pareja por haber abusado sexualmente de sus hijos, quienes tenían las muestras físicas y los trastornos psicológicos esperados del posible abuso. El hombre fue absuelto porque dos personas declararon haber ido a la casa dos horas después y dijeron que no

pasaba nada anormal. En otro caso, se declaró culpable a alguien de robo de medio millón de dólares únicamente con la declaración de cuatro personas. Un 36% de las sentencias tienen análisis deficitario de pruebas; 22% de las sentencias no son claras sobre lo que se prueba; aproximadamente en un 30% de los casos no hay especificación sobre suficiencia de la prueba base del fallo (en materia constitucional, 80%; en niñez y adolescencia, 56%; y en lo penal, 27%); el 30% de las sentencias no están suficientemente motivadas para merecer debida autoridad. De acuerdo al estudio de Graffe (2011), el juez ecuatoriano de la Función Judicial, además, es cinco veces menos productivo que el juez chileno. De acuerdo con estos indicadores, se puede decir que el nivel de aplicación de los derechos del sistema judicial ecuatoriano es muy bajo; y, de acuerdo al concepto de independencia judicial que opera en este estudio, se puede ver que la ecuatoriana ha sido similarmente baja.

Con estas bases, se puede decir que el Estado correspondiente al período de 1997 a 2007 fue una democracia falsa; y que su independencia judicial, incluyendo la de la Corte Suprema de Justicia, era igualmente falsa. Claramente, detrás de las apariencias, se ven las manos de los mismos partidos rechazados anteriormente por la ciudadanía por el abuso a sus derechos y la profundización de su injerencia antidemocrática en la Función Judicial.

## **2.2. De la democracia falsa neoliberal a la búsqueda de la democracia constitucional de derechos y justicia**

El proceso de adopción de la Constitución de 2008 y de la reforma a la Función Judicial posee grandes diferencias frente al de la Constitución de 1998 y su correspondiente reorganización de la Función Judicial. En relación con la Constitución, podemos señalar cuatro diferencias. Primero, la Constitución adoptada en 1998 fue elaborada sin adecuada autorización, con mínima participación y sin aprobación popular.<sup>6</sup> Esta fue elaborada con base en el Referendo de 1997 impulsado por Fabián Alarcón, el presidente interino, después de la deposición del presidente Abdalá Bucaram, primero de los tres presidentes electos que no terminarían sus mandatos en un lapso de ocho años. Sin embargo, la pregunta relevante del Referendo se limitaba a consultar si una Asamblea Nacional se debía instalar para *reformular* la Constitución, como se ha indicado. A pesar de la falta de autorización de la Asamblea Nacional instalada, esta decidió elaborar una nueva Constitución.

6 Se puede decir que el pueblo tácitamente aceptó el nuevo Estado constitucional al no rechazarlo. Sin embargo, el capítulo de Ruiz y Cisneros en este libro muestra la masiva movilización sistemática y extendida de la población en contra del «Estado constitucional» establecido.

Esta cuestión invalida la Constitución por su vicio de origen. A diferencia de este proceso constituyente falso, la Constitución de 2008 se inició con la legitimidad democrática. Se le consultó al pueblo directamente si estaba de acuerdo en conformar una Asamblea Constituyente con plenos poderes para elaborar una nueva Constitución y cambiar el marco institucional del Estado. Con la aprobación del 82%, dicha Asamblea se instaló con plena legitimidad para hacer lo que el pueblo le facultó (CNE, 2007).

