



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

Facultad de Ciencias Humanas

TESIS DE GRADO

Previo a obtener el título de:

MAGÍSTER EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

Tema

CRISIS DEL PODER JUDICIAL E INGOBERNABILIDAD EN EL ECUADOR

DURANTE EL PERÍODO 1996 – 2010

Presentado por:

AB. FÉLIX ANIVAL PRECIADO QUIÑONEZ

Directora: Natalia Sierra F., Ph.D.

QUITO – ECUADOR

2013

ÍNDICE GENERAL

Pág.

RESUMEN Y/ O ABSTRACT

PALABRAS CLAVES

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

Concepto de Gobernabilidad.....	1 - 8
Concepto de Administración de justicia.....	9 - 16
Gobernabilidad e Ingovernabilidad en el Sistema Judicial Ecuatoriano, 1996-2006.....	17 - 19

CAPÍTULO II

Características del Sistema Judicial en el Ecuador.....	20 - 26
Su Contexto Histórico.....	26 - 31
La reforma judicial en el Ecuador.....	31 - 36
Contexto Histórico.....	36 - 41
Por qué fracasaron los intentos de reformas al sistema Judicial.....	41 - 43
Una nueva agenda para la reforma a la administración de justicia.....	44 - 47
Quiénes se benefician de la crisis en el sistema de justicia.....	48 - 56
Por qué asusta a las élites la reforma judicial.....	56 - 59
Politización de la justicia ¿Cómo la crisis del sistema de justicia ha afectado al sistema político y a la gobernabilidad del país?.....	59 - 82
Conclusiones.....	83 - 84

Bibliografía

RESUMEN

El sistema judicial en el Ecuador ha estado vinculado estrechamente al poder político, el cual le ha asignado el rol que ha debido cumplir en el ejercicio de la administración de justicia. Este rol impuesto por el poder político ha sido más evidente en ciertos períodos de la historia reciente que en otros, como en el caso de la década de 1996 al 2006, donde las actuaciones judiciales cobraron gran protagonismo, dado que sus decisiones se convirtieron en elementos detonantes de la crisis política en la que se sumió el país durante éste período y que afectó a la gobernabilidad institucional en su conjunto.

La evidencia empírica demuestra que la crisis de gobernabilidad por la que atravesó el Estado ecuatoriano, estuvo sustentada en el control que sobre la administración de justicia ejercieron las fuerzas sociales y políticas las cuales se repartieron mediante cuotas los distintos niveles en los que se estructura el poder judicial. La evidencia también demuestra que se han hecho algunos intentos por reformular la administración de justicia en el Ecuador, frente al deterioro de su imagen, así como a su pérdida de legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía. Estas propuestas de reformas fueron impulsadas especialmente por los organismos financieros internacionales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como parte del paquete de reformas institucionales impuestas a los órganos del Estado en el marco de las políticas neo-liberales, impulsadas en el curso de las décadas de los años 80 y 90, reformas que no pudieron implementarse, tanto por la oposición de los gremios judiciales, como por la oposición general de los sectores políticos y gremiales a las planteamientos de reforma.

Sin una clara propuesta encaminada a concretar una reforma en términos democráticos al sistema de justicia, los partidos políticos, en alianzas mayoritarias, utilizaron todos los mecanismos legales a su alcance, para reorganizar el poder judicial en términos de un mayor sometimiento y pérdida total de la independencia judicial

La caída de los gobiernos presididos por los Presidentes Abdala Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, fueron la expresión de la crisis de gobernabilidad del sistema político ecuatoriano y su íntima relación con la crisis de legitimidad de la administración de justicia, a consecuencia de las permanentes intervenciones, por parte de los grupos políticos en detrimento de la independencia de esta función del Estado.

PALABRAS CLAVES

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

CRISIS Y GOBERNABILIDAD

INTRODUCCIÓN

Entre las razones empíricas de este trabajo figura el hecho de que Ecuador vive un proceso de pos transición a la democracia, donde se observa la creciente importancia que van asumiendo las decisiones del poder judicial y en particular las adoptada por la Corte Suprema de Justicia. En la década analizada estas adquirieron un protagonismo nuevo, al punto de constituirse en depositarias de protestas y demandas sociales y, en algunas ocasiones, centro del debate político.

De este cambio de posición son expresión las movilizaciones contra la inmovilidad de la justicia en el caso de la quiebra fraudulenta de la banca en el periodo de Jamil Mahuad, como los plantones y pitadas contra la pichi corte en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Esto demuestra que aún con reserva sobre el accionar del poder judicial, las cortes fueron interpeladas. Estos hechos expresan que en forma creciente el poder judicial no solo académicamente sino socialmente es considerado como actor cuyas resoluciones tienen peso en el concierto político de la nación.

Por su parte, entre las razones teóricas de éste trabajo, se encuentra el hecho que al comenzar a realizar la revisión bibliográfica para responder al interés sobre la relación entre política y derecho, se observa que si bien en los últimos años la posición del poder judicial en el Ecuador recibió atención, esta estuvo centrada en los escándalos provenientes de los fallos, que cada cierto tiempo dictaban los jueces, para liberar de responsabilidad a algún personaje político, pero las cuestiones clave de este poder del Estado, había sido poco atendida: un ejemplo de cómo desde el ámbito de lo jurídico, se concibe a la política democrática y por qué se la concibe de la manera que se la concibe. La judicialización de la política, o la politización de la justicia, la revolución de los derechos, la expansión del poder judicial, la relación óptima entre poder judicial y democracia, la vigencia del Estado de derecho, la seguridad jurídica, etc., fueron problematizadas, pero las visiones de la política que acuña la justicia, o más específicamente, las visiones que sobre el proceso político democrático se plasman en las resoluciones de las cortes no fueron, en general, materia de atención.

En sintonía con las razones esgrimidas, se busca analizar cómo el poder judicial visualiza el proceso político. Esto implica preocuparse por analizar a quién favorecen las cortes e identificar por qué favorecen lo que favorecen.

En este trabajo se propone analizar cómo las concepciones que sobre el espacio de la política desarrollan las cortes reflejan preferencias que implican cálculos estratégicos sobre costos y beneficios, así como miradas específicas sobre el derecho. Y en consonancia con el neoinstitucionalismo histórico, dichas preferencias son consustanciales al marco institucional en el que se insertan.

Esta tesis se organiza en dos capítulos. En el primer capítulo se realiza un breve recorrido por los conceptos de gobernabilidad, ingobernabilidad, se problematiza sobre los antecedentes históricos inmediatos de la función judicial y sus relaciones con el sistema político. En el segundo capítulo se desarrollan las propuestas analíticas y metodológicas sobre las que sustenta la investigación. La propuesta analítica se construye a partir de las premisas del institucionalismo histórico, según el cual los marcos institucionales inciden en las preferencias de los actores; y, a partir de las concepciones que sobre gobernabilidad e ingobernabilidad han construido los organismos financieros internacionales. Por su parte, la propuesta metodológica se define como una perspectiva dinámica y relacional al vínculo entre el poder judicial y el poder político.

Finalmente, se establecen las conclusiones del trabajo.

CAPÍTULO I

CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD.

En inglés se entiende por gobernante el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto, generalmente se lo asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficacia del gobierno. Según la Enciclopedia Wikipedia, la gobernabilidad se refiere a dos acepciones principales: la primera, surgida de los informes de banco mundial, la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas, públicas y privadas. La segunda se define como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social; es probable que sea derivada del campo de la economía de costo y transacciones. Por extensión, gobernabilidad es definida como cualquier forma de coordinación social.

El concepto de gobernabilidad en su aún breve periodo de existencia ya ha significado muchas cosas, para diferentes autores, en diversos momentos del tiempo. No obstante, tanto para entender esta situación como para precisar su entendimiento, conviene conocer su proceso de evolución conceptual y avanzar progresivamente hacia una nueva sistematización de sus diversas aproximaciones.

Esto es, más importante en la actualidad, puesto que, debido a la complejidad y amplitud de la problemática que aborda la gobernabilidad, así como a la variedad de escuelas que han estudiado el concepto, este ha sido desbordado en las ciencias políticas. Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambigua. “cuando el concepto se amplía la gobernabilidad puede predicarse de cosas tan diferentes como las mayorías parlamentarias, la construcción de consensos y coaliciones, la descentralización, el fortalecimiento del sistema electoral y de los partidos la insuficiencias financiera del Estado, la reforma judicial, la reforma política, e incluso, la no dimisión por parte de ministros corruptos”¹

¹ PRATSJ, *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico*, Instituciones y Desarrollo. Vol. 10, 2001

La gobernabilidad al decir de varios autores parece haberse convertido en el último escape de las ciencias sociales, porque hasta cierto punto, todo el nudo de las relaciones del poder, parece constreñido a un problema de gobernabilidad. Es por este motivo que se cree relevante y especialmente pertinente un esfuerzo de sistematización e integración de las diferentes corrientes y perspectivas que han dado lugar y confluyen en el estudio de la gobernabilidad para encontrar así un nexo común que permita un mejor y más explícito entendimiento del concepto.

Desde esta perspectiva, se distinguen cuatro grandes raíces que forman el concepto de gobernabilidad a saber:

- 1.- Los trabajos encargados por la comisión trilateral desde los años 70; la comisión trilateral, surgida en 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados: Estados Unidos, Europa y Japón, tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.
- 2.- La aplicación del concepto al entendimiento a los procesos de transición a la democracia;
- 3.- Su uso por organismos financieros y de créditos internacionales; y,
- 4.- Su utilización en la explicación de la construcción europea.

Los primeros orígenes del concepto de gobernabilidad cabe situarlos en las obras de Crozier, Hungtinton, Watanuki, donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los años 70. La obra que, a modo de informe, pretendía dejar patente los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis de bienestar, coincidió con la crisis fiscal de los estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política. Así, corrientes como el neoclasicismo y la elección social aportaron nuevos argumentos para cambiar los límites de un estado que se había mostrado incapaz de hacer frente a las necesidades de crecimiento de una ciudadanía acostumbrada a altos niveles de bienestar.

Fue entonces cuando muchos de los paradigmas de las teorías económicas y políticas fueron puestos en entredicho, cobrando más importancia los modelos o explicaciones que justificaban el avance hacia otra forma de gestión o intervención pública.

Un segundo uso del término de gobernabilidad, surge para designar la consolidación de las democracias en los denominados periodos de transición en América Latina. Autores como Guillermo O'Donnell o Adam Przeworski, consideraron por gobernabilidad, aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico social reforzado y generador de la mejora de lo político.

Una tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales, como sinónimo de “governance” (o gobernanza) como recientemente ha propuesto y aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española respectivamente. La utilización más explícita y frecuente del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a:

- 1.- El proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos y reemplazados;
- 2.- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y,
- 3.- El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

Una cuarta corriente para explicar el concepto de gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los años 90, apareció una literatura que trataba de explicar a partir del concepto “governance” (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no

gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza. Esta literatura abordó una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundadas en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo.

La discusión entre gobernabilidad y gobernanza. La distinción entre estos dos conceptos se encuentra en el centro del debate académico y político por la confusión que los dos términos han generado en el mundo de las ciencias sociales. Aunque no se trata de conceptos excluyentes y complementarios, su diferenciación resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio, como las variables dependiente e independiente del mismo, es decir; su causalidad.

Por gobernanza entendemos los procesos de interacción entre actores estratégicos. Los actores estratégicos o relevantes son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflicto colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política.

Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económica-financiera, sistema judicial o gobiernos municipales), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materia primas, tecnología), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente), o de las posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas), o desde la pretendida autoridad moral (iglesia).

Si la gobernanza es la interacción forjada por las reglas del juego, ¿cómo entender entonces la gobernabilidad? Entendemos la gobernabilidad como la capacidad de un sistema socio-político, para gobernarse así mismo, en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema socio-político; es decir, de sus capacidades para auto reforzarse.

El problema de la gobernabilidad retorna en un problema de refuerzo en cuanto ese es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones lo que determina su nivel obrado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo realimentado donde

no solo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de la regla del juego y, en especial de cómo estas solucionan sus inevitables conflictos, como el existente entre estabilidad y flexibilidad, sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verán reflejados en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementadas. Por tanto, más gobernabilidad no solo alineará mejores necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas.

Estado y Gobernabilidad. El problema de la gobernabilidad, en su acepción más restringida, pasa fundamentalmente por la concepción que se tenga acerca del Estado y la manera de adecuarlo al cumplimiento de sus actuales responsabilidades. “Hablar sobre el Estado hoy en América Latina no es una tarea fácil. En gran medida ello se debe a la carencia de marco de referencia suficientemente amplios y bien fundamentados para tener claridad en cuanto a la concepción de esta institución, en el contexto de los profundos cambios que se están planteando en el mapa sociológico de nuestros tiempos y como proyectarla hacia el futuro”²

Estas premisas parten de la presunción de que el estado no constituye una entidad autónoma, dotada de una forma esencial más o menos canónica y resistente al cambio, sino que es un producto histórico que debe adaptarse a la cultura cívica vigente. Supone también que la cultura cívica que imperó en el mundo occidental y se transmitió a nuestros países desde fines del siglo pasado hasta alrededor de los años 70 está cambiando. Está cambiando porque el concepto abstracto del estado, que no lo considera como una formación histórica sino como un dato intangible, al que se le atribuye ciertas características esenciales, de carácter permanente, ha sido modificado producto de la experiencia histórica contemporánea.

Esta perspectiva estática ya no corresponde a la realidad. El estado en su forma actual no es una institución permanente; y, por cierto no existió siempre. Es fruto de esa constelación de circunstancias inéditas con que surge en la edad media: el comercio y la protección requerida por los gremios, ferias, flotas y rutas que esta actividad supone; la

² Atria R., *Renovación del Estado y Consolidación Democrática en Chile*, Santiago, Cuadernos del Foro 90, N° 1, 1992. Pág. 16.

ciudad, la burguesía, la ruptura de los lazos de dependencia propio de la sociedad feudal y el nacimiento de los primeros gobiernos autónomos; los cambios y el mayor costo de la tecnología bélica, la organización de ejércitos regulares y la necesidad de cobrar impuestos, con la consiguiente creación de organismos representativos los parlamentos, de una administración central y del concepto de “razón de Estado”, relativamente independiente de los intereses del príncipe.

Instituciones Políticas. Las instituciones políticas, son en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico. Es posible distinguir cuatro tipos de instituciones políticas: un primer tipo necesario para la adopción de decisiones vinculantes; y por tanto generadoras de normas como los legislativos, los ejecutivos en algunos casos, los organismos reguladores autónomos; un segundo tipo necesario para la implementación y la ejecución de dichas decisiones entre los que se encuentran el gobierno, los organismos reguladores y la administración o el mercado; un tercer tipo vendría definido por aquellas instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas, el poder judicial, y aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas sean o no miembro de la comunidad por ejemplo la administración pública.

En oposición a la noción de gobernabilidad aparece la noción de ingobernabilidad, que en nuestro país ha sido concebida como una falta de voluntad política de los actores políticos y de las élites económicas y políticas, para producir estabilidad al sistema promoviendo y ejecutando de manera eficiente, adecuada y estable sus proyectos y políticas, lo cual implica alcanzar una obediencia frecuente de los ciudadanos y obtener un grado razonable de éxito en el logro de sus objetivos expresos.

La ingobernabilidad está asociada a una incapacidad de las instituciones gubernamentales para administrar correctamente los recursos del estado por lo que estas se ven rebasadas por las demandas de sus gobernantes. En este sentido, la ingobernabilidad, es un asunto político, que normalmente se asocia a la democracia y a la participación de la sociedad civil que reclama satisfacciones a sus diversos problemas.

La ingobernabilidad surge como el resultado de una sobrecarga de demandas a la que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención ocasionando ineludiblemente una crisis fiscal. La crisis fiscal como consecuencia de las disfuncionalidades en el sistema democrático conducen: a) La deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como respuesta de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo; b) La sobrecarga del gobierno por el desarrollo de la participación política y del desarrollo de las gestiones gubernamentales; c) La falta de adherencia de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conllevado a la fragmentación de partidos y movimientos políticos.

Gobernar es la capacidad de coordinar con posturas flexibles y constantes, los niveles de consenso y disenso con respecto a determinadas alternativas decisionales, una postura flexible implica como requisito el no cerrar definitivamente la posibilidad de afirmación de otras opciones y demandas, sino el escenario contrario, capacidad de apertura, disposición y orientación en los distintos conflictos y de injerencia en los mismos para transformar su significado y alcance encaminándolos a la ampliación del poder político y del poder social. La gobernabilidad social no puede desarrollarse en un marco de exclusión, indiferencia y fracturación política. La gobernabilidad no puede reducirse a una reforma del Estado, debe extenderse a los efectos que en la sociedad producen las políticas estatales. El problema de la gobernabilidad por tanto no se limita al establecimiento de políticas a largo plazo para la superación de los desequilibrios sociales, exige replantear el modelo productivo que asegure la generación de recursos necesarios para la distribución de bienes y servicios públicos a toda la población. Consolidar el proceso democrático institucional como un requisito ineludible para el fortalecimiento de un régimen de gobernabilidad social.

La ingobernabilidad en nuestro país ha sido concebida como una falta de voluntad política de los actores políticos y de las élites económicas y políticas. Los gobiernos que se consideren democráticos requieren producir o encontrar la voluntad política la cual es indispensable para instrumentar proyectos económicos y políticos. La democracia no debe ser asimilada como un instrumento de circulación del poder formal en el interior de la sociedad sino de interpretarla como un proceso legítimo y constante de diseño de políticas, en las que el eje central tiene que ser una relación entre los principales sectores de la sociedad y el proceso e instrumentación de las políticas

decididas. Mientras los partidos no incorporen en sus propuestas programáticas los intereses y demandas de la comunidad, en el proceso de toma de decisiones sin rebasar el proceso de mediación de la representación ciudadana, no se podrá construir una verdadera gobernabilidad, en términos de partición social.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

La formación del derecho. El estado surgió en determinada etapa de desarrollo de la sociedad humana, cuando, en razón del apareamiento de la propiedad privada, la sociedad se dividió en clases sociales. Conjuntamente con el estado nació el derecho que establecía un ordenamiento jurídico útil y ventajoso para la clase dominante. A fin de mantenerlo se constituyeron órganos que tenía por misión obligar a cumplir la norma jurídica. Entre tales órganos figuraban, los tribunales, pues el derecho no es nada sin un aparato capaz de obligar a respetar las normas del derecho promulgadas por el estado.

En efecto, en la historia de la sociedad humana, no ha existido ni existe un estado sin tribunales. En todas las sociedades, estos tribunales han servido y sirven a los fines de las clases dominantes en el poder. Los tribunales, como todo el aparato de estado, sirve a los intereses de clase, protegen los pilares de la sociedad, los derechos políticos y los privilegios de la clase que se encuentra en el poder. En la sociedad esclavista, los tribunales defendían los intereses de los esclavistas; en la feudal, los de los feudales, y en capitalismo, los de la burguesía.

Los juristas, filósofos y políticos, al servicio de la burguesía, se han empeñado en sostener que los tribunales de justicia “están por encima de las clases” y “sirven a todo el pueblo”. Al explicar el papel que cumple la justicia en el seno de la sociedad capitalista, éstos afirman que los tribunales son independientes del estado y defienden en igual medida a ricos y a pobres. Pero la realidad es muy diferente.