La segunda diferencia está en quienes elaboraron las dos Constituciones. La Asamblea Nacional de 1997 fue constituida mayoritariamente por el bloque Partido Social Cristiano y Democracia Popular (*Diario Hoy*, 1997b), dos de los partidos tradicionales que habían liderado en los 80 el proceso de sucretización, en el cual deudas privadas en dólares eran cubiertas por el Estado, costándole USD 5.000 millones al pueblo ecuatoriano a favor de los intereses privados que esta medida protegía. Esta práctica fue ahondada en el desplome nacional de 1999, que le costó más de USD 10.000 millones al país. La Constitución de 2008, por otro lado, fue en su mayoría escrita por nuevos actores de amplios sectores de la población. El nuevo Movimiento Patria Altiva y Soberana, nombre precursor de Alianza País, obtuvo 69,47% del voto. La Constitución tuvo una alta participación de la población, incluyendo grupos tradicionalmente excluidos como indígenas, mujeres y afrodescendientes. La Asamblea Nacional recibió «[...] alrededor de 70.000 personas entre movilizaciones y eventos. Los 23 foros nacionales contaron con la participación de 11.500 ciudadanos. Más de 3,100 propuestas fueron, además, enviadas por la ciudadanía» (Ramírez, 2010: 94). Esto permite decir que el proceso se aproximaba mucho más al pueblo en sí escribiendo sus propios principios normativos de convivencia.

La tercera diferencia radica en que, en 1997, aparte de que los partidos políticos tomaron la decisión de adoptar una nueva Constitución, sin aprobación del pueblo, este hecho fue agravado porque para ese año contaban con una aprobación del pueblo solo del 15,5% (Latinobarómetro, 1997), con una aprobación de su democracia del 41% (Latinobarómetro, 1997: 4), en una época donde el descontento popular hacía que los presidentes se cambiaran cada 1,2 años en promedio. Para 2008, el pueblo en sí es el que aprobó directamente la Constitución, con 64% del voto (CNE, 2008).

Y como cuarta diferencia, en 2008 se observa la reversión de claros indicadores que evidenciaban la falta de un Estado democrático de derechos. Aunque no es el sitio para hacer un análisis exhaustivo de la idea de la instalación

de este tipo de Estado,<sup>7</sup> podemos ver algunos de esos indicadores. La pobreza ha bajado de 36,7% en 2007 a 28,4% en 2011 (Banco Central del Ecuador, 2012). Adicionalmente, el índice de concentración Gini ya no se incrementa, y ahora se reduce sustancialmente.

Tabla 2  
Índice de desigualdad Gini

Ecuador					
2004	2007	2008	2009	2010	2011
0,513	0,54	0,504	0,5	0,495	0,46

Fuente: Cepal.

La aprobación de la Constitución, junto con la reforma a la Función Judicial, cuyos resultados duraderos son aún inciertos, ha sido acompañada por una reducción en los índices de criminalidad y la violación de derechos que ella conlleva. Los homicidios han bajado de 18,88 (en 2008) a 12,14 homicidios por cada 100.000 personas en 2012 (Ministerio Coordinador de la Seguridad; Unodc, 2013), constituyendo una reversión en la dirección de la tendencia hacia el aumento, y una reducción en un 36% de dicha tasa.

En el nuevo marco constitucional se han instalado mecanismos con los fines de los tres criterios identificados como constitutivos para la independencia judicial en democracia. La Función Judicial es gobernada por un Consejo de la Judicatura, y, de acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial, se instaló el sistema de méritos y oposición para la selección de jueces, incluyendo para la Corte Nacional de Justicia (que reemplaza a la Corte Suprema de Justicia), que requiere que los aspirantes pasen por cursos de formación y pruebas a fin de que los jueces y las juezas tengan adecuado entendimiento de los derechos en el ámbito judicial.

Dentro de la población se ha visto un marcado incremento en aprobación de la gestión de su Estado. La aprobación de la democracia se encontraba en 41% en 1997 (Latinobarómetro, 1997: 4); esta muy baja confianza se redujo aun más para 2002, con el 10% de confianza (Latinobarómetro, 2002), con una disminución en la preferencia por la democracia que alcanzó solo el

<sup>7</sup> Para una profundización en la teoría de la democracia constitucional de derechos y justicia, ver Restrepo (próximo).