En la época de la revoluciones democrática burguesas, la burguesía instalada en el poder, proclamó las libertades democrática y luchó contra los feudales bajo la consigna de la “igualdad de todos ante la ley”. “Claro que para un burgués la ley es sagrada, pues constituye su propia creación y está promulgada con su consentimiento para defender su personalidad y sus intereses. El burgués conoce que, incluso cuando

una ley cualquiera le molesta, toda la legislación en conjunto tiende a defender sus intereses”³

Hay que reconocer que en el sistema capitalista la actividad de la administración de justicia, da la impresión de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y los tribunales, pero no es sino una apariencia. De hecho, en el capitalismo, quienes pueden ejercer plenamente los derechos proclamados constitucionalmente son solo quienes pueden pagar los servicios de los abogados, las costas judiciales y otros gastos. La parte de la población que carece de suficientes medios económicos está a menudo privada de defensa, y no porque la ley se la niegue formalmente, sino, ante todo, en virtud de que las posibilidades económicas de éstos ciudadanos no les permiten ejercitar los derechos inscrito en la ley.

El principio de separación de poderes y el orden legal burgués. Dos ideas subyacen al principio de separación de poder, implícito en la constitución como pilar de nuestro sistema político: por un lado, el pensamiento de que el abuso de la fuerza es menos probable cuanto más pequeña sea la porción de fuerza que se tenga y por otro la convicción de que el abuso de la fuerza una vez que se produce, es menos peligroso cuanto menor haya sido la posición de fuerza poseída.

El argumento viene así a justificar la necesidad del principio político de la separación de poderes para garantizar la libertad del individuo y, en cierta medida la organización y racionalización del poder estatal. El principio de separación de poderes no es esencial para el ejercicio del poder político; pero si lo es para el ejercicio del poder político en el estado constitucional. “El constitucionalismo es el credo según el cual el poder político debe ejercerse solamente de acuerdo con las disposiciones constitucionales y estar sometido a restricciones del mismo tipo, dichas restricciones incluyen una separación de poderes y sus corolarios, frenos y controles efectivos entre los órganos de gobierno”⁴

El liberalismo de finales del siglo XVIII no cuestiona la existencia de un estado y, con ello, de un poder político; pone en cuestión su omnipotencia para hacer lo que quiera cómo y cuando le plazca y le impone límites. Frente a las concesiones pre-

³ Marx C, Engels F, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Obras, t.2, p.451.

⁴ Mac Comick, *La crisis del derecho y sus alternativas*. CGPJ, Madrid 1995, Pág. 405.5.

moderna de la división de poder propias de la constitución estamental feudal que trataba de garantizar las libertades corporativas o estamental, un privilegio en cada estamento y de sus miembros en el que la libertad del individuo no era originaria ni igual a la de cualquier otro, sino que dependía de la libertad del estamento o colectivo al que se perteneciera, Montesquieu, formula la teoría de la separación de poderes para preservar la libertad individual.

El dualismo existente en la monarquía constitucional europea del siglo XIX, entre principio monárquico y principio democrático, entre estado y comunidad, entre estado y pueblo, se refleja en el principio de separación de poderes de la época en el que solo se distinguen dos poderes y no tres. El legislativo, representación de la nobleza y del pueblo, desarrolla las leyes generales y abstractas y el ejecutivo, el monarca, vinculado a estas leyes, las actúa de forma concreta.

La proclamación del estado liberal de derecho que se produce en el continente europeo de la mano de la revolución francesa a finales del siglo XVIII, fue utilizado por primera vez en el siglo XIX, generalizándose posteriormente su uso a través de los trabajos de escuela de derecho público.

La concepción de la justicia de base personalista propia de esta nueva categoría jurídica coloca en el eje del sistema la protección de la libertad del individuo a través de una sumisión del poder estatal al derecho. En efecto, en este momento, la vinculación entre sociedad y aparato del estado debe producirse exclusivamente a través de la norma jurídica, se sustituye el gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, superándose, de esta forma, la configuración de un estado en el que el soberano, según el principio *Rex legibus solutus*, no se encontraba vinculado a las mismas.

El valor del estado de derecho consistirá en la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos. La dirección es la inversión de la relación de poder y derecho que constituía la esencia del estado bajo el régimen de la fuerza, es decir, el estado absoluto característico del siglo XVII.

Sin embargo, éste contenido axiológico inicial del estado de derecho acuñado a favor de la libertad del ciudadano, se arrincona progresivamente a lo largo de la segunda

mitad del siglo XIX, momento de pleno apogeo del positivismo jurídico, que alcanza su máxima expresión cuando el jurista Austriaco Hans Kelsen, formula su conocida Teoría Pura del Derecho, vaciando el concepto de su contenido originariamente liberal al identificar al Estado de Derecho.

Así, olvidando su objetivo primordial de garantizar la libertad del individuo, el Estado de Derecho se convierte en un estado meramente legal.

Tras la primera mitad del siglo XX, el carácter programático de los documentos constitucionales se va tornando en contenido jurídico directamente vinculante para todos los poderes públicos, también para el legislativo, como consecuencia de la constatación de una vertiente material irrenunciable en el estado de derecho y gracias, fundamentalmente, a la labor que determinados autores alemanes habían realizado en torno al tema relativo al control de constitucionalidad de la ley. De nuevo, el concepto de estado de derecho se modula, sufre un auténtico cambio cualitativo y, de esta forma, ya no implicará únicamente la existencia de una serie de normas emanadas del órgano supremo conforme a unos determinados procedimientos.

El poder judicial aparece ahora como un poder “neutro” o “imparcial” pero pasivo y, de esta manera, se atribuye al juez un deber de resistencia también frente a los gobernantes y se reconoce a la magistratura la función de barrera contra el uso impropio del poder, esto es, se la considera como límite institucional del poder.

La existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad no autoriza hablar sin más de estado de derecho.

La noción de independencia judicial surge en Europa en el tránsito del siglo XVIII al siglo XIX, como reacción a la situación de concentración del poder y de arbitrariedad de las decisiones derivadas del Antiguo Régimen y se recoge en los sucesivos documentos constitucionales de la época con los objetivos, por un lado, de alcanzar el postulado ilustrado de la separación de poderes, y por otro, de consagrar la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional a través de la aplicación del derecho.

No es posible, por consiguiente, hablar de la existencia de jueces independientes en todo tiempo y lugar, pero sí que resulta adecuado referirnos a una presencia de jurisdicción ininterrumpida en el tiempo desde el mismo instante en el que los particulares deciden delegar la resolución definitiva de sus conflictos en terceros superando las formas primitivas de auto tutela.

Mientras que la función judicial ha sido ya individualizada al final de la época romana, el poder judicial como uno de los poderes del estado y, por tanto, de la independencia personal de sus integrantes, solo se comienza hablar en la época del iluminismo y, en particular, con referencia a la teoría de la separación de poderes. La reivindicación de jueces independientes es, por consiguiente, una exigencia política para la jurisdicción propia del moderno Estado Constitucional de Derecho.

En definitiva, independencia judicial y jurisdicción no son elementos inescindibles; su vinculación deriva de la necesidad de acabar con la sumisión del poder judicial al ejecutivo en el ejercicio de su función para garantizar, por esta vía, que la jurisdicción sea ejercida por tribunales sometidos exclusivamente a los dictados del ordenamiento jurídico.

En todo estado de democracia, la dependencia judicial posee un significado jurídico– político autónomo de la concreta configuración del sistema de fuentes y, desde este punto de vista, resulta posible afirmar que el principio de independencia judicial no parece vinculado únicamente al estado de derecho legal, propio de los sistemas continentales, sino que es posible hablar de independencia judicial en el estado de derecho jurisprudencial, en los que la jurisprudencia constituye una fuente del derecho a través del mecanismo del precedente vinculante.

La independencia judicial aparece así como una categoría funcional que, en tanto en cuanto implica la ausencia de subordinación jurídica en el ejercicio de la función jurisdiccional, pretende garantizar la exclusividad en el ejercicio de la actividad jurisdiccional y, por tanto la vertiente funcional de la separación de poderes, y el sometimiento del operador jurídico al derecho y, como consecuencia de ello, la imparcialidad en el ejercicio de dicha función jurisdiccional, lo dicho no constituye una

verdad absoluta. La experiencia demuestra que tras la independencia o ausencia de subordinación jurídica del juez puede esconderse la parcialidad.

En definitiva, la independencia judicial, es una categoría jurídica necesaria dentro del moderno estado constitucional de derecho, pero no puede ser entendida como la manifestación de un valor total; se trata, antes bien, de un principio relativo que no constituyen un fin en sí mismo sino que está justificada como condición para conseguir determinados objetivos. A saber: la exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, que es una manifestación, en definitiva, del principio de separación de poderes y la imparcialidad como manifestación del juicio *Secundum Legem* y, por su intermedio, la seguridad jurídica y previsibilidad formal y material en la aplicación del derecho.

Como opera la administración de Justicia. Para Mario Baena del Alcázar la expresión administración de justicia envuelve por sí mismo un equívoco, ya que en principio alude a la actividad de uno de los tres poderes del Estado según la dirección clásica de Montesquieu; sin embargo, al mismo tiempo, la terminología supone una referencia directa a una actividad de administración, que luego es cosa distinta desde el ejercicio de una potestad o un poder judicial o jurisdiccional.

En este sentido la noción central de la administración de justicia es precisamente el ejercicio de la jurisdicción, es decir, de la solución de esas controversias entre las partes.

Así pues una noción correcta de las ideas a que se refiere la expresión administración de justicia se obtendría distinguiendo dos aspectos de la misma. De una parte el ejercicio del poder judicial, aplicando las leyes en los casos concretos. En este sentido la justicia se ejerce por los jueces o tribunales. Pero para que sea posible adoptar las decisiones de carácter secundario en aplicación a la potestad jurisdiccional, y sobre todo para que sea posible ejecutarlas, debe existir una organización administrativa que trabaje en conexión directa con los tribunales.

Se trata de toda la maquinaria administrativa adscrita a la justicia, que incluye personal de distinto tipo, y que quizás es la estructura estatal a la que corresponde

propriadamente hablando, abstracción hecha de la terminología convencional, la denominación de administración de justicia.

La administración de justicia en el Ecuador, está constituida por un órgano de administración, denominado Consejo de la Judicatura, creado con la constitución de 1998 y que se encarga de los aspectos puramente administrativos y de las sanciones a los jueces.

El poder judicial propriadamente dicho y desde luego el ejercicio de la potestad jurisdiccional se ejercen por una organización vertebrada en distintos niveles. El nivel superior está constituido por un tribunal que recibe el nombre de Corte Nacional de Justicia. Entre este tribunal y los demás jueces hay una fundamental diferencia. A éste alto tribunal le corresponden los criterios de interpretación de reglamentos y establece la jurisprudencia o doctrina jurisprudencial de carácter obligatoria, que uniforma las actuaciones de los jueces.

Nuestra organización judicial, está vertebrada a partir de la idea de que los jueces son normalmente jueces unipersonales, mientras que los tribunales de los demás niveles son órganos colegiados. El nivel inferior está constituido por los denominados jueces de primera instancia. En el nivel inmediatamente superior es el constituido por las Cortes Provinciales de Justicia, compuestas por diferentes salas en función de la materia. Sobre las Cortes Provincial de Justicia, se encuentra el nivel más elevado la Corte Nacional de Justicia, competente en todos los órdenes jurisdiccionales.

La distribución en niveles de organización de los tribunales de justicia, no es importante solo como descripción del sistema sino a demás porque contra las decisiones de los jueces y tribunales inferiores cabe recurso ante los tribunales superiores. El proceso de máximo nivel entre los que se pueden establecerse es el recurso de casación, que corresponde exclusivamente a la Corte Nacional de Justicia, cuando se trata de derecho aplicable en todo el territorio nacional.

A estos elementos hay que destacar el tema de la independencia y de la autonomía de la justicia. La noción comprende en primer lugar la garantía de que el nombramiento de los jueces no se haga por el poder político, en especial el de los jueces del máximo órgano jurisdiccional.

La administración de justicia en sentido amplio, es el conjunto de tribunales de todos los fueros que tienen a su cargo la aplicación de las leyes, vale decir, el poder judicial. En sentido restringido, es la potestad que tienen los jueces de aplicar las leyes en casos particulares.

La observancia del derecho no está librada a la espontaneidad a la voluntad de las partes, sino que también su cumplimiento está asegurado, garantizado, contra la voluntad del que debe cumplirlo y no lo hace. El estado no se limita a dictar la norma jurídica, sino que asegura su cumplimiento, su obligatoriedad.

La norma es general, abstracta y podrá ser inobservada. Supliendo esa insuficiencia relativa de la norma, el Estado hace que ella tenga vigor, de manera que, por los órganos competentes, se aplique a los casos particulares. Tal actividad del estado entraña la administración de justicia, en el sentido restringido. Y es en el poder judicial en el que reside la potestad de aplicar la ley a las situaciones particulares que se plantean.

Ello se relaciona con las nociones de jurisdicción y competencia: Jurisdicción es la facultad de administrar justicia y competencia es la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del territorio, del fuero o de la organización judicial. La jurisdicción es el poder de juzgar; la competencia la medida o límite de ese poder.

La jurisdicción, por ser atributo esencial de la soberanía, no se extiende más allá del territorio y las cosas sobre las que se ejerce la soberanía. Nuestra Constitución delimita perfectamente la jurisdicción nacional. La jurisdicción consta de la potestad que tienen los jueces de citar al demandado, hacer producir las pruebas y dictar sentencia, así como la facultad de hacer ejecutar sus sentencias por la fuerza pública, imperio de la ley.

La jurisdicción puede ser nacional, provincial o cantonal; contenciosa o voluntaria, según el juez tenga que resolver sobre un conflicto de intereses o solamente dar autenticidad a un acto o esterilizar un derecho.

GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO 1996 – 2006.

Desde la reinstitucionalización de la democracia en el Ecuador, el poder judicial ha sido el escenario en el que se han enfrentado, las fuerzas políticas, sociales y gremiales, en procura del control y sometimiento de los órganos de la administración de justicia del país. Para justificar esta acción política, se han esgrimido múltiples razones y se han expuesto las más variadas tesis. De entre las más conocidas y la más recurrida ha sido el de la despolitización institucional. Sobre este supuesto el país ha asistido en especial en las últimas dos décadas a múltiples formas de intervención que han ido desde la toma física, mediante el asalto policial y militar a la Corte Suprema y sus instalaciones, a otras más sutiles como la reorganización por vía legislativa incluido un referéndum.

Cada una de estas acciones han entrañado una intervención política, que lejos de proponer soluciones viables que apuntaran en el mediano y largo plazo a resolver la complejidad de un sistema judicial, caótico, lento, ineficaz, burocrático y centralizado, que permanentemente vive de espaldas a la realidad social y jurídica, contribuyeron a acentuar la percepción en el imaginario ciudadano, que la ley es solo para los de “poncho” y que las transformaciones estructurales que la justicia necesita requieren de otras acciones que no necesariamente se enmarcan dentro del orden democrático.

Así hemos llegado a tener un sistema judicial carente de legitimidad social, donde los fallos de los jueces, son observados con sobradas sospechas por la opinión pública. Pero al tiempo que se ha deslegitimado la justicia, en igual medida ha acontecido con el poder político.

Si la intencionalidad de las élites al intervenir la justicia por métodos no democráticos ha sido la pretensión de encontrar atajos más rápidos para responder a la demanda ciudadana de contar con una administración de justicia que supere los viejos atavismos por los que ésta ha caminado a lo largo de los años desde que nos constituimos en república, tales intervenciones han hecho lo contrario de lo que sus protagonistas esperaron; ahondaron la ya de por sí profunda crisis institucional, trasladándola al conjunto del sistema político, afectando al sistema democrático y por

ende a la institucionalidad del estado e incrementando la conocida ingobernabilidad del país.

Esto porque para las clases dominantes la calidad de la justicia no está dada por la aplicación estricta de la ley, ni por la neutralidad e imparcialidad que deben observar los jueces en las causas que son puestas en su conocimiento, tampoco por la calidad técnica de los fallos ni por la oportuna aplicación de la norma jurídica, sino por el grado de dependencia de los jueces en relación con el poder político y social. Entonces, el denominado poder judicial ha carecido de una real independencia, para sortear los permanentes escollos que sus relaciones con el poder político le han deparado; ha sido incapaz de superar sus permanentes desencuentros con la sociedad, la que ha venido exigiendo por varios medios, incluyendo la movilización social, que los administradores de justicia asuman en la práctica sus postulados de independencia y la reconstruyan en términos de eficacia, igualdad, oportunidad y democracia.

Esto demuestra la estrecha relación que existe entre la calidad de la democracia y el sistema judicial, por lo que es necesario que se ajuste a los mínimos estándares internacionales en relación con la independencia que deben observar los jueces, frente a los demás poderes del Estado.

Esta calidad de la democracia, es la que se ha visto afectada con los permanentes golpes de estado propinados a la administración de justicia por el poder político. Las aventuras intervencionistas y la pretensión de construir un sistema judicial desembozadamente antidemocrático, cobró su primera víctima al ser derrocado el Presidente Abdalá Bucaram, al que le seguiría, Jamil Mahuad y finalmente Lucio Gutiérrez, todos ellos en mayor o menor medida, fueron consecuencias de la intromisión en el poder judicial y su empeño por controlarlo.

Hasta ahora, cuando se habla de la función judicial, sólo se analizan las causas más superficiales y las que tienen que ver específicamente con la actividad de impartir justicia; es decir, sólo se ha hablado de la necesidad de un sistema judicial independiente del poder político, para que los jueces puedan aplicar la ley sin distingo alguno; pero, ex profesamente se oculta la estrecha relación entre la crisis del sistema

político, su incapacidad para construir institucionalidad y por tanto su desinterés para aportar a la gobernabilidad del estado.

CAPITULO II

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA JUDICIAL EN EL ECUADOR.

El sistema judicial en el Ecuador, se ha caracterizado por sus profundos vínculos con el poder político, por su incapacidad para responder a las demandas ciudadanas, por la poca preparación que exhiben los jueces y funcionarios del sistema de justicia, por la carencia de infraestructura acorde a las necesidades del crecimiento poblacional, la poca incorporación que se le ha dado a la implementación de tecnología de punta, como instrumentos para mejorar y facilitar el acceso al conjunto de trámites administrativos que tienen lugar en las distintas fases de los procesos vinculados, a las tareas inherentes a los jueces, su evidente ineficiencia que se expresa en el retardo de años en un litigio judicial, sumados a su ya atávica corrupción.

Todos estos elementos conducen inequívocamente a determinar, que la administración de justicia en el Ecuador, goza de muy poca credibilidad, tanto porque los elementos señalados son de orden interno como porque desde el orden externo, ha estado y está permanente asociado a los dictámenes del poder ejecutivo.

El deterioro de la imagen de un poder judicial llamado a garantizar los derechos y libertades ciudadanas solo puede ser explicado como el resultado de las permanentes alianzas que a lo largo de la historia ha ido tejiendo el sector judicial con los sectores y grupos más poderosos económica y políticamente del país. Esta práctica de subordinación a los objetivos políticos, antes que institucionales se ha traducido en la quiebra del pilar fundamental donde se asienta todo el andamiaje que sostiene al estado de derecho en una democracia liberal, la independencia del poder judicial.

¿Cuál es el alcance y sentido de la independencia del poder judicial? En las ciencias políticas esta definición no está exenta de dificultades, pero originariamente la teoría constitucional la concibió como un mecanismo para asegurar que el poder ejecutivo no ejerciera influencias sobre el órgano judicial pero, en la actualidad, su ámbito de proyección se ha ampliado haciéndose extensivo a entidades de cualquier naturaleza de los llamados grupos corporativos. La constitución del año 2008 en su Art. 168 definió a la administración de justicia de la siguiente manera:

“La administración de Justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1.- Los órganos de la función judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2.- La función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera”.

El Código Orgánico de La Función Judicial expedido por la Asamblea Nacional el 31 de Octubre del año 2008 y publicado en el Registro Oficial No 544 del 9 de Marzo del 2009 en su:

Art. 3 Políticas de Justicia.

“Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la constitución y en este código, dentro de los grandes lineamientos del plan nacional de desarrollo, los órganos de la función judicial, en el ámbito de su competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de los usuarios y usuarias”.