29% (Latinobarómetro, 2002: 6). Para 2005, la confianza en el Gobierno era del 24%, y solo un 20% creía que las elecciones no eran fraudulentas; Ecuador era el penúltimo en considerarse un país democrático en la región, y solo un 14% estaba satisfecho con la democracia (Latinobarómetro, 2005). Para 2011, con la transición de 2008 ya iniciada, no había población en América Latina que confiara más en su Gobierno que la de Ecuador, ni otro país que confiara más en que la democracia traería justicia y garantía de derechos. Esto, después de que Ecuador fuera el penúltimo en aprobación del Gobierno y en autoevaluarse democrático, y último en percepción de que el Estado sí cumplía con las exigencias del derecho y la justicia (Latinobarómetro, 2005; 2011). Mientras que en 2005 Ecuador presentaba el más alto nivel de percepción de corrupción de funcionarios públicos, para 2011 Ecuador se ubicaba en el segundo lugar de percepción de eficiencia del Estado y el más alto en satisfacción con los servicios del Estado (Latinobarómetro, 2005; 2011).

Estos hechos indican que la nueva Constitución marcó un quiebre no solo formal sino real en la democracia ecuatoriana, que *busca* caracterizarse por la garantía de los derechos de todas y todos. La transformación de la Función Judicial para darle una real independencia sería uno de los elementos fundamentales de la construcción real de la democracia constitucional de derechos y justicia.

### 3. Conclusión

En términos generales, se puede decir que desde 1981 a 1997 Ecuador tuvo una democracia mínima neoliberal, sistema que condujo a una gran insatisfacción popular que lo cuestionó. Las élites políticas y económicas trataron de paliar el descontento instalando una democracia constitucional falsa neoliberal, que duró de 1998 a 2008, sobre las estructuras neoliberales reales que acaparaban los recursos en detrimento de los derechos de la población.<sup>8</sup> El carácter de este Estado no evadió el campo de la Función Judicial y la Corte Suprema de Justicia. Toda esta era estuvo caracterizada por falta de independencia judicial, donde poderes partidarios, militares, económicos y los poderes legislativos y presidenciales del Estado interferían indebidamente en la Función Judicial. La corrupción dominaba el campo y la justicia estaba comprada y tergiversada por los actores que ejercían el poder

---

8 A veces las fechas exactas esconden la vaguedad de los momentos de transición que podrían ser descritos mejor como tiempos en los que hay «algo que está muriendo pero no termina de morir y al mismo tiempo hay algo que está naciendo pero tampoco termina de nacer» (Hugo Chávez citando a Gramsci, referenciado por Ruiz, 2008).

en el país. Por el lado del derecho positivo, se había legalizado la cooptación como mecanismo constitucional-institucional de que las élites excluyentes tradicionales, en especial del Partido Social Cristiano, controlaran la Corte Suprema de Justicia.

El año 2008 marca en Ecuador una transición democratizante en que el pueblo empieza a ejercer un verdadero control sobre su Estado, en un impulso por establecer una democracia constitucional de derechos y justicia. Como consecuencia de este proceso de transformación general del Estado, el sector de la justicia también está sujeto al cambio, impulsado además por la aprobación popular de realizar una profunda reestructuración en este sector. Dicha reestructuración ha involucrado que el ingreso a la Función Judicial, gobernada por el Consejo de la Judicatura, incluyendo a la Corte Nacional de Justicia, sea por concurso de méritos y oposición, y mediante cursos de formación que tiendan a asegurar el adecuado conocimiento de los derechos por parte de jueces y juezas.

Si los conceptos sugeridos en este artículo tienen validez, no hay razones suficientes para que jueces del antiguo régimen vuelvan a la Función Judicial simplemente porque antes pertenecían a esa Función del Estado. No deben ser privilegiados, o mantener o reingresar a sus puestos sin concursos de méritos y oposición de acuerdo a los requisitos y procesos aplicables al resto de aspirantes a jueces. Esto no deja de reconocer que hay un debate también en relación a los jueces que, sin debido proceso, fueron cesados de sus puestos durante la época neoliberal. Sin embargo, hay que tener muy claro que muchas de estas personas eran *agentes* que desde sus puestos se beneficiaban de la victimización sistemática de derechos de la población que pretendían servir.

Comparemos con un caso análogo. Supongamos que dos pandillas, ARTUK y BUTAK, establecen normas de propiedad en un territorio para extraer y disfrutar los recursos del mismo, incluyendo los que provienen de la mayoría de la población a quien infelizmente le quitan lo suyo. El sistema que establecen «redistribuye hacia arriba», donde ellos se ubican, y así le roban a la población. Un día ARTUK le roba la comida al pueblo y establece nuevas normas de propiedad según las cuales el botín se legaliza. El pueblo entra en conmoción y la sociedad entra en crisis, ya que siente y no consiente el daño que se le hace. Sin debido proceso, y rompiendo todas las normas y procedimientos del sistema establecido, arbitrariamente BUTAK aprovecha la crisis para robarle a ARTUK la comida que le ha robado al pueblo. ARTUK va donde autoridades internacionales, quejándose de que no hubo debido proceso, y que el Estado, financiado con los recursos del pueblo, debe pagar.

De la misma manera, la coalición dominante, liderada por el Partido Social Cristiano, se tomó la Corte Suprema de Justicia en 1997, de tal forma que el pueblo reclamó por su derecho insatisfecho de justicia. Después, llegó el Partido Sociedad Patriótica junto al Partido Roldosista Ecuatoriano, y se tomaron la justicia para ellos. Al perder este espacio, los exjueces del Partido Social Cristiano reclaman por el debido proceso. El caso concreto tiene otras complicaciones, porque no se puede confirmar que todos los jueces destituidos en 2004 eran instrumentos socialcristianos. Sin embargo, sí se puede afirmar que la analogía engloba gran parte de la realidad.

Indemnizaciones a por lo menos un número significativo de estas personas sería como asumir una deuda odiosa, contratada por un Gobierno traicionero, o una sección del mismo, para que el pueblo pague los platos rotos, rigiéndose por el patrón de redistribución hacia arriba del neoliberalismo, fuertemente rechazado en el nuevo Estado en construcción de democracia, derechos y justicia. Para prevenir que el pueblo termine de nuevo pagando los daños de la antigua oligarquía, es importante que los actores individuales que violaron derechos sean procesados bajo el derecho de repetición (Constitución de la República del Ecuador,<sup>9</sup> 2008: art. 11.9).

No se puede terminar este ensayo sin indicar algunos de los retos importantes del proyecto de democratización real del Ecuador. Mencionaré dos. Dos ejes orientan la política del Gobierno de la Revolución Ciudadana. El primero concierne al pago de la deuda social que dejó el Estado de democracia neoliberal, controlada por partidos tradicionales. El segundo es el cambio de matriz productiva a una economía no extractivista del conocimiento libre. En este cambio no solo juegan actores como los de la educación, sino de los denominados sectores estratégicos. Dentro de los sectores estratégicos, algunos altos funcionarios declaran abiertamente que no son constitucionalistas en referencia a la Constitución de 2008 y se enorgullecen al decir que redactaron la parte económica de la Constitución de 1998. Además de las propiedades negativas discutidas de la Constitución de 1998, ella formalizó el neoliberalismo al más alto nivel, al declarar a la economía como «de mercado» y proveyendo la garantía pública de la banca privada que alimentó la crisis de 1999.

Esto nos lleva a la segunda advertencia. El Ecuador impulsó por seis años el proyecto revolucionario conocido como la Iniciativa Yasuní-ITT, el

---

9 Al publicarse este libro, la Corte IDH sentenció al Estado a pagar un monto multimillonario a los exmiembros de la CSJ, mientras que no consideró apropiado que el Estado ejerza su derecho de repetición contra las personas responsables del daño (ver puntos 263-266 de la Sentencia caso de la CSJ: Quintana y otros vs. Ecuador).