En el Art. 8 Principio de Independencia.-

“Las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la función judicial”.

En general hace referencia:

Al hecho de que la decisión de los jueces es producto de su interpretación de los hechos presentados en la causa y del derecho correspondiente al caso, antes que de interferencias y presiones de alguna de las partes del caso, del gobierno, la legislatura, los medios de comunicación, poderes fácticos, organizaciones no gubernamentales, otros jueces, opinión pública, órganos no jurisdiccionales del sistema de justicia.

Otra dimensión de esta independencia está relacionada con los intereses privados.

“Esto es la aplicación de esta garantía fundamental frente a todos aquellos que aparecen directamente interesados en el conflicto en virtud de los efectos inmediatos que la decisión judicial provocará en su esfera privada. A este respecto, se observa que los mayores problemas que se plantean en la actualidad afectan a la relación del principio de independencia judicial con los derechos fundamentales de libertad de expresión e información. Sin embargo suponer que los jueces por más ilustrados que sean, pueden llegar a conclusiones valorativas correctas en la soledad de sus despachos y bibliotecas, sin participar en el proceso de discusión pública con todos los interesados en una u otra decisión, y sin que su decisión sea revisada en el proceso de discusión pública, constituye una muestra de elitismo epistémico inaceptable en los sistemas democráticos actuales en los que la sujeción a la crítica resulta inherente a todo cargo con relevancia pública en tanto y cuanto permite, con relación al ejercicio de la función jurisdiccional, controlar que, efectivamente, ésta sirve a los fines de controlar la legalidad de los actos legislativos y administrativos y de tutelar los derechos de los ciudadanos”⁵

Sí, estamos de acuerdo en que la independencia plena de la justicia, sin control de ninguna naturaleza ha sido una pretensión de determinados sectores al interior del propio poder judicial, para encubrir en determinada coyuntura, los graves problemas de su infuncionalidad, Luigi Ferrajoli sobre el tema ha sostenido lo siguiente:

“La crítica pública de las actividades judiciales no la genérica de los males de la justicia, sino la argumentada y documentada dirigida a los jueces en particular y a sus concretas resoluciones expresa, en efecto, el punto de vista de los ciudadanos, externos al orden judicial y legitimado por el hecho de que su fuerza no se basa en el poder sino únicamente en la razón... De aquí se deriva no solo el carácter esencial de la crítica pública, sino también la necesidad de que el juez se exponga a ella constantemente, asumiendo también él el punto de vista externo de los ciudadanos carentes de poder, que es el fundamento de su independencia política y cultural frente al poder y de la legitimidad misma de sus funciones”⁶

⁵ MARTÍNEZ, María Luz *La independencia judicial*, Pág. 124 cuadernos y debates 159.

⁶ FERRAJOLI Luigi, *Derecho y Razón*, Pág. 602.

En el caso del Ecuador, estos postulados que nacen con la tradición de la revolución francesa y que han sido profundizados en todos los Estados de Democracia y de Derechos, son los que han visto rotos permanentemente determinando la quiebra de su institucionalidad y por tanto su deslegitimación como órgano imparcial para administrar justicia. Es a partir de la quiebra de estos postulados fundamentales en los cuales radica la existencia y vigencia de todo ordenamiento jurisdiccional que la justicia empieza a ser cuestionada y mirada como la continuación del quehacer partidista. También por su pretensión de querer ser un estado dentro de otro estado, no sujeto al escrutinio público y sin rendición de cuentas frente a los ciudadanos, confundiendo el contenido de la independencia, con el de la más amplia soberanía en la que cabe todo tipo de acuerdos.

En el secretismo que envuelve a las decisiones de jueces y magistrados especialmente aquellas que tienen que ver con los miembros del poder político involucrados en el cometimiento de los denominados delitos de cuello blanco. Es a partir de estas tergiversaciones que se instala en el imaginario ciudadano, la idea propalada por las élites, que es indispensable para la salud del poder judicial, provocar una completa reorganización de sus órganos cada cierto periodo histórico, no para mejorarla sino para adecuarla a las necesidades de los grupos dominantes.

Hoy asistimos a un nuevo proceso de reorganización del sistema de justicia, jaqueado por las críticas y cuestionamientos desde todos los sectores que demandan el fin de una justicia corroída por la corrupción, como por los bajos estándares de conocimiento y aplicación de los textos legales, que han hecho que los fallos de los distintos órganos que componen la administración de justicia, sean impugnados por las partes, cuando estos no los favorecen.

Este sistema legal cuyo deterioro es cada vez más persistente ya no puede dar una explicación desde su interior al desgaste y detrimento de su imagen en el marco de una gran ofensiva, promovida tanto por los poderes locales como por los poderes internacionales y en especial, por las agencias de cooperación, las que han promovido la necesidad de sustituir al actual sistema de administración de justicia, no para favorecer la construcción de uno nuevo, que responda a los intereses ciudadanos, sino uno más

perceptible a los grupos transnacionales y las empresas que gerencia sus negocios en el Ecuador.

La justicia, en este contexto, goza, comprensiblemente, de una imagen de oportunismo y politización que resulta no ya en una baja legitimidad o credibilidad, sino en la indignación ciudadana. Sufre dificultades para manejar la multitud de problemas y de opciones que surgen, para incorporar a los actores que exigen participación, para sortear los debates fundamentales acerca de su papel como poder, para definir los valores que debieran sustentar sus acciones.

El resultado de esa incapacidad para crear su propia receta, sobre su propio molde social y político, se ve reflejado en las características que ya hemos señalado. En este contexto, la preocupación por el funcionamiento de la administración de justicia adquiere contornos de reivindicación popular y esto se explica por los efectos que en el plano económico causa el errático funcionamiento del sistema en términos del desarrollo del país.

Así una justicia ineficiente, costosa, lenta e impredecible genera costos imprevisibles para todos quienes hacen uso de ella, por lo que la demanda de una reforma profunda que encare sus problemas, también debe asociarse en términos de un desarrollo democrático, político y social. Fernando Toro sostiene al respecto: “Aunque la necesidad de adaptar la institucionalidad de los Estados Nacionales a las exigencias de la globalización es no solo pertinente sino deseable, el nuevo rol trascendental que debe jugar el sector Justicia en la actual realidad mundial requiere una reforma en profundidad que no puede reducirse a una visión economicista, que no solo esquiva los problemas de alcanzar el desarrollo socioeconómico de los pueblos, sino que, además, puede socavar la gobernabilidad democrática”⁷

En el Ecuador, todas las constituciones desde 1830, han garantizado la independencia del poder judicial, como parte del discurso constitucional en eso no

⁷ Revista, *Reforma y Democracia*, CLAD No10; Caracas, febrero de 1998.

existe ninguna duda, respecto a que los legisladores constitucionales, se han cuidado de preservar en los textos constitucionales el principio de la independencia de la función judicial, lo cual, para efectos de estudios históricos y constitucionales, ha ubicado al país como uno de los de mejor producción en la formulación del principio de la división de poderes. Pero otra cosa es lo que ha ocurrido especialmente durante el periodo analizado, no obstante contar con dos o tres constituciones en cuyo marco normativo la independencia de la función judicial estaba garantizado, esto en los hechos no se cumplió.

Si la justificación para la vulneración del principio de independencia y el sometimiento de los órganos del poder judicial, al poder político, ha estado sustentada en su falta de credibilidad social y en sus innegables debilidades estructurales, la intervención y en consecuencia la ruptura de esa independencia, tampoco han aportado a una corrección en términos de eficacia ni a una solución duradera de los males que han sido objeto de justificación histórica, para la toma del poder judicial. Al contrario, cada intervención y cambio en los que se ha comprometido su independencia, ha dado como resultado un mayor debilitamiento en los roles asignados a esta función del Estado, en términos de calidad de sus fallos y en la prestación de sus servicios.

Cuando se escribió el Art. 3 del actual Código Orgánico de la Función Judicial, se lo redactó de tal manera que constituyera una herramienta, para que llegado el caso la administración de justicia, pudiera reformularse internamente, sin necesidad de tutelaje.

Se suponía que con estas nuevas figuras normativas, el sistema saldría fortalecido en relación a su estructura y organización, pero asistimos a más de lo mismo. Es que no se puede desconocer, que los denominados operadores de justicia y en especial, las cúpulas del poder judicial, han jugado el rol que les han impuesto los partidos políticos en cada coyuntura de la vida política y que esa confusión de roles se profundizó en los últimos años, llevando a una crisis en todas las esferas de la actividad judicial, que por sus dimensiones han llevado a las organizaciones sociales a demandar una salida a la misma.

¿Cuál es la salida?

La sociedad no ha exigido cualquier salida a la crisis del poder judicial, lo que ha demandado es una solución en términos institucionales, preservando y fortaleciendo

la independencia, como garantía de aplicación de la ley, reconociendo que sin independencia no se puede desde la imparcialidad que debe caracterizar al ejercicio de la función de juzgador, unas decisiones judiciales en las que se reconozcan los vencidos, como fallos justos y apegados al derecho.

Hasta ahora, el sistema judicial ha sido moroso en cuanto al cumplimiento de sus específicas funciones, lo que explica la urgencia de unas reformas que busquen adecuarla a unos mínimos estándares internacionales, para un mejor desempeño. Estas deben garantizar que su dirección esté llamada a asegurar a los ciudadanos y a la sociedad una institución, sustentada en un cuerpo legal, cuyas decisiones no sean el resultado de la adhesión de los jueces a la voluntad del poder político, sino la concreción de su independencia en términos de una mayor participación social, que no puede ser sino el resultado de un proceso de democratización de todas las instancias en las que se asienta el sistema de justicia y con una ruptura total con el control que sobre ella hasta aquí ha ejercido el poder político .

Su Contexto Histórico.

En rigor, no es posible hablar de un derecho ecuatoriano sino teníamos antes una entidad soberana que se llame Ecuador. Si el derecho ecuatoriano se aplicara sobre, más o menos, el mismo territorio de lo que había sido la Gran Colombia, y obligara a las personas que habitaban dicho espacio territorial, es preciso buscar en el momento en que se operó el cambio en la naturaleza de la entidad política que dejaba de existir, y que dio origen a la nueva entidad llamada República del Ecuador, haya sido cual fuere su forma de gobierno. Esto por la sencilla razón de que un orden jurídico no tiene dinámica propia sino que va en función de los acontecimientos de diversa índole que lo producen.

El hecho que aquí interesa destacar es que la Gran Colombia, por las razones conocidas, dejó de serlo y dio paso a una nueva forma de organización política que, aunque varió a lo largo del siglo XIX no volvió a formar parte de ninguna estructura política que la abarcara. Formalmente, el nuevo orden jurídico surgió el 11 de septiembre de 1830. Pero es conocido que este acto fue solo el inicio de una larga

cadena de levantamientos, cuartelazos, gobiernos provisionales y gobiernos legalmente constituidos.

Si se revisan los textos de la doctrina jurídica ecuatoriana hasta la promulgación de los códigos, se puede afirmar que, sin excepción, todos los autores estaban de acuerdo en que a falta de cuerpo jurídico propio se aplicaría la legislación española.

En cuanto a los otros derechos que formaban parte del ordenamiento castellano, también los autores coinciden en que el derecho romano, no se aplicaba como orden positivo vigente y solamente se enseñaba para mayor instrucción y de él solo se aplicaban los precepto del derecho natural y de gentes, tal era pues como estaba constituido el orden jurídico ecuatoriano hasta que se promulgaron los primeros códigos, en el último tercio del siglo XIX.

La adopción de los principios de libertad e igualdad, llegó de la mano de la abolición del sistema de fueros y privilegios; así como la amplia gama de estatutos que existían en la Gran Colombia, como herencia del derecho colonial español, cediendo en su lugar a los postulados básicos del liberalismo y en especial al principio de igualdad ante la ley. Es de advertir, que muchas de las normas dictadas por las cortes españolas ya se habían ocupado de este punto y los sucesivos gobiernos nacionales, aunque matizando el principio básico, no se apartaron de la línea general.

Finalizado el fallido proceso de unidad levantado tras la culminación de las guerras de la independencia y constituido los estados soberanos, estos se vieron avocados a la organización de sus sistemas legales. En general, los países de América Latina incluido el Ecuador, adoptaron el sistema legal basado en las tradiciones del derecho civil y el sofisticado sistema del derecho romano, al que articularon las reformas liberal-racionalistas de los siglos XVIII y XIX en Europa, para superar el sistema legal y de administración de justicia heredado de la colonia española y portuguesa, así como la reproducción del modelo constitucionalista norteamericano.

Durante el proceso de construcción del estado nacional no se adoptó un único sistema legal, sino que se recurrió a una hibridez, consistente en adaptar al derecho civil adaptado del código civil Napoleónico del siglo XIX, a instancias del Chileno

escrito por el Dr. Andrés Bello denominado como el Código Bello; y un derecho público basado en la separación de poderes del sistema judicial Norteamericano.

Esta hibridez, en la elaboración del sistema jurídico en el Ecuador en el que la concentración o centralización del poder, con las características del derecho colonial y la de los mecanismo de control y equilibrio propios del sistema norteamericano, explica el hecho de que hasta la presente el Ecuador no haya podido construir un sistema de administración de justicia, que en buena medida sea el resultado de todos estos años de gestación y praxis de la aplicación de la ley, lo cual sugiere que la crisis del sistema jurídico parte de su propia génesis; esto es desde el momento en que nos constituimos como república y por alguna razón no hemos podido superar el desencuentro entre los distintos sistemas legales aplicados en el proceso de desarrollo del derecho en el Ecuador.

Si bien es cierto que, el sistema judicial adoptó el principio de la separación de poderes, en consonancia con los cambios ocurridos después de la Revolución Francesa de 1789, en la práctica desde muy temprano se observó que las premisas que condujeron al establecimiento del estado liberal y que justificaron la independencia de la justicia como parte de la separación de poderes, no se produjeron en el caso ecuatoriano y más bien surgió un control del legislativo sobre el poder judicial, cuando no del ejecutivo sobre el judicial.

Esta marcada preponderancia se ha visto acentuada especialmente durante el retorno a la democracia en 1979, con las permanentes intervenciones por vía autoritaria por parte del poder ejecutivo en la administración de justicia, lo cual se ha visto reflejado en las crisis estructurales, las que han perdurado más allá del período del gobierno en el que se produjo la intervención.

Los resultados de esta lógica institucional se fueron ampliando con mayor fuerza, durante los años de 1996 al año 2000, en el que la justicia va a ser virtualmente asaltada por parte del ejecutivo, con distintos nombres y justificaciones sin que cambie en esencia el carácter de la administración de justicia y más bien se refuncionalice a favor de los intereses partidarios y particulares, de aquellas fuerzas que desde el poder ejecutivo planearon y ejecutaron la intervención al sistema judicial.

Si una de las razones que explicaban la conducta intervencionista por parte del ejecutivo hasta desconocer la teoría de los poderes y su independencia, era el de la mala calidad de los servicios que prestaba a los ciudadanos y ciudadanas el sistema legal, nunca se intentó cambiar los procedimientos que constituían y constituyen la piedra angular que caracteriza al modelo de justicia ecuatoriano y cuya incapacidad para responder a los nuevos tiempos se ha hecho ahora mucho más evidente, por el contrario los procedimientos escritos en el conjunto del sistema bajo el denominado sistema inquisitivo y que conducen a la lentitud en la aplicación de justicia en el Ecuador, han sido reforzados y cada vez muestran menor capacidad de respuesta frente a una sociedad que avanza en complejidad, dimensión y, por ende, en su demanda de acciones judiciales que estén a la altura de la era del conocimiento.

El sistema legal se ha quedado entrampado entre procedimientos anacrónicos, propios de la colonia y las primeras épocas de la república y una cada vez mayor exigencia ciudadana que reclaman por todos los medios una modernización de su aparato administrativo y en particular la transformación del sistema legal, basado en los procedimientos escritos, por un sistema más dinámico que se funde en la oralidad y en la desburocratización que lo caracteriza.

Es que el sistema inquisitivo a más de ser lento, constituye una carga onerosa para los litigantes por los altos costos que significa los largos períodos de tiempo que duran los juicios, dentro de los cuales se produce todo tipo de violaciones a los derechos de los litigantes.

Ante la imposibilidad de cumplir adecuadamente las funciones dentro del tiempo y las formas establecidas en los ordenamientos procesales legales, los administradores de justicia, especialmente los jueces, delegan sus funciones en funcionarios de menor jerarquía, para que realicen las prácticas en los juzgados que corresponden dirigir y vigilar al juez, constituyendo una nueva violación a los derechos de los litigantes.

Al iniciarse el siglo XXI, todos estábamos de acuerdo en que el servicio público de la administración de justicia estaba peor que nunca. Los asuntos se resuelven con enorme retraso, cuando ya habían dejado de importar a los afectados, porque el

demandante veía reconocer sus derechos cuando en algunos casos hace tiempo que estaba económicamente arruinado o en el peor de los casos, éste ya había fallecido.

En materia penal la situación es todavía más grave: ya porque cuando los tribunales penales o los jueces querían dictar la correspondiente sentencia el proceso había prescrito o cuando se pretendía dictar la prisión preventiva, esta había caducado, conforme lo determinó la constitución de 1998, que estableció en su Art. 24 numeral 8 “*Garantías del Debido Proceso*”, la caducidad de la prisión preventiva, en otros casos el imputado absuelto recobraba la libertad después de haber permanecido más del tiempo impuesto en la sentencia condenatoria.

Es común en el sistema procesal ecuatoriano en todas las jurisdicciones, cuando al fin de dicta sentencia, es porque los plazos previstos en la ley se han vencido largamente y sin que los litigantes tengan derecho a quejarse por el atraso y el incumplimiento en los términos previstos en la ley para la expedición de las sentencias correspondientes.

En la barahúnda de las oficinas judiciales, llenas de papeles, expedientes por todos lados, estanterías repletas de juicios, lo más común es que estos se pierdan o se traslapen, o que los encargados nunca los encuentren, por comodidad o por olvido.

Inicialmente pese a la evidencia de la incapacidad o el caos administrativo que reina en los juzgados y tribunales en la administración de justicia, con la consiguiente afectación a los derechos de los usuarios, éstos se mantenían en silencio por las evidente retaliaciones que suponía el levantar un reclamo contra el pésimo servicio prestado, esta situación fue cambiando y la opinión pública ha ido denunciando con mayor fuerza y participación, hasta convertirse en verdaderas movilizaciones populares por una justicia cada vez más lejos del cumplimiento de sus deberes, cada vez más sumida en el atraso y la corrupción y donde los derechos de los litigantes constituyen la última preocupación de sus operadores.

Es común ver en los últimos años a las organizaciones de trabajadores, de barrios, de familiares y de todos aquellos conglomerados humanos, para quienes el derecho a la justicia les ha sido negado, realizando movilizaciones frente a estos

tribunales, para demandar el fin de la impunidad y la reforma al actual estado de postración en el que vive el sistema judicial ecuatoriano.

Si bien es cierto que en los últimos años se ha impulsado la realización de algunas reformas a la administración de justicia, los resultados de tales reformas son cuestionables y hablan por sí solos: la situación no ha mejorado, antes por el contrario cada año la situación ha empeorado. Lo que significa que lo que se ha hecho es insuficiente y lo que se requiere es una reforma de mayor calado, más profunda que vaya hacia la institucionalidad de la administración de justicia, a su estructura y organización, para vertebrar un nuevo sistema judicial, que en todo caso es el grito que permanentemente se escucha, en los medios de comunicación, en las aulas universitarias y en las calles de las ciudades del país.

LA REFORMA JUDICIAL EN EL ECUADOR.

Desde los años 80 en el Ecuador, fecha que coincidió con el regreso a la democracia luego de una década de dictaduras militares, los gobiernos, junto con líderes políticos, organizaciones de la sociedad civil y algunas agencias de la cooperación internacional, se comprometieron a realizar reformas a las instituciones del sector de la justicia.

Esta pretensión de reformar la administración de justicia estaba basada en la evidente crisis por la que atravesaba el sector que ha conducido a un desprestigio creciente en el quehacer legal en el Ecuador. Lamentablemente la experiencia ha demostrado que la dirección de las reformas emprendidas, no han estado a la altura de los desafíos que demanda la construcción de un sistema judicial democrático y cuyas garantías de imparcialidad ha sido demandada por todos los sectores sociales y políticos del país.

Cada proceso de reforma ha sido lento, complicado y conflictivo, como se demuestra en las cinco reorganizaciones que se han realizado al poder judicial desde 1979. La reforma judicial no es, por sus objetivos o por las dificultades que enfrenta, un problema exclusivo del Ecuador.

La rama judicial desempeña una serie de funciones vitales dentro de cualquier sistema político, la definición de los alcances de la ley, la solución de conflictos y el control social y, cuando deja de ejercerlo de acuerdo con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, genera una serie de consecuencias negativas a nivel social, político y económico. A menudo su deficiencia propicia la creación de mecanismos y prácticas alternativas.

Estas alternativas pueden resolver los problemas inmediatos de los individuos y los grupos, pero su naturaleza parcial e ilegítima tiende a erosionar el consenso social, a disminuir la predictibilidad y a incidir desfavorablemente sobre formas de interacción más complejas.

La obligación de aplicar reglas y acuerdos cuando es ejercida de manera privada o comunal, restringe inevitablemente su alcance y resultan cada vez menos inapropiados para una unidad social de mayor tamaño. La presión extralegal para forzar las decisiones judiciales, puede servir a los intereses individuales pero, a largo plazo, devalúa estas mismas decisiones, debilita la legitimidad judicial y, eventualmente, pone en peligro la legitimidad de la totalidad del sistema político.

Los mismos factores que hacen esencial a la rama judicial impiden todos los esfuerzos dirigidos a transformar la manera cómo opera. Podemos decir que todas las instituciones son conservadoras, pero las del sector legal lo son tanto por su propósito explícito, como por su función implícita. Su autoridad última y su contribución a la preservación del orden legítimo residen en su menor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones a corto plazo, respecto a las preferencias sociales y al poder relativo de los grupos sociales.

Por consiguiente, la brecha entre su desempeño y las cambiantes exigencias y expectativas es casi inevitable. No debe sorprendernos, entonces, que estas características se extiendan a las dimensiones internas y a las preferencias de sus miembros, incluso en aquellos ámbitos más alejados de sus principales responsabilidades. “Los enormes requerimientos sociales respecto de la administración de justicia han generado un verdadero shock demográfico ante los tribunales. Para decirlo de una manera brutal: los jueces no dan abasto a su tarea. Están atosigados. Los

problemas de las grandes ciudades suelen terminar en los estrados. Los jueces deben entender sobre asuntos mínimos y máximos: multas a infracciones de tránsito consideradas desproporcionadas, cobro abusivo de cuotas por servicios públicos, impuestos hipotéticamente confiscatorios y también delincuencias en ascenso: violaciones, asesinatos, robos, hurtos, abuso de menores, estafa, falsificaciones, todo estos, en el marco de un sistema penal cabe vez más disfuncional”⁸

La reforma judicial en el Ecuador, se ha circunscrito a un cambio en los administradores de justicia, pero no ha profundizado en los problemas más complejos y estructurales que podrían haber dado una dirección a las tan reclamadas reformas en el orden de la administración de justicia del país.

En esta dirección cabe mencionar, por ejemplo, una marcada desprofesionalización de nuestro sistema judicial, que ha estado acompañado del surgimiento de partidos políticos en el proceso de nombramientos y selección; un sistema de carrera respetado en teoría, pues los gobiernos que entran sustituyen a la mayor parte de los magistrados por sus propios seguidores; la tardía y por lo general incompleta adopción de un programa de capacitación judicial especializado, esto explica porque nuestro sistema judicial ha sido más penetrado políticamente que la mayoría en América Latina.

Solo en este último tramo de la vida política el gobierno se ha preocupado por visibilizar el alcance de los problemas por los que atraviesa este sector y han propuesto unas tibias reformas para adecuarlo a las necesidades del proyecto político en función.

Esto se demuestra con la revisión de cómo se operó el cambio de miembros de la Corte Suprema de Justicia a partir del año de 1979, conforme lo dispuesto por la Constitución de 1978. En ese año el Congreso Nacional que tenía la facultad constitucional de designar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, fue el encargado de su reestructuración, hecho que se produjo sobre los acuerdos partidistas, en función de la representación que cada bancada partidaria tenía en el seno de la

⁸ Herrenford Daniel E., *El Poder de los Jueces*, tercera edición actualizada, año 6 de abril de 1998, Editorial Abeledo – Perrot, Buenos Aires. Pág. 68

Asamblea Nacional. El resultado fue la confrontación de una Corte Suprema Justicia, integrada por 16 Magistrados provenientes de los principales partidos políticos representados en la legislatura ecuatoriana.

Esta Corte, que fue designada para un periodo de cuatro años conforme la disposición contenida en la Ley Orgánica de la Función Judicial en su Art. 99, tuvo un marcado carácter cefepista, pues la mayoría de sus miembros provenían de este partido o de alianzas forjadas con éste para copar la mayoría de dicha corte. Lo novedoso es que por primera vez en el más alto tribunal de justicia, van a estar representados partidos como el Frente Amplio de Izquierda y el Partido Socialista Ecuatoriano, los cuales se beneficiaron del reparto o mejor dicho, del festín con las nominaciones que finalmente integrarían a la Corte Suprema de Justicia en su primera reorganización en el marco del regreso al estado democrático y de derecho en el Ecuador.

La participación de la izquierda al compartir la responsabilidad con sus propios cuadros, pues tanto los doctores Aquiles Valencia y Hernán Acevedo eran altos dirigentes del partido Comunista del Ecuador, la principal fuerza política constitutiva del Frente Amplio de Izquierda y el Dr. Jorge González Moreno, miembro de la dirección nacional del Partido Socialista Ecuatoriano, representó un nuevo momento en la concepción que respecto al estado y el poder adoptaron, las dos principales corrientes de la izquierda en el Ecuador las cuales habían permanecido al margen de cualquier compromiso con las estructuras judiciales a lo largo de la historia.

La presencia de estos militantes del movimiento revolucionario en la administración de justicia, era la consecuencia de una nueva interpretación en el quehacer político de esta fuerza política, que mediante esta decisión asumían el compromiso de compartir aunque marginalmente, la representación en el conjunto de la estructura del estado.

Este acto también puede entenderse como una comprensión, aunque tardía sobre la dimensión política de la función judicial, de su falta de neutralidad ideológica, en el

sentido de que: “Los Jueces, son parte del sistema de autoridad dentro del estado y, como tales, no pueden evitar ser parte del proceso de decisión política”⁹

En el año de 1992, concluido el periodo para la cual fue designada esta corte, la Asamblea Nacional compuesta en su mayoría por militantes de la izquierda democrática, la misma que en alianza con otras organizaciones de izquierda y del centro lograron establecer una amplia mayoría parlamentaria, que permitió una reestructuración de la función judicial, pues esta vez no se limitaron a la Corte Suprema, cuya designación recayó en prestantes y reconocidos miembro y simpatizantes de las tiendas políticas que construyeron la mayoría parlamentaria, sino que, se produjo una reorganización total de la función judicial, entendida esta como Jueces, Ministros de las Cortes Provinciales, Notarios y Registradores de la Propiedad a nivel nacional, en lo que se conoce como la más amplia y completa de las reorganizaciones judiciales durante el periodo que corre desde el regreso de la democracia.

Los efectos de este amplio proceso de reestructuración administrativa, estuvo marcado por el control absoluto y total de la función judicial y la subordinación de esta a los dictados de la izquierda democrática partido en el gobierno.

Esta reorganización supuso también la ampliación del periodo de duración de los cargos de los magistrados, que de 4 años pasaron a 6 e incrementando el número de miembros de 17 a 31. Esta ampliación de los periodos de duración de los magistrados, fue justificada con el hecho de que no debían coincidir los periodos de los magistrados de la corte con los del Presidente de la República y el incremento del número de magistrado, estuvo signado por el reparto en función nuevamente del número de diputados de cada una de las bancadas parlamentarias.

Los partidos de izquierda nuevamente fueron parte de esta corte con un importante número de miembros, lo cual correspondió al hecho de que durante este periodo la izquierda ecuatoriana tuvo la más alta representación legislativa de lo que va el periodo democrático. Era obvio que esta representación tenía que verse reflejado en el

⁹ Zaffaroni, Eugenio Raúl; *Estructura Judiciales*; Editorial Buenos Aires 1994; Pág. 107.

reparto de algunas cuotas políticas, que hacen parte del quehacer legislativo en el Ecuador. La izquierda durante este periodo consolidó un importante núcleo de jueces y funcionarios de carrera a nivel nacional que le permitió el control de algunas de las asociaciones de judiciales regionales a las que le incorporó un discurso gremial.

La sindicalización de los empleados judiciales aportó un nuevo conflicto a la ya precaria institucionalidad de la justicia. El gremio judicial, se convirtió en una especie de intermediario, entre el aparato judicial y el sistema partidista. Ellos decidían la dirección de los cambios burocráticos que se proponían implementar las fuerzas políticas en particular durante el periodo de dominio del Partido Social Cristiano y cuando la conducción del gremio estuvo en manos de Luis Muñoz Pazquel.

Si la crisis del sistema judicial era casi intolerable, para el conjunto de la sociedad, lo sería más desde el momento en que los empleados, hacen su aparición para disputarles a los magistrados la autoridad de los cambios administrativos que debían llevarse a cabo. Es en ese espacio donde confluyen sectores dispares y con intereses contrapuestos, para demandar el fin de la corrupción judicial, poner límites al poder de los empleados organizados en la Federación de Empleados Judiciales (FENAJE) y en particular de su líder Luis Muñoz y una profunda reforma administrativa y de gobierno.

Tales reformas se verían concretadas al expedirse la constitución del año 1999, con la creación del Consejo de la Judicatura, como órgano de Gobierno y de Administración de la función judicial.

Contexto Histórico.-

Los intentos de reformas al sistema de justicia en el Ecuador, durante las décadas analizadas, estuvieron marcados, en un contexto de extrema polarización, tanto en el orden político como en el orden social. La imposición del recetario neoliberal y las consecuencias sociales que tales decisiones supusieron para amplios sectores ciudadanos, se vio reflejado en una precaria institucionalidad, que se tradujo en la inestabilidad política y que afectó al sistema político e institucional en su conjunto.

Tanto el Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), que se propuso restaurar la imagen internacional del país deteriorada al extremo durante la administración del ingeniero León Febres Cordero (1.984-1988) y que representaba un proyecto político destinado a darle gobernabilidad al país, no pudo desligarse de las prácticas políticas de controlar la administración de justicia, que había constituido una constante a lo largo de la historia republicana.

Durante el mandato de Sixto Duran Ballén (1.992-1996) las élites políticas no estaban interesadas de lo que ocurre al interior del poder judicial, devenido en espacio de crónica roja por sus constantes actos de corrupción que son cubiertos a diario por los grandes medios escritos y televisivos. De hecho todo intento por rescatar al sistema de justicia de la profundidad de las tinieblas hacia donde había sido conducido resultó ejercicio vano.

El país y sus élites seguían apostando a la posibilidad de que la Administración de Justicia, por sí sola haciendo uso del concepto de separación de poderes e independencia, pudiera encontrar la fórmula mágica para superar la crisis que la aquejaba.

En el Gobierno de Abdalá Bucarón (1996-1997) la reforma judicial anunciada durante su campaña electoral, para destrabar el control que sobre ella, aún ejercía el Partido Social Cristiano, en los primeros días de su mandato, no ocurrió ningún pronunciamiento ni acción que se encaminara a concretar el proceso que conduciría a un redimensionamiento del poder judicial, en aras de acercarlo a los pobres como era su eslogan. Hasta la caída de su gobierno nadie supo cuál era el proyecto que el bucaramoto tenía para este importante sector del estado componente clave para la gobernabilidad democrática.

El Gobierno de Fabián Alarcón (1997-1998) fue el periodo en el cual los cuestionamientos a la justicia, desde todos los sectores, se hicieron sentir con mayor fuerza. El sistema judicial, se vio jaqueado por innumerables demandas de cambios, que fueron precedidas de movilizaciones sociales. Estas demandas ciudadanas transformadas en políticas, era la consecuencia de la disfuncionalidad del sistema,

incapaz de cumplir mínimamente con sus obligaciones de garantizar los derechos ciudadanos.

La justicia había caído a los más bajos niveles de credibilidad y sus resoluciones carecían de legitimidad. Weber al respecto dice: “Hoy en día la forma de legitimidad más extendida es la creencia en la legalidad, es decir, la aceptación de reglas formalmente correctas que han sido instituidas en conformidad con las leyes”¹⁰

Fabián Alarcón, presionado por el giro de los acontecimientos históricos, tras la caída y huida de Abdalá Bucarán, buscó recomponer los espacios de gobernabilidad, profundamente afectados por las sucesivas crisis que había vivido el país. La posible salida al proceso de desinstitucionalización al cual había caído el Estado ecuatoriano, era la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que incluya en su agenda una reforma profunda a la administración de justicia, mediante la creación de nuevos mecanismo de designación, un nuevo órgano de control, incluida la reorganización de sus instancias de toma de decisiones en el plano legal.

Es así como el proceso electoral, de cara a la conformación de esta instancia constitucional, estuvo atravesada por las propuestas de reforma a la justicia, como mecanismo para encarar la crisis de gobernabilidad del país.

La Asamblea Constituyente que con el nombre de Asamblea Nacional, para despojarla de su contenido y sus atribuciones, se instaló en la Ciudad de Riobamba el día 30 de Abril de 1998, terminó sus labores con la elaboración de la carta número 20 el día 5 de Junio del año 1998 e incluyó en el capítulo II de la organización y funcionamiento Art. 198.-**Organos.-** Serán órganos de la función judicial: La Corte Suprema de Justicia.- Las cortes, tribunales y juzgados que establezca la constitución y la ley.- El Consejo Nacional de la Judicatura. Capítulo III.- Del Consejo Nacional de la Judicatura Art 206.- **DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA, dice:**

“El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la función judicial. La ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, la estructura y sus funciones”.

¹⁰ Weber, Max; *Economía y Sociedad.*, Fondo de Cultura Económico, México 2005, Pág. 37

De esta manera por primera vez constitucionalmente se sientan las bases para un proyecto de reforma a la estructura de la administración de justicia, que luego quedará inconcluso pues los legisladores constituyentes, una mayoría de derecha, consecuente con el pasado de control político sobre el poder judicial, obviaron establecer en la propia constitución, la forma de la integración y sus facultades, los cuales dejaron librados a la ley del organismo, que se expidió con posterioridad, en la que dicho Consejo fue mutilado en su esencia, al dejar fuera de su control a los miembros de la Corte Suprema, limitando sus atribuciones administrativas y de gobierno.

De hecho el Consejo Nacional de la Judicatura, devino en órgano auxiliar, sin capacidad para alterar la situación de crisis del poder judicial al haber sido despojado de su facultad de independencia, tanto interna como externa.

Con mucha razón el profesor Raúl Zaffaroni dice: “Nos cuesta percibir que una magistratura independiente lo es, tanto de los poderes externos como de las dictaduras o autoritarismos internos. Nuestros tribunales o cortes supremas, conforme a la inveterada costumbre de defender espacios de poder como feudos, retienen o pretender monopolizar el gobierno judicial. Esto redundo en perjuicio de nuestra magistratura en dos sentidos: **a)** Por un lado, lesiona frontalmente- como hemos reiterado la independencia interna de los jueces. **b)** Por otro lado, nuestros tribunales supremos cumplen defectuosamente sus funciones propias, como el control de constitucionalidad o la unificación de la jurisprudencia, por la vocación llamativa pero entrañable que tienen hacia el ejercicio del poder interno”¹¹

Poder interno que se traduce en el nombramiento de jueces y demás funcionarios, sin concurso de merecimiento, respondiendo a las cuotas partidistas o de la gallada. Esta forma de selección del personal, también les permite el control de los subordinados, sobre las decisiones de carácter legal, donde en la mayoría de los casos, los jueces son obligados a torcer la ley en sus sentencias, bajo amenaza de separación del cargo.

¹¹ Zaffaroni Eugenio Raúl, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, Editorial Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, 1992, Quito – Ecuador, Pág. 52.

Al respecto el maestro Raúl Zaffaroni dice: “Solo el convencimiento de que los jueces son jueces y no hay entre ellos otra jerarquía que la derivada de la condición de juez, puede aclararnos esta confusión. No puede haber “superior” ni “inferior” entre los que dicen el derecho. Un juez de alzada no es superior del de primera instancia, sino que simplemente cumple una función diferente, tiene una competencia diferente, nada más”¹²

La Constituyente de 1999, perdió la oportunidad de construir un poder judicial democrático, como afirma Zaffaroni, al no haber desmontado los pilares en los que se asienta no solo el aparato administrativo, sino todo el sistema legal del país.

Un sistema legal hecho jirones, pues es el resultado de la suma de modelos legales ajenos a nuestra realidad, renuncia en aras de los intereses de los jefes de los partidos políticos y, de los grupos corporativos. Con la aprobación de la Constitución de 1999, la administración de justicia se dividió en una parte operativa y otra administrativa.

A la administrativa se le denominó “*Consejo Nacional de la Judicatura*”, Órgano de Gobierno y Administración del Poder Judicial, mediante la creación de este organismo, los poderes de selección y nombramiento del personal del poder judicial en manos de los Magistrados de la Corte Suprema le fue encomendado a este consejo, que no pudo constituirse en un verdadero ente llamado a ordenar la caótica situación imperante en el seno del poder judicial y devolverle la eficiencia y credibilidad, demandada por los distintos sectores sociales.

Durante el periodo de vigencia de este consejo nacido con la constitución de 1998, la crisis en el poder judicial se agudiza por la incapacidad de éste organismo de sancionar las conductas contrarias a la ley y al derecho protagonizadas por jueces y magistrados del sistema judicial, poniéndolo de hecho en bancarrota, sin autoridad y control sobre el conjunto de servidores y servidoras del estamento judicial, los cuales

¹² Ibid, Págs. 52-53.

permanentemente paralizaban las labores mediante la ocupación de las instalaciones del poder judicial, sin que ninguno de estos funcionarios hubiese merecido una sanción.

La toma del edificio del consejo de la judicatura por parte de la FENAJE, en el año 2004, que constituyó una demostración de fuerza de este organismo gremial y un desafío al ente rector, terminó con una sanción disciplinaria y la cancelación en sus cargos así como el correspondiente juicio penal contra los dos principales dirigentes de dicha organización Luis Muñoz Pazquel y Girard Vernaza Arroyo. Las sanciones fueron impuestas producto de la repulsa que dicho acto generó en la opinión pública y por presión de todos los sectores políticos y sociales preocupados por el poder que este organismo ejercía en el seno de la administración de justicia lo que a todas luces contribuía a erosionar más la ya débil credibilidad de la justicia en el Ecuador.

Las tibias reformas implementadas con recurso provenientes de la USAID y del BID, a través de la ONG pro-justicia, se circunscribieron a cambiar de nombres a los juzgados y a implementar uno que otro proceso de informatización en los denominados juzgados corporativos, a establecer el cobro de tasas judiciales por concepto de la prestación de determinados servicios, la incorporación de los servicios de mediación públicos y privados, todos ellos especie de filtros para desmotivar algunos usuarios que hacen uso permanente de determinados servicios, lo cual por cierto no cumplió con los fines deseados.