cual pretendía corresponsabilizar al Ecuador con la comunidad internacional en la necesidad de evitar la emisión de gases de efecto invernadero causada por la explotación petrolera de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini en uno de los bosques más biodiversos del planeta. El mundo respondió con menos del 1% de la generosa propuesta del Ecuador. Con esto, el Gobierno se propuso a extraer el petróleo argumentando la necesidad de continuar ampliando el financiamiento de la garantía de derechos de la mayoría de ecuatorianos. La revolucionaria naturaleza de la propuesta incentivó a parte de la ciudadanía a promover una Consulta Popular sobre la explotación de estos campos. De acuerdo al artículo 104 de la Constitución, para realizarse una consulta popular se necesita que la pregunta cuente con el apoyo de al menos el 5% del registro electoral y con dictamen previo sobre la constitucionalidad de la pregunta de la Corte Constitucional. Nada de esto implica cuál de los dos requisitos se debe cumplir antes que el otro. Sin embargo, la Corte Constitucional decidió que primero se deben conseguir las firmas del 5% de las personas en el registro y solo después se pronunciará sobre la constitucionalidad (Corte Constitucional, 2013). Si bien no se puede decir en estricto rigor que esto viola la Constitución, tiene un efecto negativo para la aplicación del espíritu participativo del nuevo Estado constitucional, el cual justamente esta Corte debe ser la primera en defender con marcada independencia.

## 4. Bibliografía

ALBUJA, Marco

- 2006 *Síntesis del proceso de designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador*. Quito: Red de Justicia.

BAKER, Dean

- 2011 *The end of loser liberalism*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

- 2012 *Estadísticas macro-económicas. Presentación estructural*. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2012.pdf>.

BASABE, Santiago

- 2011 *Sustitución de prisión preventiva es plenamente viable, afirma Santiago Basabe*. Documento de audio. Disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/sustitucion\\_de\\_prision\\_preventiva\\_de\\_alberto\\_dabik\\_es\\_plenamente\\_viable\\_afirma\\_santiago\\_basabe\\_audio--164144](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/sustitucion_de_prision_preventiva_de_alberto_dabik_es_plenamente_viable_afirma_santiago_basabe_audio--164144).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE

- 2005 *Las reformas a la Constitución de 1980*. Disponible en [www.bcn.cl/carpetas\\_temas/temas\\_portada.2005-10-24.0525136469](http://www.bcn.cl/carpetas_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469).

BURBACH, Roger

- 2008 *Ecuador: The popular rebellion against the partidocracia and the neoliberal State*. CENSA Strategic Study.

BURGOS, Germán

- 2003 «¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales». En Germán Burgos, ed. *Independencia judicial en América Latina: ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos: 7-40.

CALVO, Pablo

- 2003 «Una duda histórica: No se sabe cuántos son los desaparecidos». En *Clarín*. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/06/p-00801.htm> CEPAL STAT.

COMISIÓN DE LA VERDAD

- 2010 *Sin verdad no hay justicia*. Informe final de la Comisión de la Verdad. Quito.

## COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

2008 Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana.

## CONAGHAN, Catherine

2012 «Prosecuting presidents: The politics within Ecuador's corruption cases». En *Journal of Latin American Studies* n.º 44: 649-678.

## CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

2011 Referendo popular.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

1980

## CORTE CONSTITUCIONAL

2013 «Corte constitucional dictamina sobre la consulta popular de iniciativa ciudadana». Disponible en [http://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=817:corte-constitucional-del-ecuador-dictamina-sobre-la-consulta-popular-de-iniciativa-ciudadana&catid=42:boletin-2013&Itemid=20](http://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=817:corte-constitucional-del-ecuador-dictamina-sobre-la-consulta-popular-de-iniciativa-ciudadana&catid=42:boletin-2013&Itemid=20).

## DIARIO HOY

2007 «Corte Suprema de Justicia no da información sobre banqueros». En *Diario Hoy*. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/corte-suprema-de-justicia-no-da-informacion-de-banqueros-271883.html>.

2004a «Hugo Quintana Preside la Corte Suprema». En *Diario Hoy*. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/hugo-quintana-preside-la-corte-suprema-164942.html>.

2004b «PSC retoma el control de la Corte Suprema». En *Diario Hoy*. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/psc-retoma-el-control-de-la-corte-suprema-164707.html>.