Los temas de fondos sobre los que giraba la crisis de la administración de justicia, fueron ignorados nuevamente, tantos por las élites políticas más preocupados por la permanencia en el cargo de sus jueces y ministros, que por cambiar la cara fea de un sistema judicial incapaz de responder a la oleada de críticas y cuestionamientos que demanda mejorar sus estándares de servicio y una aplicación correcta de la ley.

¿POR QUÉ FRACASARON LOS INTENTOS DE REFORMAS AL SISTEMA JUDICIAL?

La reforma judicial no es, por sus objetivos o por las dificultades que enfrentan, un problema en el Ecuador. El sistema judicial desempeña una serie de funciones vitales dentro de cualquier sistema político en cuanto a la definición de los alcances de la ley,

la solución de conflictos y el control social y cuando éste deja de ejercer estas funciones se genera una serie de consecuencias negativas a nivel social, político y económico, como las que ya se han ensayado muchas veces, tanto en el pasado como en el presente.

Los mismos factores que hacen esencial al sistema judicial son los que impiden también todo esfuerzo dirigido a transformar la manera cómo opera. La sola mención de unos cambios, dirigidos a modernizar la forma cómo funciona el aparato de justicia, es suficiente para generar oposición por parte de los servidores judiciales o suspicacia en relación a los más variados intereses que subyacen detrás de la mencionada modernización.

Esta imposición de los trabajadores de la justicia que contrariando la más elemental lógica del progreso, ha impedido hasta ahora, que se dote de las herramientas que la ciencia ha puesto a disposición de los humanos, para facilitar el trabajo y mejorar los estándares de eficiencia de las instituciones, con relación a los usuarios.

En el poder judicial, se sigue usando el fax en detrimento del correo electrónico, la fotocopidora en lugar del escáner, el copiado a máquina en lugar de las grabaciones, para solo citar unos casos en el universo del atraso por el que transita la justicia en el Ecuador.

Si como se ha demostrado, estos cambios que lejos de alterar la situación estructural del sistema de justicia, provoca rechazo al interior del ente administrador es comprensible que cuando se habla de reformas profundas que pudieran afectar al orden institucional construido para favorecer los intereses de los sectores dominantes, la movilización para hacer fracasar estos intentos, ya no solo proviene del sector judicial, principal beneficiario de su atraso y dislocación con respecto a los derechos ciudadanos, sino que cierran fila los más diversos sectores que tiene interés en mantener retrasado este órgano de la sociedad en el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

La explicación que podríamos dar a este comportamiento corporativo sería la de protegerse de posibles sanciones, ante lo que es evidente, la corrupción que ha hecho parte del desenvolvimiento de las actividades en las distintas esferas de actuación del poder judicial. En buena medida ésta también podría ser una de la causas del

permanente abandono del sector judicial, por parte de los restantes poderes del Estado, traducido en salarios bajos y presupuestos bajos, personal no calificado, peores servicios y una mayor vulnerabilidad frente a la corrupción.

En el actual sistema procesal, llevar un caso a un tribunal o juzgado significa demoras interminables, decisiones arbitrarias que se encuentran fuera de los cánones legales, lo que ha dado lugar a la compra de sentencias y otras formas de resolver los problemas litigiosos fuera del marco legal haciendo menos confiable el sistema de justicia y más caro sus servicios, por lo que incluso aquellos que se sirven de estas prácticas corruptas, se encuentren entre quienes demandan la existencia de una justicia transparente, confiable y con jueces honestos, este hecho solo demuestra la precariedad institucional.

Si bien en el Ecuador no ha existido una preocupación por parte de las élites, para acompañar una reforma judicial encaminada a mejorar los estándares de calidad y credibilidad de la justicia, las que se han intentado desde organismos no vinculados al poder político que controla la justicia, no han sido las más apropiadas ni las mejor pensadas. Las soluciones tradicionales, como presupuesto más elevados, más juzgados o purgas judiciales masivas no han producido milagros y la evidencia demuestra que tales reformas empeoraron la situación antes que mejorarla.

Si la pregunta es, por qué han fracasado todos los intentos de reforma a la administración de justicia en el Ecuador, la respuesta es que las instituciones a pesar de todas sus disfunciones, atraen intereses creados y cada uno de sus elementos tiene simpatizantes que se opondrán al cambio o trabajarán para debilitarlo y dado que el cambio institucional es complejo y lento, ofrece considerables oportunidades para la desviación a lo largo del proceso. En esa línea podemos encontrar a jueces, abogados, élites políticas y económicas e incluso podemos advertir que dentro del gran público, pueden aparecer sectores que apoyen una contrarreforma judicial.

UNA NUEVA AGENDA PARA LA REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-

La creciente ola de democratización en América Latina ha traído consigo varios procesos de cambios y transformaciones en las instituciones políticas y en la estructura del estado. Este fenómeno ha permitido el descubrimiento del estado de derecho y del sistema de justicia, por amplios sectores ciudadanos, privados en el pasado de la capacidad de acceder a la comprensión de cómo funcionan las instituciones que como la justicia, por diversas razones hacían parte de su vida diaria.

Este proceso democrático incorporó el discurso de fortalecimiento del estado de derecho al que se han acercado nuevas voces sociales, las que han encontrado en el discurso de los derechos humanos y ciudadanos una forma importante de articular sus batallas políticas y sociales, de fortalecer el estado de derecho y consecuentemente el de llevar a cabo las reformas al sistema judicial, como parte de este redescubrimiento.

Es en este contexto que se pueden comprender la nueva oleada de reformas institucionales, ya no solo promovidas desde los organismos internacionales, sino desde el propio gobierno frente al creciente desencanto con el proceso democrático con el que se nota un cierto cansancio por parte de la ciudadanía desilusionada y cada vez más distante de las instituciones representativas.

Este hecho marca el nuevo escenario social y político, desde donde se prepararan las nuevas propuestas, para un reordenamiento institucional de la justicia, que como afirma Fernando Carrillo Flores en su trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “La construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable por su potencialidad para promover la competencia, amparar la equidad y propiciar la seguridad, confianza y previsibilidad jurídica y política”.¹³

¹³ Carrillo Flores, Fernando; *La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de justicia*, Banco Interamericano de Desarrollo, abril-junio de 1998, Revista Jurídica del Perú.

La consolidación de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de las fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no solo asegure un ambiente de inversión y crecimiento sino también sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva no cabe la menor duda que el interés de los Gobiernos, al igual que los organismos multilaterales de créditos, para promover, financiar e impulsar las reformas de tercera generación a los sistemas de justicia en el continente, más que la constatación de su inutilidad y la de garantizar su independencia, como garantía de aplicación de la ley, frente a la impunidad que campea por doquier, es la de asegurar las condiciones para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado, que a la par que asegure a amplios sectores ciudadanos el acceso gratuito a la justicia, como a las ONG de derechos humanos, las organizaciones indígenas en sus demandas ambientales, también les asegure a las transnacionales condiciones de seguridad y previsibilidad jurídica y política.

Al entrar los años noventa en la denominada tercera generación de reformas a la justicia estas estarán más enfocadas al conjunto de las instituciones del Estado, bajo la idea de que: “Construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable por su potencialidad para promover la competencia, amparar la equidad y propiciar la seguridad, la confianza jurídica y política”¹⁴.

Efectivamente, durante la mencionada década y hasta años recientes el Banco Interamericano, así como el Banco Mundial, se dedicaron a promover la reforma del Estado como un requisito para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad, después de haber constatado el debilitamiento de ese modelo, al que ellos promovieron en años anteriores bajo la doctrina neo-liberal y el mal funcionamiento de sus instituciones que les impuso un costo demasiado alto a las sociedades, el mismo que éstas no están dispuestas a seguir pagando. Por eso la construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable.

¹⁴ Ibid.

Es en ese orden de ideas que se promueve la denominada gobernabilidad, que implica en primer término, estabilidad política asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortalecer las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

En este mismo sentido la gobernabilidad también requeriría de condiciones de confianza, seguridad y la existencia de un marco legal adecuado para el desarrollo, en el que se incluyan la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el derecho de propiedad, el respeto a la libertad de contratación, garantías para la inversión extranjera y el desarrollo del sector privado, una eficiente asignación de recursos por parte del estado destinada a obras sociales, honestidad y transparencia en la administración del estado en todos sus niveles.

Para los organismos promotores de las reformas políticas, económicas y sociales, la relación entre desarrollo, gobernabilidad y estado de derecho, es particularmente destacada en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos ya que sin un clima de estabilidad y seguridad jurídica, es casi imposible la inversión extranjera como mecanismo para mejorar el empleo y en consecuencia las condiciones de vida de la gente.

Este ha sido el discurso legitimador de procesos que bajo el membrete de reformas, han actualizado los mecanismos neo-coloniales y de sometimiento de los estados a los intereses de los estados más poderosos, que financian en buena medida a los organismos multilaterales de crédito.

Lo cierto es que después de haber transitado por más de veinte años en pos de la construcción de un sistema judicial, democrático y confiable, podemos decir con absoluta certeza, que dichos intentos han fracasado o por lo menos no han llegado a cumplir los objetivos que se propusieron quienes promovieron dichas reformas.

Quizás la explicación de este fracaso, se deba a la falta de comprensión respecto a que los sistemas legales son un reflejo de la realidad social de cada país para poder ejercer su autoridad efectivamente, es decir que las reglas que afectan tanto la vida

económica como social no pueden estar divorciadas de los hechos diarios de las sociedades que gobiernan.

En este contexto y dado que las reformas al sistema de justicia en el Ecuador, son necesarias e inaplazables y dada la velocidad de los cambios que se están produciendo en todas las esferas de la vida social, económica y fundamentalmente políticas, es imperativo implementar un conjunto de reformas que complementen y se aproximen a estos procesos de cambios en marcha.

Las nuevas reformas deben afrontar cuestiones aún más sutiles y complejas como el desarrollo de la capacidad institucional, la modernización del derecho dentro de la más amplia garantía de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos incluida la lucha contra la corrupción, una profunda reforma a los estatutos penales, garantizando el acceso a la justicia de todos y la garantía de la seguridad ciudadana.

La experiencia ha demostrado que una reforma en el plano de la justicia, que solo privilegie el cambio de unos funcionarios judiciales por otros, no ha tenido ni tendrá ninguna transcendencia en el plano institucional, podrá servir de cortina de humo transitorio, para enviarles a los descontentos con el funcionamiento del sistema un mensaje de esperanza, pero pasado el tiempo de la reorganización, las mismas voces volverán a levantarse, en demanda de una nueva ronda de remociones y cambios cosméticos.

Llegado al punto de no retorno, las reformas necesariamente han de comprender una redefinición del papel de la justicia en consonancia con los lineamientos de estandarización propuestos para la región, por los organismos multilaterales y las tareas de los gobiernos de poner al día, su sistema judicial jaqueado por su incapacidad de dar respuestas desde la legalidad al creciente auge de inseguridad que vive la sociedad, que se refleja en la expansión del poder de los grupos delictivos, que empiezan a desbordar la capacidad del estado y sus sistema de justicia, para detenerlos, procesarlos y aplicar las penas que la ley determina por el cometimiento de sus acciones criminales.

Esta debe ser la nueva agenda que habrá que poner en marcha para superar los desencuentros entre los distintos operadores de justicia y la ciudadanía que se expresa

individual y colectivamente y los principales responsables de su diseño, implementación y puesta en práctica.

¿QUIÉNES SE BENEFICIAN DE LA CRISIS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA?

Los sectores políticos en el Ecuador tienen una larga tradición en controlar los espacios de dirección y administración de justicia. A lo largo de los últimos veinte años, la justicia se ha repartido en función de la correlación de fuerzas políticas existentes al momento de su reorganización institucional. Este ritual se llevaba a cabo cada vez que las condiciones de la coyuntura nacional así lo demandaban y en especial cada vez que desde el interior de la administración de justicia se reclamaba su independencia.

En el país, todas las fuerzas sociales y políticas han expresado en determinado momento su voluntad por capturar algún pedazo del pastel que ha representado esta institución, aún los sectores más críticos de subordinación al poder político.

Según la Constitución Política del Estado, que entró en vigencia en 1978, al regreso a la democracia, el Congreso Nacional era el órgano del Estado, encargado de designar a los integrantes de la Corte Nacional de Justicia. La primera Corte de la nueva era democrática, fue designada para un periodo de cuatro años y estaba constituida por diez y seis miembros, cinco salas especializadas de tres miembros cada una y un presidente, que cumplía funciones administrativas y de fuero y sus integrantes fueron designados en 1979.

Esta Corte funcionó desde el año de 1979 hasta el año de 1984, y fue producto del denominado “Pacto de la Componenda”, orquestado entre los sectores conservadores en oposición a la política del gobierno de Jaime Roldós Aguilera, Presidente Constitucional del Ecuador para el periodo 1978 a 1984. Esta primera Corte Suprema de Justicia del nuevo ciclo democrático, fue la expresión del control total y absoluto que a partir de ese momento ejercerían las fuerzas políticas, económicas y sociales fundamentales sobre la administración de justicia en el Ecuador.

Esta Corte tuvo una particularidad, la presencia por primera vez en la historia de la justicia de prominentes miembros del partido comunista y el partido socialista del Ecuador, que gracias a la poderosa bancada de diputados que se habían asegurado a

través del Frente Amplio de Izquierda, se beneficiaron también de este reparto de cuotas en el seno del más alto tribunal de justicia en el Ecuador. A partir de ese momento las sucesivas reorganizaciones del poder judicial iban a estar determinadas por las decisiones de los bloques mayoritarios del congreso, en un acto de partidización de la estructura de la justicia a nivel nacional.

PRIMERA REORGANIZACIÓN



El año de 1984, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que fueron designados en 1979, para un periodo fijo de cuatro años, y que se encontraban prorrogados en sus mandatos, fueron cesados por el Congreso Nacional, en la primera reorganización constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la era democrática.

Los acuerdos políticos alcanzados entre las diferentes tiendas partidarias, opositoras al recién estrenado gobierno del Ing. León Febreros Cordero del Partido Social Cristiano nominaron una Corte Suprema, donde prevalecía una mayoría de magistrados, plenamente identificada con el proyecto político social demócrata y cuyas opiniones políticas, algunos de ellos en su calidad de analistas de los medios de comunicación eran conocidos por la sociedad ecuatoriana, lo que condujo al autoritario presidente a impedir por la vía de las fuerzas policiales el ingreso de los magistrados recién designados a las oficinas de la Corte Suprema de Justicia, lo cual generó un momento de profunda tirantez política como consecuencia del enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, por la decisión presidencial de desconocer la facultad constitucional del Congreso para designar a dichos magistrados.

El conflicto se saldó, con un acuerdo entre los dos poderes del estado, que permitió el nombramiento de nuevos magistrados con lo cual se desbloqueó la designación de esta nueva Corte Suprema de Justicia.

SEGUNDA REORGANIZACIÓN



Para esta segunda reorganización, ocurrida en 1992, la Izquierda Democrática, partido que estaba en el poder, había obtenido una amplia mayoría parlamentaria que junto con las fuerzas de la izquierda revolucionaria, por sí solos lograron una mayoría cualificada, lo que permitió garantizar un cambio en la correlación de fuerza al interior de la Corte Suprema de Justicia, que fue el propósito de esta nueva reorganización.

Los Magistrados designados para un periodo de seis años, por efecto de la reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial, fueron también conocidos militantes de la Izquierda Democrática, del Movimiento Popular Democrático y del Frente Amplio de Izquierda. La cercanía militante de estos magistrados designados, era la constatación más evidente del carácter partidario al que había sido sometida la administración de justicia en el Ecuador. Sin embargo, es necesario destacar la calidad intelectual y profesional de cada uno de quienes integraron esta Corte, quizás la más proba de todas las que ha conocido la era democrática. Los magistrados de esta Corte estuvieron en sus cargos de 1992 a 1997.

TERCERA REORGANIZACIÓN

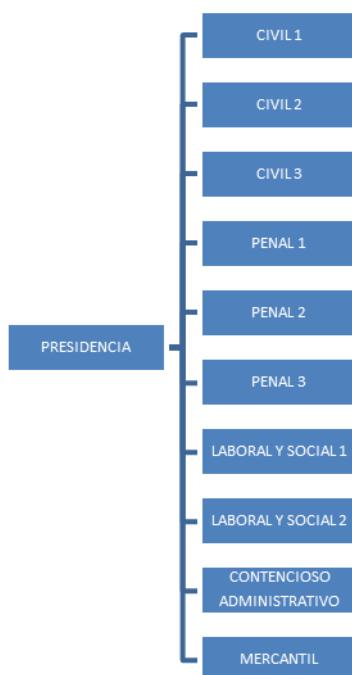


En 1997, tras la caída del gobierno de Abdala Bucaram, y los acuerdos políticos partidistas, que permitieron el nombramiento de un nuevo Presidente del Congreso Nacional y la reorganización de las comisiones legislativas permanentes, este congreso puso énfasis en la reorganización de la Corte Suprema de Justicia, bajo el argumento de que sus jueces se encontraban prorrogados en sus funciones. Esta propuesta fue consensuada al interior del Congreso y como consecuencias de esos acuerdos multipartidistas se produjo una nueva reestructuración de esta instancia del poder del estado.

A diferencias de las anteriores reorganizaciones en las que el Congreso había designado directamente a los integrantes de las Cortes precedentes, esta vez utilizaron un mecanismo que diera la apariencia de neutralidad e independencia en la designación de los nuevos magistrados. El mecanismo fue el de nombrar una comisión de fuera del seno del Congreso Nacional, integrada por tres miembros, los que escogieron de una lista preparada por el Congreso compuesta de cincuenta y cuatro candidatos, a los treinta y un miembros de los que a partir de esta reorganización y como consecuencia de una nueva reforma a la ley Orgánica de la Función Judicial, se compondría la nueva Corte Suprema de Justicia.

Surgida de este proceso de selección indirecta y de elección directa por parte del Congreso Nacional, esta Corte se compuso de treinta y un miembros ubicados en diez salas especializadas e integradas por tres magistrados cada una. Esta Corte duró desde 1997 hasta el 2004.

CUARTA REORGANIZACIÓN



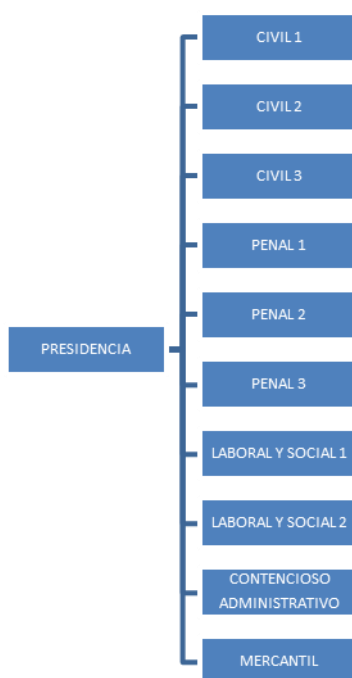
Como resultado de la creciente crisis institucional, que golpeaba fuertemente a la gobernabilidad democrática, la Corte Suprema de Justicia devino en el instrumento para ser utilizado, en medio de la creciente crisis y tensiones que se estaban produciendo en el Ecuador.

El Congreso Nacional, mediante un acuerdo entre la bancada del gobierno presidido por el Coronel Lucio Gutiérrez, y otras fuerzas políticas como el Movimiento Popular Democrático y el PRE, precipitaron la caída de la Corte electa en 1997 y nombraron a sus nuevos integrantes, todos militantes de los partidos que habían producido la reorganización institucional y que jugarían el papel de cumplidores de las decisiones del poder político mientras durara su corta permanencia de esta Corte Suprema de Justicia, pues tras el archivo y el levantamiento de las órdenes de prisión que pesaban contra algunos prominentes dirigentes de las organizaciones políticas que

hicieron posible esta reorganización, se produciría el levantamiento social, que llevó a la caída de esta Corte y la del propio Presidente Lucio Gutiérrez.

La Corte nombrada en el año de 1997, duró hasta el año 2004, en que fueron reemplazados por el Congreso Nacional por la denominada “pichi corte”. La integración de esta Corte, guardó conformidad con la Corte de 1992, como se puede apreciar en el gráfico.

QUINTA REORGANIZACIÓN



En los cuadros se puede apreciar cómo se han repartido las fuerzas políticas la administración de justicia desde el año 1978 al 2004, en que ocurrió la quinta reorganización. En una sociedad democrática todos apostarían por la vigencia de un sistema judicial, que garantice sus derechos, sancione en los menores plazos posibles a los infractores de la ley e imponga las penas que correspondan a quienes luego de un debido proceso, se los encuentre culpables. Este sería un sistema judicial eficiente y capaz de encarar los grandes desafíos que impone el nuevo orden económico y político internacional al Estado.

Pero al revés de lo que podemos pensar el sistema está compuesto por actores que intervienen en toda la cadena de actos y decisiones que se toman en su interior.

Cada uno de estos actores tiene sus propios intereses en relación con la dirección de las reformas que se proponen. En el caso del Ecuador, los actores del sistema judicial son cuatro: **a)** Los partidos políticos involucrados; **b)** El gremio de los empleados Judiciales; **c)** El gremio de los abogados; y, **d)** Los jueces.

Los partidos políticos que han influido poderosamente en la administración de justicia, no muestran mayor compromiso con una real reforma judicial más allá del plano declarativo o que suponga una reorganización, para cambiar a los que están por otros de su tienda partidaria. Sin embargo también los hay principistas, aquellos que promueven la reforma de la justicia como una responsabilidad histórica del país y estos partidos suelen estar vinculados a los trabajadores, cuyos derechos son permanentemente burlados en la justicia laboral, pero que no cuentan con los votos en el parlamento ni con el poder político para superar su papel de denunciantes marginales en la formación de la opinión pública.

La razón del poco interés demostrado por los partidos mayoritarios por la reforma judicial, es que una reforma de amplio calado, fisura el control que ellos ejercen sobre jueces y magistrados acotando su margen de acción. Puesto que como está documentado, en el control de las Cortes descansa el verdadero poder de algunos partidos políticos, su capacidad de maniobra y su legitimidad política.

El gremio Nacional de los Empleados Judiciales, es quizá el que más ha defendido la inmovilidad de la justicia, su estancamiento y se ha opuesto por todas las vías, incluida la más extrema como es la huelga, para evitar la concreción de alguna propuesta de reforma que conlleve a una alteración de los roles, que desde las dos últimas décadas, se han asignado los trabajadores judiciales en el marco de la división del trabajo.

Esta oposición es el reflejo de un enfoque independentista y artesanal de su trabajo, que impide la incorporación de técnicas tan básicas como la estandarización de procedimientos, los métodos de supervisión de desempeño administrativo o el establecimiento de metas y la cuantificación de la producción. Su oposición radica en un temor a los cambios, que pueden devenir en la pérdida del empleo, como consecuencia

de la instrumentación de nuevos procesos y estándares de medición de su capacidad de gestión en el desempeño de sus funciones.

Si bien el gremio de los abogados ha tenido alguna posición en cuanto a las reformas, estas han estado maquilladas en la defensa de la autonomía del poder judicial y en aquellos aspectos que no presuponen una amenaza a los intereses corporativos. No han sido parte fundamental del debate alrededor de la reforma, no obstante su peso y autoridad, como los mejores conocedores del sistema, de su funcionamiento, de sus debilidades y fortalezas lo que hubiere contribuido a consolidar una plataforma de actores políticos y sociales con un gran peso en la sociedad, para proponer un proyecto de reformas que bien pudieron haber sido procesadas por el establecimiento político, de cara a la construcción de una propuesta nacional que viabilizara la puesta en práctica de una reforma democrática.

El poco o ningún interés del gremio abogadil, estriba en sus compromisos harto evidentes, con el establecimiento político y su total coincidencia en el mantenimiento del orden judicial, proclive a favorecer a los grandes bufetes de abogados, radicados especialmente en las grandes ciudades y que representan los intereses de las grandes corporaciones quienes finalmente terminan controlando las decisiones judiciales más importantes.

Del lado de los jueces, si bien es cierto que en determinado momento se han pronunciado por algún tipo de reforma, estas no han pasado de demandar el aumento presupuestario de la función judicial, el alza salarial, para los servidores, reformulaciones de algunas leyes, incorporación de equipos informáticos y capacitación profesional en un discurso coincidente con los servidores judiciales. Su propuesta expresa la limitada comprensión de los jueces y magistrados, respecto al papel de la justicia en un mundo donde el trabajo está sustentado en la multidisciplinaridad de enfoques y tareas de la cual la administración de justicia no es una excepción.

Todos estos actores sociales independientemente han privilegiado sus intereses gremiales y corporativos, a una necesidad de la sociedad de contar con una administración de justicia, que sea garantía de seguridad para todos. Sin la participación de todos estos actores sociales, encarar la reforma se vuelve harto

complejo y de llevarse a delante no tendría un futuro duradero, profundo, estructural y democrático. Pero el país no puede estar a la espera de la voluntad de tan importantes interlocutores.

¿POR QUÉ ASUSTA A LAS ÉLITES LA REFORMA JUDICIAL?

La extendida tesis de que existen determinadas condiciones que impiden la implantación efectiva del estado de derecho en el Ecuador, demuestra que los presupuestos políticos para una reforma judicial hacen que esta trascienda el contexto de lo exclusivamente normativo, donde en condiciones de normalidad democrática debería discutirse el proceso de reforma a la administración de justicia, para ubicarlo en un ámbito mucho más amplio, más propio de las transformaciones alrededor de la denominada esfera de lo público.

La reforma judicial y la participación de los múltiples actores que la constituyen, deberán inscribirse en la órbita del proceso de consolidación de los espacios de la democracia formal, siempre incipientes para la demanda de los sectores populares y es precisamente en este ámbito donde se expresa el temor de las élites a la implementación de un proyecto de reformas al sistema judicial, que vaya más allá de las formalidades, de sacar a un juez para poner a otro. Y eso es así porque lo que está en juego, es algo más que la simple “independencia” del Poder Judicial.

Se ha dicho en repetidas ocasiones y se ha hecho lugar común que los jueces son “neutros” y que la independencia, en realidad conduce a tener una administración de justicia, separada de la sociedad y sin vínculos institucionales. Ahora sabemos que las poliarquías, formalmente institucionalizadas no están exentas de relaciones particulares y nos referimos a cuestiones de grado que parecen suficientemente importantes como para requerir reconocimiento conceptual. En los tribunales de justicia, es en buena medida donde se explica el particularismo, a partir de su carácter de nicho contenedor y reproductor del flujo autoritario, que prevalece como la herencia que más demora en ser revisada por los dispositivos del pluralismo recuperado.

El particularismo, concepciones y prácticas neo patrimonialistas conforman el principal obstáculo para el despliegue de uno de los principales aspectos del complejo

institucional de la poliarquía: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. Es la judicatura, el órgano que de mejor manera encarna esa esfera importante de la poliarquía que, contra sus reglas, está dominada por el particularismo.

Allí, en los tribunales se consuman rituales y discursos tal como si las reglas formales fueran la principal guía de comportamiento. Esa manifiesta hipocresía de los rituales y los discursos alimenta un cinismo generalizado hacia las instituciones formales de la democracia burguesa y de sus ocupantes. Estos hechos solo nos demuestran los elementos elitistas en la conformación del poder al interior de la administración de justicia en el Ecuador. Esto nos lleva a los orígenes de nuestras instituciones, cuando liberales y conservadores redactaron los primeros documentos constitucionales coincidiendo en recortar los poderes de la ciudadanía y reafirmaron la capacidad de la dirigencia para actuar a partir de su voluntad.

Así se constituye el presupuesto del sistema representativo originario de nuestras poliarquías, que nos remite a un “elitismo” epistémico, desde el momento en que la imparcialidad política requería alejar el proceso de la toma de decisiones del control mayoritario, para depositarlo en las manos de unos pocos funcionarios puestos a dedo en el curso de las distintas reorganizaciones del poder judicial. Y, dentro de este esquema que reserva el poder decisorio en las manos de unos pocos funcionarios, pasando a tener la última palabra institucional, a partir de su capacidad para controlar la totalidad de los dispositivos institucionales gubernativos.

Así, se concretaba la máxima aspiración de los sectores conservadores dentro del sistema político, de expropiar a los órganos representativos, el poder de decisión final, y depositarlo en un órgano representativo del decisionismo final, fuertemente aislado de la ciudadanía, compuesto por ciudadanos “ilustrados” y capaces de decidir en los temas fundamentales tanto para la democracia, como para los derechos individuales y colectivos, sin que ello implique el menor riesgo de sanción política popular.

La administración de justicia en el Ecuador, ha devenido en una especie de “enclave” autoritario, porque ese ha sido el diseño que le han impuesto las “élites”, ser

un grupo cohesivo, animado por un fuerte espíritu de cuerpo y que aunque permanentemente lo nieguen, manifiesta una plena vocación por la política.

Esta vocación es la que impide a las élites que controlan el aparato de justicia, permitir una reforma que en términos de legitimidad democrática, pueda construir una administración de justicia, cercana por lo menos a los ideales de la teoría de poderes, es decir un poder judicial, medianamente independiente. Porque como sostiene Oliveira: “Si bien desde una definición normativa, el poder judicial en tanto institución de la modernidad es un aparato legal burocrático universalista e igualitario, que se encuentra regulado por un sistema de reglas abstractas y codificadas sometidas al orden legal establecido por la Constitución, las relaciones desplegadas en su interior están definidas por el status, la jerarquía, el parentesco y las lealtades”.¹⁵

La misma autora siguiendo el análisis de la teoría de las élites expresa: “La observación de estas relaciones permite ver de qué manera el poder judicial como pretendido sistema global regido por reglas universales a las que llamamos leyes, se encuentra fuertemente permeado por un sistema de relaciones personales que constituyen un factor estructural en clave de Garth y que, en consecuencia, son algo más que simples y puntuales “supervivencias del pasado” susceptibles de ser superadas por el proceso dinámico de las fuerzas políticas o económicas”.¹⁶

Para comprender el funcionamiento de estos mundos dominados, por el interés de un reducido sector del espectro político y económico y otros que sin ser parte de esta élite se benefician del control que ésta ejerce sobre la justicia, hay que partir de la forma cómo a lo largo de estos años, se ha ingresado al poder judicial, es decir el modo como se producían los nombramientos. Esto es lo que asegura el control de la justicia, por parte de las élites, refuerza su poder en toda la estructura del aparato judicial y la hace impermeable a todo cambio institucional que se propongan realizar en su interior.

Lo expuesto sugiere la expansión en los espacios institucionales de las presiones que las fracciones de las clases dominantes ejercen para la designación, ascensos o remoción de los funcionarios judiciales; así poco importa que un juez comparta o no los

¹⁵ Oliveira Sarabayrous, *Algunos desafíos de la Cooperación Internacional para la reforma legal y judicial*, en el texto del Banco Mundial www.iigov.org

¹⁶ Ibid

intereses de la fracción de que se trate, porque la parcialización tiene lugar precisamente en la existencia de una relación de sometimiento o dominio hegemónico de un sector sobre el aparato institucional. Así es dable suponer que en una estructura judicial verticalizada y autoritaria, se designa a cualquier abogado por sus vinculaciones políticas, profesionales, familiares y sociales. Casi nunca por sus conocimientos para el cargo que va ser electo.

¿CÓMO LA CRISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA HA AFECTADO AL SISTEMA POLÍTICO Y A LA GOBERNABILIDAD DEL PAÍS?

El concepto de gobernabilidad fue acuñado por las ciencias políticas norteamericanas, a partir del diseño institucional de los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), para definir a las crisis recurrentes a las que se avocaba el sistema político en América Latina.

Este concepto se fue ampliando ya no solo, para designar al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. “El debate en torno a la gobernabilidad, generado a partir de la preocupación por el desarrollo, se inició desde una perspectiva estrecha, es lógico que los gobiernos y los organismos de cooperación para el desarrollo se pregunten ante todo, y con urgencia, acerca de las condiciones que debe cumplir el gobierno para manejar bien la economía y utilizar adecuadamente los recursos provenientes de la cooperación internacional. Por lo tanto, circunscribir el debate al área más restringida primeramente mencionada podría ser de poca utilidad, por cuanto mejorar el funcionamiento de los órganos económicos sin garantizar las condiciones necesarias para una gobernabilidad legítima, representativa y estable, sería probablemente efímero”.¹⁷

Flavia Freidenberg, dice que: “La gobernabilidad supone cierta capacidad del sistema político para mantener un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuestas gubernamental; esto es, entre tomar y hacer valer decisiones

¹⁷ Tomassini, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Serie de Monografías del BID, 1999, Pág. 9.

vinculantes, generar y aplicar políticas públicas tendientes a la solución de problemas, con la intención de alcanzar el bienestar social. Cuando un sistema político procesa las demandas sociales y da respuestas a los conflictos ciudadanos existentes conforme entre otros aspectos a la regla de juego que establece ese marco institucional y a las expectativas de los actores intervinientes, puede decirse que ese sistema es gobernable”¹⁸

Estos presupuestos teóricos señalados para el ejercicio del buen gobierno, son los que han estado ausentes a lo largo de estos años, desde que se generó la denominada crisis de gobernabilidad en el sistema político ecuatoriano.

Si bien es cierto que la crisis política del estado ecuatoriano hay que ubicarla en los años setenta y ochenta es a partir de los años noventa que esta adquiere dimensiones más profundas y trágicas, como consecuencia de los conflictos políticos y las movilizaciones sociales, que acompañaron a la insurgencia del movimiento indígena, que articulados con otras organizaciones sociales, se convirtieron en referentes de una etapa de impugnación y de resistencia a las políticas de ajuste implementadas a instancias de los organismos multilaterales de créditos y del denominado “Consenso de Washington”, cuyo costo social estaba dado por una paulatina pauperización de los más amplios extractos de la sociedad ecuatoriana.

Esta crisis política es percibida por el conjunto de la sociedad, como la expresión de la incapacidad de las clases dominantes para construir políticas sociales y económicas, que tomando en cuenta sus intereses, permitan superar el permanente ciclo de inestabilidad política, principal causante de la crisis institucional y por tanto de las condiciones de miseria y pobreza en la que viven la mayoría de los ecuatorianos. Esta crisis al mismo tiempo es percibida, como mecanismos postizos utilizados por el poder político, en convivencia con la justicia para mantener y profundizar las políticas económica de corte neoliberal impuestas por los organismos financieros internacionales.

¹⁸ Freidenberg, Flavia, *El sueño frustrado de la Gobernabilidad. Instituciones, actores y política informales en el Ecuador*, Documentos CIDOD, 2008, pág. 16

La relación entre política y justicia ha sido una constante en la historia reciente de la denominada “democracia liberal”. Esta relación especialmente después de 1978, en que el país regresa a la era democrática, después de sortear el periodo dictatorial, es más fluida, porque se nutre de una normativa constitucional, esto es; la capacidad legal del congreso nacional de designar a los jueces y revocarles el mandato, por razones no especificadas en el texto constitucional.

El Congreso Nacional como está demostrado, con las permanentes irrupciones al poder judicial produjo distintas reorganizaciones de su máxima instancia, la Corte Suprema de Justicia, como mecanismo de sometimiento de este poder a los principales líderes de los partidos oligárquicos cuyo poder político se expresaba en el seno del parlamento por la vía de una mayoría legislativa.

Inversamente, el sometimiento del poder judicial, a través de sus permanentes reestructuraciones, condujo a un debilitamiento y al descrédito de esta función del Estado, afectando al sistema político en su conjunto, por su incapacidad para ejercer un mínimo nivel de control del poder judicial hacia el poder político, pues se entendería que los regímenes democráticos están asociados con una mayor capacidad de control del poder judicial sobre el poder político, es precisamente este control institucional el que es atacado para evitar el cumplimiento del principio de igualdad constitucional frente a la ley y del cual los poderes fácticos permanentemente escapan.

La justicia ecuatoriana se ha caracterizado por su inestabilidad en su composición y por la estabilidad normativa atribuible a las rupturas del orden institucional, al igual que el sistema político en su conjunto.

Unos de los rasgos distintivos de la política ecuatoriana ha sido su inestabilidad en particular durante los periodos de 1996 al 2005; esta inestabilidad del sistema político ha sido explicada desde dos líneas básicas de interpretación: una de corte gramsciano, que atribuye la inestabilidad política a una situación de “*empate hegemónico entre fracciones de las clases dominantes*” que derivan en la necesidad de un tercero, en este caso las fuerzas armadas, que constituya una alianza con alguna de las fracciones en conflicto permitiendo de esta manera salir de la situación de empate; la otra, eminentemente politológica, que atribuye la inestabilidad política a la ausencia de

un partido de derecha fuerte que represente los intereses de la clase dominante, por lo que las fuerzas armadas pasan a cumplir esa función.

Para el caso del ciclo analizado ninguna de estas propuestas conceptuales, han estado presente durante el periodo en que se produjeron las crisis políticas, que condujeron a la defenestración de tres presidentes consecutivos y abrieron una amplia brecha de inestabilidad política con la consecuente desinstitucionalización del estado ecuatoriano.

Esto es que: “La propuesta es entender a la gobernabilidad como el grado en el que las relaciones entre los actos estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas. Por tanto, los problemas de gobernabilidad pueden ser observados como déficits en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar los conflictos lo que afecta sus niveles de eficacia y de legitimidad”¹⁹

El concepto de gobernabilidad en la literatura política norteamericana y particularmente en la de los organismos financieros internacionales, está asociada a la idea de estabilidad política, esto es, en la capacidad que tendrían las instituciones del poder público para procesar los conflictos políticos de manera adecuada, preservando el orden social y económico.

Esta ilusión de ausencia de conflicto en el nivel de la estructura social, supone la presencia de unos acuerdos o consensos entre las élites gobernantes, encaminadas a preservar el sistema aun cuando deban utilizarse mecanismos no tan convencionales para la eliminación forzosa de aquellos. En nuestra sociedad en proceso de transición, de sistemas políticos autoritarios derivados de un largo proceso de gobiernos dictatoriales, los conflictos políticos y sociales son inherentes al abandono y exclusión permanente del que son víctimas las mayorías, que no pueden acceder a las principales prestaciones sociales a las cuales está obligado el Estado, como consecuencia de la desigual distribución de las riquezas.