1997a «Preguntas de la Consulta Popular 1997». En *Diario Hoy*. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/preguntas-de-la-consulta-popular-1997-112217-112217.html>.

1997b «Las cifras oficiales de la Consulta Popular». En *Diario Hoy*. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/las-cifras-oficiales-de-la-consulta-popular-109591.html>.

## DOÑA, Cristian, y Amanda LEVINSON

2004 *Chile: Towards a migration policy*. Migration Information Source.

## ECUADORINMEDIATO

- 2006 «Salvataje bancario costó 8 mil millones de dólares al Ecuador». En *Ecuadorinmediato*. Disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--33680](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--33680).

## EL COMERCIO

- 2009 «Manipulada por el poder». En *El Comercio*. Disponible en [http://www.elcomercio.com/noticias/Manipulada-poder\\_0\\_94190666.html](http://www.elcomercio.com/noticias/Manipulada-poder_0_94190666.html).

## EL UNIVERSO

- 2008 «Las relaciones de Isaías y Filanbanco». En *El Universo*. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2008/07/13/0001/9/551EABC71C35445E977CF5AA4C83886B.html>.

## FELD, Lars y Stephan VOIGT

- 2002 *Economic growth and judicial independence: Cross country evidence using a new set of indicators*.

## FERGUSON, Thomas

- 1995 *Golden Rule: The investment theory of party competition and the logic of money driven political systems*. Chicago: Chicago University Press.

## FIERRO, Rodrigo

- 2004 «Febres Cordero: En su sitio». En *El Comercio*. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/febres-cordero-en-su-sitio-156888.html>.

## FISS, Owen

- 2003 «El grado adecuado de independencia». En Germán Burgos, ed. *Independencia judicial en América Latina: ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos: 45-63.

## FRENKEL, Roberto y Martín RAPETTI

- 2010 *A concise history of exchange rate regimes in Latin America*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

## FUNDAR

- 2005 *El ranking de la violencia en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Fundar.

## GHOSH, Jayati

- 2013 «Redefinir el desarrollo y la calidad de vida: Nuevas estrategias económicas en Ecuador». En *Crisis del capitalismo, plurinacionalidad y democracia real*. Quito: IAEN.

GRAFFE, Fernando

- 2011 «Gestión y recursos humanos en el Consejo de la Judicatura». En Luis Pásara, ed. *El funcionamiento de la justicia*. Quito: Ministerio de Justicia/ Derechos Humanos y Cultos/ Naciones Unidas.

HELWEDGE, Ann y Melissa BIRCH

- 2007 *Declining poverty in Latin America? A critical analysis of new estimates by international institutions*. Working Paper 07-02. Global Development and Environment Institute.

IFEX

- 2004 «La Corte Suprema ratifica sentencia contra periodista». En *IFEX*. Disponible en [http://www.ifex.org/ecuador/2004/11/12/supreme\\_court\\_upholds\\_sentence/es/](http://www.ifex.org/ecuador/2004/11/12/supreme_court_upholds_sentence/es/).

JOKISCH, Brad

- 2007 *Ecuador: Diversidad en migración*. Migration Information Source.

KRUGMAN, Paul

- 2009 *The return of depression economics and the crisis of 2008*. Nueva York: W.W. Norton.

LATINOBARÓMETRO

- 2011 *Informe Latinobarómetro*.  
2005 *Informe Latinobarómetro*.  
2002 *Informe Latinobarómetro*.  
1997 *Informe Latinobarómetro*.

LESSIG, Lawrence

- 2011 *Republic, lost: How money corrupts congress—and a plan to stop it*. Nueva York: Twelve.

MADISON, James

- 1788 *El Federalista*. n.ºs 10 y 51.

MINISTERIO COORDINADOR DE LA SEGURIDAD

- 2013 «Ecuador presenta un índice de homicidios debajo del promedio de la región y menor al de varias ciudades de Estados Unidos. Quito». Disponible en <http://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-presenta-un-indice-de-homicidios-debajo-del-promedio-de-la-region-y-menor-al-de-varias-ciudades-de-los-estados-unidos/>.