¹⁹ Freidenber, Flavia; *El Sueño Frustrado de la Gobernabilidad: Instituciones, Actores y Política Informales del Ecuador*, documentos CIDOB, 2008, Pág. 19

La pretensión implícita en el discurso de la gobernabilidad democrática, supone la no participación de las fuerzas sociales y políticas del campo popular, en la construcción de alternativas al proyecto hegemónico de la derecha. Para Holger Paul Córdova, “La Gobernabilidad se proyecta cuando las autoridades políticas poseen legitimidad, consentimiento y confianza de los individuos, si estas autoridades son capaces de incorporar a sus programas y actuaciones las expectativas y anhelos de la población y si disponen de instrumentos continuos de comunicación de doble vía con la sociedad civil, todo esto se refiere a la cohesión y reciproca sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias y los intereses civiles con el Estado”.²⁰

Desde esta visión la gobernabilidad supondría la existencia de algunos requisitos, entre ellos el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, a través de los cuales los ciudadanos puedan acceder a buenos servicios públicos y la otra sería la legitimidad de los gobernantes alcanzada por medio de acuerdos o consensos entre las distintas fuerzas políticas que compone la nación. Por su parte Tomassini, plantea que: “La gobernabilidad alude a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la participación y vinculación que se suscita entre ambos, para alcanzar el desarrollo económico”.²¹

Las tesis que sobre gobernabilidad se han expresado, pretenden ser el marco introductorio, para comprender la crisis a la que se ha visto abocado el sistema político ecuatoriano, a partir de los años noventa y que empezaría con la caída del régimen del presidente Abdala Bucarán y culminaría con la caída del presidente Lucio Gutiérrez. Como bien afirma Julio Echeverría: “Para mediados de los años 90, la radicalización de la impugnación del movimiento social avanza indetenible, determinada fuertemente tanto por los rigores de la crisis económica que afecta a sectores cada vez más amplios de la población y en particular a sus segmentos vulnerables: la población rural y en ella la población indígena, como por la misma crisis de la representación, generando una acumulación de demandas de tipo económico y político. El movimientismo aparece como alternativa al carácter oligopólico y cerrado del sistema de representaciones; la lógica de la intermediación política giraba crecientemente entre un sistema de partidos

²⁰ Córdova, Holger Paúl, *Crisis de Gobernabilidad*, editorial Ave Blanca, II Edición, 2003, Quito - Ecuador

²¹ Tomassini, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Monografías del Banco Internacional de Desarrollo, 1999, pág. 9

que alejaba de su fuente de legitimación social y que reproducía mediante la generación de un mercado político excluyente y oligopólico, y que cada vez más aparecía como responsable del deterioro social y económico”²²

Los elementos señalados por los autores citados, respecto a las premisas que puedan hacer posible la existencia de una democracia, sustentada en acuerdos mínimos o consensos que conduzcan a establecer un sistema político gobernable en términos de “buen gobierno”, han estado ausente durante el periodo analizado.

El sistema de representación política en el Ecuador, ha estado diseñado para un dominio total y excluyente del poder por parte de los grupos oligárquicos, los cuales han recurrido a todos los medios posibles, incluyendo el golpe de estado, antes que permitir unos mínimos disensos, que implicarían una alteración al modelo político impuesto a lo largo de las últimas décadas el mismo que se fue perfeccionando, producto del control que sobre los resortes institucionales, como el Tribunal Supremo Electoral, ejercían los partidos que representan los intereses de la burguesía en el poder.

Este sistema solo se vería amenazado en la última década del siglo XX, como consecuencia del levantamiento indígena que remeció los cimientos del sistema, al cuestionar como nunca su legitimidad y su carácter excluyente y levantó una propuesta alternativa, para cambiar las bases en las que se asentaba el modelo de representación política, para entonces bastante agujereado, por el aparecimiento de nuevas fuerzas sociales, incluidos los sectores interburgueses, que reclamaban una mayor participación, no solo en la economía sino en la conducción del Estado.

La aparición del movimiento indígena, como sujeto político y su indiscutible capacidad de movilización social, le impone al establecimiento político y a las élites del país, el desafío de encontrar nuevos caminos y derroteros, por donde deba transitar el país en los próximos años.

Estos desafíos estarán marcados, por la urgencia de repensar la institucionalidad política, en términos de mayor participación de los sectores, que como el indígena había demostrado una amplia capacidad de movilización, capaz de poner en jaque la precaria

²² Echeverría Julio; *El desafío Constitucional*, IDIS-FES, Editorial ABYA YALA, 2006 pag.46.

institucionalidad y por tanto las bases de la legalidad democrática en la que se sustenta el poder de la burguesía y la oligarquía ecuatoriana.

La irrupción del movimiento indígena en la vida política de la nación va a convertirse en un acicate para aquellos sectores sociales, que hasta entonces no habían participado en el reparto del poder y habían estado sometidos a los dictámenes de los partidos mayoritarios y que representan los intereses oligárquicos los cuales provecharán de esta coyuntura, para dar un salto cualitativo en la disputa por el poder político del Estado sin el tutelaje del pasado.

Si bien el levantamiento indígena y sus recurrentes movilizaciones significaron una ruptura, con las formas históricas a través de las cuales se expresó la oposición popular a la dominación oligárquico-burguesa, no fueron suficientemente fuertes y cohesionadas, para producir una quiebra en la “hegemonía” burguesa, que posibilitara un reacomodo de los sectores revolucionarios, que amenazara seriamente su dominación.

El levantamiento indígena fue trascendente en la medida que puso en evidencia, la crisis de un modelo de democracia cuyas características más visibles eran precisamente la exclusión, basadas en el sistema político de representación y puso también en evidencia los límites hasta donde la burguesía era capaz de permitir la movilización social cargadas de unas propuestas de profundo contenido revolucionario y transformador, sin apelar al poder punitivo del Estado para defender sus intereses de clase.

En medio de esta crisis, el pueblo del Ecuador es convocado a las urnas para un nuevo ritual. La elección de un nuevo presidente.

Elección y caída de Abdalá Bucaram.

No obstante la fuerza, cohesión y coherencia demostrado por el movimiento indígena, en el curso de sus movilizaciones sociales y en medio de una aguda crisis del sistema político y de representación que vive la democracia burguesa, el movimiento indígena no pudo convertirse en una alternativa válida a los desprestigiados partidos y

movimientos políticos que representaban a los intereses económicos de los sectores de la derecha ecuatoriana.

Pachakutik, como brazo político del movimiento indígena, no pudo escapar a los mismos vicios que fueron patente en la izquierda ecuatoriana a lo largo de los últimos 50 años y por tanto no pudo aprovechar la virtual descomposición del sistema de representación para erguirse en un interlocutor válido, con una amplia legitimidad política y social, capaz de convertirse en una alternativa de poder de las fuerzas del polo popular.

Frente a la incapacidad de los sectores que representan al polo popular de ser alternativa de poder ante el descrédito de los partidos de la burguesía, hubo de surgir el Partido Roldosista Ecuatoriano de la mano de su líder Abdala Bucaram, quien habría de llenar ese vacío y expresar de alguna manera los intereses de los sectores más desposeídos de la sociedad ecuatoriana y en particular de los sectores de la costa ecuatoriana. Basado en un discurso mesiánico, de carácter populista y con una alta dosis de demagogia social, Abdala Bucaram triunfaría en las elecciones presidenciales de 1996, logrando la adhesión de amplios extractos populares, tanto de la costa como de la sierra.

En el curso de su breve mandato, Bucaram demostró su evidente cercanía a las posturas de los sectores más reaccionarios y su programa de gobierno reflejó sus posturas neoliberales y autoritarias, estableciendo un gobierno cuestionado por sus evidentes prácticas de corrupción, como diría Julio Echeverría: “La lógica bucaramista, reflejaba por un lado, la avidez de sectores políticos que habían permanecido al margen de ese mercado político y de sus prácticas de reparto y que ahora radicalizaban esa lógica y la transparentaban, apostando satisfacer de manera indirecta la demanda de integración y participación de amplias masas populares que, como ellos, habían sido sistemáticamente excluidas de cualquier beneficio que pudiera otorgarle el sistema político”.²³

El gobierno de Bucaram, que apareció como un impugnador al viejo sistema político, terminó mostrando que era parte de ese sistema y su gobierno no se apartó en

²³ Echeverría, Julio, *El desafío Constitucional*, Editorial ABYA YALA, 2006, pág. 47.

lo más mínimo del recetario dictado por las elites políticas después del regreso a la era democrática. Las políticas populista de Bucaram, alineadas al discurso y a la práctica neoliberal, encontraron en las organizaciones sociales una barrera de contención a sus pretensiones, las mismas que desplegaron amplias movilizaciones sociales, cuando el régimen bucaramista, puso en práctica lo peor de las recetas neoliberales, como fue la pretensión de las privatizaciones de las empresa públicas, la subida de los combustibles y otras medidas de tintes similares.

Junto a este zigzagueante comportamiento político en el ejercicio del gobierno, el régimen de Bucaram se caracterizó por los más bullados casos de corrupción que haya conocido la historia reciente de este país y que estaban íntimamente vinculados a él y a todo su entorno, incluido sus más cercanos parientes. Cuando los escándalos de corrupción se hicieron públicos y los medios de comunicación nacional, empezaron a mostrar el lado oscuro del régimen de Bucaram, se generó una repulsa colectiva que demandó la salida de éste del poder.

Desde todas las vertientes del establecimiento político, se fue gestando una especie de acuerdo tácito respecto a la necesidad de terminar el periodo presidencial de Bucaram, como una medida de asepsia social, para restaurar “el orden”, alterado por las prácticas disolutas del presidente y su entorno; así fue como se gestó una coalición de fuerzas sociales y políticas, que al calor de grandes movilizaciones políticas, concentradas especialmente en Quito se logró derrocar al efímero gobierno de Bucaram. Francisco Muñoz Jaramillo, refiriéndose a la caída de Bucaram: “El derrocamiento de Abdalá Bucaram se expresaba simbólica y políticamente esta necesidad: destruir lo viejo, las trabas y los traumas de la tradicional sociedad y Estado ecuatoriano, los actores sociales y políticos, de la conciencia, la ideología y la vida cotidiana. Ahí en esa amplia franja social, en ese magma está premonitoriamente presente, las exigencias de un futuro siglo XXI, de un Ecuador liberado, de las ataduras del pasado y abierto al porvenir a la renovación, a la emancipación propia de la modernidad”.²⁴

La extraordinaria utopía, trazada con maestría por el maestro Francisco Muñoz, sobre las perspectivas futuras de la política ecuatoriana, pese no haberse concretado,

²⁴ Muñoz Francisco; *Y ahora qué*, Editorial Eskéletra, marzo de 1977, pág. 93

constituyen una asignatura pendiente de las fuerzas sociales y políticas, que empujaron al despeñadero el carro del PRE.

Bucaram en su corto periodo presidencial no fue ajeno a las viejas prácticas políticas de cooptar a la administración de justicia, con más razón si en el pasado sus relaciones con ésta habían sido tormentosas al punto de haber tenido un permanente enfrentamiento como resultado de un sinnúmero de procesos penales abiertos en su contra, durante el período que ejerció la Alcaldía de la ciudad de Guayaquil y con posterioridad al abandono del cargo, lo cual terminaría por exiliarlo en la ciudad de Panamá.

Igual cosa sucedería con su hermana Elsa, también Alcaldesa de la ciudad de Guayaquil, la cual hubo de tener por las mismas razones de su hermano permanentes enfrentamientos con la administración de justicia. Los Bucaram tenían sobradas razones, para en el ejercicio del poder, intentar una jugada arriesgada. Tomarse por asalto el control de la administración de justicia, habida cuenta que en el pasado, sus enemigos políticos, la habían utilizado para perseguirlo y enviarlo a unos largos exilios en Panamá. Existían además los antecedentes históricos de que todos los gobernantes, de una u otra manera, se habían alzado con el control de la administración de justicia. La pregunta es ¿por qué Abdalá Bucarán tendría que ser una excepción?

Las pretensiones del bucaramato, por tomar el control de la administración de justicia, no fueron muy publicitadas o por lo menos sus intenciones no fueron muy desembozadas, pero que esas pretensiones estuvieron todo el tiempo en el equipo de gobierno de Bucaram y en particular de colaboradores muy cercanos, lo estuvo. Al respecto Alberto Acosta, en su ensayo Reflexiones al finalizar el espectáculo dice: “En forma similar actuó para subordinar la justicia en un intento por anularla, llegando a acuerdos con los mismos social cristianos para la repartición de las cortes. Este esfuerzo de redoblado autoritarismo, estuvo destinado a concentrar el poder en la persona del presidente, tal como lo han hecho, con diversos matices Menen y Fujimori”²⁵

²⁵Acosta, Alberto; ¿Y ahora qué?’, Editorial Eskéletra marzo de 1977, pág. 80.

La cooptación de la administración de justicia por parte del poder político, es una práctica largamente extendida en América Latina, pero en el Ecuador se ha convertido en una tabla de salvación para garantizar la impunidad de quienes ejercen el poder.

Las clases dominantes tejen acuerdos y llegan a consensos, no solo para imponer sus jueces en las cortes, sino para garantizarse mutuamente que nunca serán perseguidos por sus actos de corrupción. Los hechos que demuestran las lealtades de la administración de justicia en su subordinación al poder político, es que pese a la abundante evidencia de los actos de corrupción y saqueo a los recursos del erario público, hoy solo queda un juicio a punto de prescribir en los tribunales de justicia del Ecuador de los muchos que se instauraron en contra un sinnúmero de funcionarios de la administración de Bucaram.

Solo el juicio por el denominado caso de la “mochila escolar” sigue vivo y a punto de prescribir. Los demás fueron objeto de los respectivos autos de sobreseimiento definitivos, a partir de los cuales se los ha declarado inocentes, pese a las evidencias presentadas en los juicios. Es a este tipo de poder judicial, que las élites veneran y cuidan. Ella les sirve tanto para encubrir sus latrocinios, como para perpetuar su poder.

Pero al tiempo que arman y rearman una administración de justicia a su servicio, estos mismos elementos le servirán de prolegómeno a la desestabilización y crisis del sistema político ecuatoriano. Si bien Bucaram no fue derrocado por haber intentado abiertamente la sujeción de la justicia a los intereses del Ejecutivo, bien podríamos decir que está plenamente demostrada la relación entre la crisis política del régimen de Bucaram y la administración de justicia.

EL SOMETIMIENTO DE LA JUSTICIA Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO DE JAMIL MAHUAD.

Muchos pensaron que la caída del Gobierno de Abdalá Bucaram, significaría el fin del ciclo de la crisis política y del sistema de representación, que había hecho posible su victoria electoral. Pero los acontecimientos históricos registrados tempranamente y a

posteriori, demostrarían lo contrario, pues lo peor de la crisis institucional del Estado ecuatoriano, estaba por venir.

Durante el interinazgo del Dr. Fabián Alarcón que siguió al derrocamiento de Bucaram, las fuerzas sociales y políticas, acompañadas por el movimiento indígenas y las organizaciones de trabajadores, en particular los sindicatos más poderosos del sector público, como los del sector petrolero, eléctrico, telecomunicaciones y la confederación general de empleados públicos, habían continuado en las calles, presionando la convocatoria a una asamblea constituyente, como mecanismo constitucional, para superar la crisis social y política del Estado Nación.

El presidente Fabián Alarcón, que en calidad de presidente del Congreso Nacional, en una forzada interpretación constitucional, había sucedido al presidente defenestrado, se vio obligado y presionado por las condiciones históricas, a aceptar las demandas de los movimientos sociales y convocar a la Asamblea Constituyente, reclamada y demandada, como remedio eficaz para curar los males de la República, en medio de una compleja coyuntura política y un acelerado deterioro de los indicadores económicos.

En esas condiciones, se convoca a la Asamblea Constituyente, ya no para la refundación de la nación, sino para adecuarla a las necesidades de las clases dominantes, que temían que si el ciclo de inestabilidad política continuaba sin encontrar una salida jurídica temporal, podría haber otra salida dictada desde las fuerzas democráticas y revolucionarias, como ya se habían demostrado con el levantamiento que hizo posible la caída de Bucaram.

La burguesía tenía prisa por desactivar el mecanismo de relojería, que contenía la crisis y que estaba a punto de estallar. Por tanto una Asamblea Constituyente convocada en esas condiciones, solo podría producir una refuncionalización del poder, en favor de las fuerzas hegemónicas de la burguesía y la oligarquía y fue lo que ocurrió. La Asamblea Constituyente que se instaló en Riobamba, al inicio de su inauguración fue cambiada por Nacional y limitados sus poderes. Era evidente, que el término constituyente y de plenos poderes tal como fue aprobada la convocatoria y en medio de

las movilizaciones crecientes, terminó asustando a los representantes de las élites, que pasaron a llamarla Asamblea Nacional.

Esta Asamblea Nacional, como en el pasado, constituyó para el pueblo del Ecuador un “largo temidor” pues le puso fin al amplio movimiento social encabezado por el movimiento indígena y que había encausado las luchas populares, en pos de construir un nuevo modelo de sociedad. Así la Asamblea Nacional, le puso un freno a los procesos democratizadores que estábamos viviendo y le allanó el camino para la llegada al poder de la Democracia Popular y su candidato presidencial Jamil Mahuad:

“La Asamblea de 97 introduce modificaciones en tres ejes de la estructuras de la constitución, el primero, modifica el carácter de las relaciones del Estado con la economía, al reducir su intervención en el proceso económico y productivo, a cambio de fortalecer funciones de regulación y control; dos, refuerza el presidencialismo como régimen político, al intentar, bajo una concepción reductiva de gobernabilidad, fortalecer el poder ejecutivo en desmedro de la función de corresponsabilidad en el proceso decisional que compete a la legislatura; tres, introduce importantes avances en la definición constitucional del sistema democrático, al legislar sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos”.²⁶

Con una constitución hecha a la medida de la alianza tejida entre la burguesía de la sierra y la oligarquía costeña, ambas representadas por el partido Democracia Popular y el Partido Social Cristiano, estas fuerzas prepararon el escenario perfecto para imponerle al pueblo del Ecuador un candidato, expresión genuina de los interés oligárquicos, de las transnacionales y de los organismos financieros internacionales.

Las elecciones del 99 y la victoria de esta amplia alianza de poderes oligárquicos y transnacionales, tejida en la sombra y fraguada en el curso de la Asamblea Nacional, era el escenario perfecto para imponerle al pueblo el modelo económico de corte neo-liberal, encaramado jurídicamente, en la remozada Constitución, aprobada al apuro y en medio de denuncias sobre el manejo ético de algunas de sus disposiciones.

²⁶ Echeverría, Julio; *El desafío constitucional*; Editorial ABYA AYALA, enero 2006, pág. 55

Jamil Mahuad sería elegido presidente de los ecuatorianos en medio de un despliegue propagandístico, cuyo financiamiento será parte de la tragedia del pueblo que lo eligió.

Jamil Mahuad, era el cuadro que la burguesía había preparado intelectualmente y lo había rodeado de algún grado de legitimidad social. Era el “intelectual orgánico” predestinado a superar la larga crisis del sistema político, sanear la economía, recuperar la estabilidad democrática, recuperar la “gobernabilidad”, alterada tras una década de movilizaciones y organización social y popular, por medio del bienestar y la abundancia. Para ese propósito los constituyentes mayoritariamente de la derecha y el populismo, consagraron en el texto constitucional un modelo híper presidencial, a la medida de las nuevas circunstancias económicas y políticas.

Con lo que no contaban los sectores del capital financiero y especulativo, que financiaron la campaña electoral de Mahuad, es que el curso del desarrollo de la economía global iba a entrar en un largo proceso de hibernación con unos resultados desastrosos para las finanzas nacionales.

A poco de tomar el poder el país, ingresó de lleno a una espiral inflacionaria como resultado de las macro devaluaciones monetarias que pusieron en grave riesgo la cada vez más frágil estabilidad financiera, acompañada de una caída del precio del petróleo, el principal producto de exportación y que en gran medida financia el presupuesto general del estado. Hay que decir que la crisis no estaba dada solo por factores internos, los factores externos como la crisis asiática, fueron elementos fundamentales que contribuyeron a complicar el panorama económico y por tanto político del país.

Unos meses posteriores a la asunción al poder por parte de Jamil Mahuad, la situación económica se degradó en extremo. El sistema financiero y bancario basado en un modelo especulativo registraría una de las peores crisis de su historia. Los bancos entraron en un proceso de quiebra al no poder asumir sus compromisos con los depositantes.

El régimen de Mahuad que en su campaña electoral, había adquirido grandes compromisos, con un sector de banqueros para la financiación de su campaña electoral lo cual demostraba el carácter de su gobierno y los intereses a los cuales debía responder en el ejercicio del poder, no dudó en acudir con los dineros del pueblo en ayuda de sus apostadores a través de una compleja operación financiera, por medio de la cual, el estado transfirió en condición de préstamos ingentes recursos a favor de los bancos, que habían caído en situación de iliquidez, incapaces financieramente de pagar sus acreencias y de devolver el dinero depositado por sus clientes.