MONCAGATTA, Paolo

- 2013 «El por qué del voto por Rafael Correa». En *gkillcity.com*. n.º 89. Disponible en <http://goo.gl/6PSBR>.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat

- 1748/2001 *The spirit of the law*. Kitchner: Batoche.

NOZICK, Robert

- 1974 *Anarchy, state, and utopia*. Nueva York: Basic Books.

Naciones Unidas

- s. f. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>.
- s. f. *Firmas y ratificaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

- s. f. *Estado de firmas y ratificaciones*. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm).

PÁSARA, Luis

- 2011 «La producción judicial: Cifras y calidad». En Luis Pásara, ed. *El funcionamiento de la justicia*. Quito: Ministerio de Justicia/ Derechos Humanos y Cultos/ Naciones Unidas.

PETTIT, Philip

- 2009 «Law and liberty». En Samantha Bessony José Luis Martí, eds. *Law and republicanism*. Oxford: Oxford University Press.
- 1997 *Republicanism: A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.

POPKIN, Margaret

- 2003 «Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa». En Germán Burgos, ed. *Independencia judicial en América Latina: ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos: 169-215.

PUETATE, Silvia, Fabricio VIVEROS y José ZAPATA

- 2008 *Informe de cierre—Tramo sucretización*. Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.

RAMÍREZ, Franklin

- 2010 «Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa) El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales». En *Nueva Sociedad* n.º 227: 83-101.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin y Jacques Paul RAMÍREZ

- 2005 *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. 2.ª ed. actualizada. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

RAY, Rebecca y Sara KOZAMEH

- 2012 *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington: Centro para Investigaciones Económicas y Políticas.

RESTREPO, Ricardo

- s. f. «El surgimiento de la democracia constitucional de derechos y justicia en Ecuador». Inédito.

RUIZ, Miguel

- 2012 *Los problemas de la hegemonía en el Ecuador contemporáneo: 1978-2011*  
2008 *Crisis estatal y lucha de clases en la Venezuela contemporánea*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

RUIZ, Miguel y Paúl CISNEROS

- 2013 «Crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008». En este libro.

SALGADO, Germánico *et al.*

- 1997 *Consulta popular: Reflexiones y propuestas*. Quito: Cordes.

SELIGSON, Mitchell *et al.*

- 2006 *Democracy Audit: Ecuador 2006*. Quito: Cedatos.

SHAPIRO, Ian

- 2012 «On non-domination». En *University of Toronto Law Journal* n.º 62: 293-336.  
2011 *La teoría de la democracia en el mundo real*. Buenos Aires: Marcial Pons.  
2007 *Los fundamentos morales de la política*. Traducción de Irving Roffe. José Juan Moreso y Jordi Ferrer. México D.F.: Colegio de México.  
2005 *El Estado de teoría democrática*. Barcelona: Bellaterra.

SUNSTEIN, Cass y Stephen HOLMES

- 2011 *El costo de los derechos: Cómo la libertad depende de los impuestos*. Argentina: Siglo veintiuno.

UNODC

- 2013 *Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995-2011)*. United Nations Office of Drugs and Crime.

US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

- 2006 *Yearbook of migration statistics*.

VERA, Wilson

- 2012 *Incidencia del entorno macroeconómico en el comportamiento de la banca: Caso Ecuador 1990-2006*. Quito: IAEN.

WEISBROT, Mark, Jake JOHNSTON y Stephan LEFEBVRE

- 2013 *Ecuador's New Deal: Reforming and regulating the financial sector*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

ZAFFARONI, Raúl

- 2009 «Dimensión política de un poder judicial democrático». En Santiago Andrade y Luis Fernando Ávila, eds. *La transformación de la Justicia*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: 109-154.

ZAVALA, Xavier

- s. f. Corrupción política: el caso de Ecuador. Disponible en <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>.

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en mayo de 2014  
en Imprenta Mariscal  
de Quito-Ecuador.