Esta costosísima operación financiera, sería bautizada por los economistas, como el salvataje bancario. “La crisis económica del 1998-2000, significó seguramente el punto más alto de la inflexión de un proceso degenerativo que se venía arrastrando desde el pasado y que tiene dos dimensiones explicativas: la primera de corte más profundo y de más largo aliento y la segunda de un corte más coyuntural más acotado.

En el primer caso se trataba de la agudización de una tendencia de crisis que se instala en las estructuras del modelo económico y del modelo político vigentes desde la redemocratización de los años 70. Un modelo político que reforzó su orientación rentista y corporativa en un contexto económico internacional que exigía para las economías nacionales en radicales procesos de ajusta económicos y que identificaba la variable gasto fiscal como aquella que se debía intervenir radicalmente”²⁷.

El salvataje bancario llevado a cabo por los tecnócratas, lejos de paliar la crisis económica desatada, continuación de las anteriores, solo que con efectos más desbastadores y más desestabilizadores las agudizó. A medida que el régimen puso en marcha nuevos mecanismos de control de la economía y recurría a las macro devaluaciones, sus efectos perversos en la vida de los más pobres y de los que no eran tantos, se extremaron. El Gobierno de Mahuad, fiel a la ortodoxia neoliberal, hizo un último intento por salvar su ya desprestigiado gobierno. Recurrió a una fórmula que no estaba prevista en el pasado ni en el libreto de los más audaces neoliberales que gobernaron el país de 1.992 a 1996.

²⁷ Echeverría, Julio, *El Desafío Constitucional*, Editorial ABYA AYALA, enero del 2006, pág. 77.

“La crisis desnudó a una clase política que se reproduce en función de su cercanía con el Estado y a las predatorias y rentistas de la gestión pública... Los partidos y los actores políticos se presentan claramente como derivaciones o apéndices de un aparato del Estado que no responde a los intereses sociales, aparecen como agencias de “colocación” de grupos de interés privilegiados y en muchos casos al margen de cualquier control legal y constitucional”.²⁸

En medio del creciente descontento social provocado por las draconianas medidas de ajuste adoptadas y con los mismos sectores que forzaron la constituyente y que fueron derrotados en la misma, producto de la alianza oligárquica burguesa con la participación del populismo, movilizados nuevamente en las calles para demandar la revisión y derogatoria de las medidas económicas adoptadas, se ha de producir el acto de magia con el cual se pretendía salvar la economía y al propio gobierno de Mahuad. Entre gallos y medianoche, se decreta la dolarización de la economía, se congelan los dineros que los ecuatorianos tienen en los bancos y concomitantemente se produce un explosión social, que conduce a la caída de uno de los gobiernos más corruptos de la historia.

Durante el gobierno de Mahuad, el poder judicial cumplió uno de los papeles más deleznable. Se ubicó incondicionalmente al servicio del régimen y propició los actos de impunidad más vergonzosos de la historia reciente. La Asamblea Nacional Constituyente de 1997, había diseñado un nuevo dispositivo constitucional para el Poder Judicial. “En lo que respecta al segundo eje, también en este caso se da continuidad al descentramiento de la capacidad definitoria del sistema representativo. Se libera a éste de su incidencia en la conformación de la función jurisdiccional, al despolitizar los mecanismos de elección de los magistrados y jueces, para lo cual se instauraría un organismo colegiado (La Corte de la Judicatura), con independencia de los partidos políticos”²⁹.

La creación del Consejo de la Judicatura, en la constitución del 98, era una respuesta política frente a un problema jurídico, referido al control de los jueces y por

²⁸ Ibid

²⁹ Echeverría, Julio ; *La Democracia Bloqueada*, Editorial Letras, 1997, pág. 100.

tanto al concepto de independencia judicial. La Constitución de la República del Ecuador del año 1998, en su Art. 199 dictaminó. Los órganos de la función judicial serán independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá interferir en los asuntos propios de aquellos.

Los magistrados y jueces serán independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional aun frente a los demás órganos de la función judicial; solo estarán sometidos a la Constitución y a la ley”. No podemos afirmar que la creación del Consejo de la Judicatura, haya sido un acto improvisado por parte de las fuerzas políticas que hicieron posible su creación. Esto había sido una larga exigencia, que fue madurando en el curso de la crisis de la justicia, como un mecanismo que posibilitase arrebatarse el control que sobre ésta habían ejercido tanto el Ejecutivo como el Legislativo. Se planteaba garantizar la independencia individual de cada juez y magistrado.

Si bien, las intenciones del legislador constituyente al posibilitar la creación del Consejo de la Judicatura eran la crear un órgano, autónomo y separado, que se sustraiga de los sectores que siempre han controlado a la administración de justicia, pronto nos dimos cuenta que el mencionado Consejo no iba a cumplir el papel que le asignó la constitución, en el sentido que ocupe una autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos.

Pronto, el Consejo de la Judicatura demostró su inutilidad en términos de garantizar la plena independencia de jueces y magistrados. Al contrario, este órgano del poder público, sirvió para establecer una mayor subordinación de jueces y magistrados, en relación de los partidos, al Legislativo y al Ejecutivo. Esto se hizo evidente durante el periodo de gestación de la crisis y durante el tiempo que sucedió a la misma. Tanto jueces y magistrados demostraron su servilismo al poder político al no actuar frente a lo que constituía un atraco tanto a los fondos del Estado, dinero público, como a los de los particulares, acto que a todas luces constituía un delito penal y por el cual la justicia penal debió movilizarse y actuar en consonancia con la ley.

No lo hizo, porque quienes estaban a cargo de la administración de justicia debían sus cargos a las fuerzas políticas, que habían llevado al país al despeñadero y a

millones de ecuatorianos a la más completa miseria. El papel de la administración de justicia, en esta hora trágica, hizo comprender a todos los sectores afectados por las medidas económicas ortodoxas aplicadas por el régimen de Mahuad que era necesario una movilización general de todo el pueblo, para poner fin al Gobierno más corrupto de la historia.

El periodo presidencial de Jamil Mahuad demostró, convincentemente, los lazos indisolubles que unen a la administración de justicia y poder político y también expresan la fragilidad de esta alianza que como el caso analizado, permitió una articulación de fuerzas de todas las tendencias que permitieron la caída del régimen de la Democracia Popular y consecuentemente, la desestabilización del modelo de democracia formal y por tanto, aportó a una mayor ingobernabilidad del sistema político de la nación.

Las reformas constitucionales y legales a la legislación que regula el poder judicial, fueron mínimas. Predominó la ruptura del orden institucional, siendo la excepción la norma en el comportamiento de los actores políticos frente a la justicia, escenario que, lejos de resultar extraño a la luz de la inestabilidad política señalada, permitiría pensar que los hacedores de la ley y los grupos políticos vinculados a éstos, para ellos lo razonable y menos costoso, era el cambio de las personas antes que de las reglas y procedimientos que regulan la función.

La inacción y el silencio adoptado por el conjunto del poder judicial, frente a los desvaríos y desatinos del régimen de Jamil Mahuad, rayano en la delincuencia, permitió la perpetración del más grande atraco a los dineros de los ecuatorianos en la más abierta impunidad. El comportamiento de la justicia en esta coyuntura, junto a las desacertadas políticas económicas y sociales, justificó el levantamiento social que supuso el fin del régimen de la Democracia Popular personificada en Jamil Mahuad.

La hipótesis sería entonces que, el control que las élites políticas ejercen sobre la administración de justicia, le impidió a esta dar cumplimiento a sus obligaciones legales, para procesar, juzgar y sentenciar los delitos perpetrados por el régimen de Mahuad, en especial los relacionados con la quiebra bancaria, asociados a la quiebra financiera, lo cual sería, entre otras, las probables causas que provocaron la

indignación ciudadana, que luego se tradujo en el levantamiento social que culminó con la salida del poder del presidente Jamil Mahuad.

Los hechos han confirmado esta relación. Un solo banquero fue procesado y solo dos conocieron temporalmente, el régimen de presidio. Aún las víctimas del salvataje bancario esperan por justicia.

Tras la estrepitosa caída del régimen oligárquico de Jamil Mahuad, este se recompondría con la toma del poder por parte del patricio guayaquileño Dr. Gustavo Noboa Bejarano, en su calidad de vicepresidente de la República. Noboa dio continuidad a las desacertadas medidas económicas adoptadas por su antecesor, sin rectificar la orientación neoliberal y fondomonetarista de su programa económico.

Con sobradas razones René Báez, sostiene “Fiel a la línea del Consenso de Washington, Noboa Bejarano impulsó la elaboración y aprobación de un andamiaje legal para la neo colonización ecuatoriana, es decir, para afianzar la dolarización y con ella, el neoliberalismo y la correlativa reestructuración subordinada.”³⁰

DEL 21 DE FEBRERO DEL 2000 AL GOBIERNO DE LUCIO GUTIÉRREZ.

Mientras las fuerzas sociales que hicieron posible la derrota de Mahuad y su proyecto colonial, de una república al servicio de la oligarquía financiera y las transnacionales, imperialistas, consolidaban el poder a expensas de los sectores progresistas que optaron por batirse en retirada en pos de una nueva recomposición de fuerzas que les permitiera con éxito enfrentar el proyecto oligárquico- burgués.

Pero las ilusiones de las organizaciones de izquierda de aprovechar la coyuntura y el prestigio ganado durante toda la década del noventa por su valiente oposición al proyecto neoliberal y su costo social para con los más pobres desde la praxis electoral se vieron de nuevo eclipsadas.

³⁰ Báez René; *Antihistoria ecuatoriana*, Universidad Central del Ecuador, mayo del 2010, pág. 89.

Apareció en el escenario político nacional la candidatura del Coronel Lucio Gutiérrez, el militar que acompañó el levantamiento indígena y popular del 21 de Febrero del 2000. De ser un oscuro Coronel del Ejército ecuatoriano, este hombre que integró la transitoria Junta de Salvación Nacional después del golpe de febrero, se convertiría, en el candidato a la presidencia de la República, por una coalición de partidos mayoritariamente de la izquierda.

Las organizaciones políticas de izquierda, que habían dado muestras de su capacidad organizativa de movilización social, nuevamente demostraban, su incapacidad, para proponerle al País, un candidato presidencial a la altura de las circunstancias históricas y un programa de gobierno menos retórico y más realista.

Lucio Gutiérrez, con un partido político armado a última hora y compuesto mayoritariamente en su cúpula por sus camaradas de armas que lo habían acompañado en la asonada del 21 de Febrero, logró imponer su candidatura a unas organizaciones políticas cuajadas en el duro oficio de la oposición, pero incapaces de tomar el poder, aun cuando la coyuntura les fuere favorable.

Pachakutic y el M. P. D. plegaron a la candidatura de Lucio Gutiérrez, en una alianza que no tenía nada de ideológico, pero sí de electorera y coyunturalista. Gutiérrez escogió como su binomio al médico guayaquileño, Alfredo Palacios quien había sido cercano colaborador de la administración de Sixto Durán Ballén y cuya ubicación en la derecha del espectro social, nadie ha puesto en duda, incluso había sido salpicado por algunos escándalos en su paso por el Ministerio de Salud.

EL GOBIERNO DE LUCIO GUTIÉRREZ Y LA DENOMINADA “PICHI CORTE”.

Iniciado el periodo presidencial del Coronel Lucio Gutiérrez, muy pronto las fisuras en la alianza del bloque gobernante se hicieron visibles. Lucio Gutiérrez, que llegó a la presidencia con un programa de gobierno de clara tendencia populista, a poco tiempo de su gestión mostró el verdadero rostro que había de caracterizarlo a lo largo de su corto pero sinuoso periodo presidencial.

Enemigo del cumplimiento de los acuerdos políticos pactados en el seno de la alianza que lo ayudó a ganar la presidencia, relegó a lugares secundarios a los cuadros fundamentales, tanto de Pachakutic como del Movimiento Popular Democrático. Sus promesas de “cambios o de morir en el intento”, fueron reemplazadas por un programa económico ortodoxo de pura filiación neoliberal en la continuidad de las recetas acordadas con el Fondo Monetario Internacional, cuya aplicación habían generado la desestabilización del sistema político ecuatoriano, bajo cuyo marco la burguesía no había podido consolidar el proyecto privatizador impuesto a toda prisa por los organismos financieros internacionales.

La gobernabilidad tan reclamada por el Consenso de Washington para las democracias “restringidas”, como bien las calificara Agustín Cueva, seguían constituyendo una ficción, a la luz de los acontecimientos históricos de las últimas cuatro décadas, signadas por la presencia combativa de una clase obrera organizada y con un alto nivel de conciencia de clase y por la emergencia del movimiento indígena, que habían impedido que el bloque hegemónico de la burguesía consolidara un modelo de democracia, con ausencia de actores contradictores, lo cual hubiese facilitado imponer su proyecto histórico de dominación.

“La gobernabilidad democrática, es también la capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas del juego de la democracia y sin que la amenaza de rupturas de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad”.³¹

Estas reglas son las que han sido violentadas en las últimas dos décadas por parte de quienes llegaron al poder, con sendos programas de cambios y transformaciones y que constituyeron el leitmotiv de su precipitada salida del poder. El Gobierno de Lucio Gutiérrez no escapó a esta lógica.

Enfrentado a sus anteriores aliados, dueños de una gran capacidad de movilización social y carente de toda capacidad de rectificación en el manejo errático de la economía, su gobierno entró en un ascendente descrédito, que terminó por

³¹ Ansaldi, citado por Holger Paul Córdova, en su libro *Crisis de Gobernabilidad*, Pág. 328

desestabilizar su propio régimen. Luego de haber roto su acuerdo partidista con la Conaie y el Movimiento Popular Democrático ellos lo privaron de una importante base de sustentación política.

Aprovechando el descrédito del que ha gozado históricamente la justicia en el Ecuador, y en especial su máximo órgano de representación, la Corte Suprema de Justicia, el gobierno de Gutiérrez, recurrió a sus viejos aliados, para mediante una maniobra política disolver la Corte Suprema de Justicia, que había sido nombrada en 1996, con el carácter de jueces vitalicios. La maniobra jurídico - político supuso el desconocimiento de este órgano del poder político y en su reemplazo fue nominada una nueva corte, integrada totalmente, por jueces del gutierrismo; así como de los partidos que como el PRE y el M.P.D. participaron de esta aventura reorganizacional.

La destitución de los Magistrados, por parte de Congreso Nacional, a instancias del presidente Lucio Gutiérrez, condujo a hondar la crisis política y de legitimidad social que ya vivía su desgobierno. Este hecho marcaría el inicio de una serie de movilizaciones protagonizadas por distintos sectores de la sociedad ecuatoriana que llamaron al desconocimiento del gobierno de Lucio Gutiérrez. Esta acción concertada en contra de la Corte Suprema, hacia parte de un proceso concertado de desmantelamiento de la endeble institucionalidad jurídica y política del Estado, que puso nuevamente en evidencia, los límites de la llamada gobernabilidad democrática.

Esta constatación tiene una explicación por parte de Julio Echeverría. “Frente a la amenaza de juzgamiento y destitución del presidente que provenía de la alianza opositora en el Congreso(PSC-ID-MUPP), el gobierno de Lucio Gutiérrez utilizó todos los medios a su alcance, entre ellos la llamada “compra de conciencia”, para consolidar una mayoría a su favor; en esa dirección el régimen vira hacia el populismo y entabla una alianza con el PRE, la cual suponía la complicada tarea de promover el retorno de su líder histórico Abdalá Bucarán quien mantenía cuentas pendientes con la justicia. Se volvía imperativo entonces, modificar la composición de la Corte Suprema de Justicia, a la cual se la identificaba como instrumento de las directivas que emanaban del PSC”³².

³² Echeverría, Julio; *El desafío Constitucional*, Editorial ABYA-YALA, enero del 2006, pág. 106.

La caída y reorganización de la Corte Suprema de Justicia el día 8 de Diciembre del 2004, por parte de una mayoría simple en el Congreso Nacional, mayoría alcanzada gracias a los acuerdos de reparto de esta institución a los que habían llegado las cúpulas de las distintas fracciones parlamentarias envueltas en este golpe de Estado institucional.

Mientras la Corte de treinta y un magistrados elegidos no tan democráticamente y al servicio de la oligarquía guayaquileña se retiraban, el País se precipitaba a una nueva crisis, más profunda y compleja que las anteriores. Con una justicia a su servicio cuyas decisiones no pudieron concretarse en lo inmediato, el País entró en un callejón, jaqueado por las movilizaciones que vendrían.

De hecho, cansados de que el poder instrumentalice a la justicia para evitar que esta cumpla con sus funciones de persecución penal, sanción y castigo a los infractores de la ley, garantizando de esta manera la ilegalidad democrática y la impunidad, especialmente cuando se tratan de los delitos de cuello blanco o vinculados a la administración pública, que fueron los evidentes objetivos de esta nueva reorganización del poder judicial por parte de la mayoría congresil, al fin el gutierrismo se expresó a través de la nominación de la denominada “PACHI CORTE”, pues la primera decisión de la nueva Corte Suprema de Justicia fue la de declarar la nulidad de todo los juicios vinculados con los delitos de peculado por los que estaban procesados las principales figuras de los partidos que apostaron y llevaron adelante la reorganización comentada.

Sin lugar a dudas, esta decisión política se tradujo en unas de las razones de la caída de Lucio Gutiérrez y la cesación de la Corte Suprema de Justicia creada por éste, y que en su escaso día de duración fue el escenario de las más controversiales decisiones jurídicas que se hayan tomado por esta máxima instancia de la justicia en el Ecuador, en sus años de existencias.

La hipótesis sería entonces que la reorganización de la Corte por parte del Congreso Nacional cuya mayoría fue organizada y orquestada por el poder ejecutivo, para perpetuar el dominio que sobre el poder judicial ha ejercido la clase política ecuatoriana y al mismo tiempo este hecho fue una de las causas si no la principal, pero

que incidió sobre manera en la desestabilización del régimen y la posterior salida del poder del Presidente Lucio Gutiérrez.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-

Si bien es cierto que ni el principio de separación de poder ni la sumisión del poder al derecho son elementos esenciales para el ejercicio del poder político, también lo es que si constituyen presupuestos inmanentes para el ejercicio del poder político en un estado liberal de derecho, destinado a garantizar las libertades individuales y colectivas de sus ciudadanos.

El liberalismo que se inició con la Revolución Francesa no cuestiona la existencia de un poder político sino su omnipotencia para hacer lo que quiera, cómo y cuándo le plazca. La teoría de la separación de poder y la sujeción de su actuación al derecho constituyen una opción orientada a imponer límites al ejercicio del poder para salvaguardar así la libertad individual.

SEGUNDA.-

Si bien debemos reconocer que la independencia judicial no es un valor absoluto y, por ello, solo se justifica en atención a los fines que persigue. Es primordial dotar a los ciudadanos en un Estado de derecho de las garantías mínimas e indispensables institucionales de imparcialidad de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones de juzgadores, sin esa garantía de separación de poderes, la justicia puede ser instrumentalizada por el poder político y los derechos de los ciudadanos, en especial aquellos que tienen que ver con su libertad, se suponen seriamente amenazados.

TERCERA.-

A lo largo de la historia constitucional del Ecuador, las 21 constituciones que se han expedido hasta la actualidad hicieron énfasis en este principio de independencia de la administración de justicia y por tanto de la separación de poderes de los órganos que constituyen el Estado liberal.

CUARTA.-

A pesar de la creación de un órgano de gobierno del poder judicial, aun persiste el lastre que ha caracterizado a la administración de justicia en el Ecuador, que es su indiscutible vínculo con el poder político, el cual lo ha condicionado a una sumisión y pérdida de legitimidad social, por lo cual el poder político ha recurrido permanentemente a las continuas reorganizaciones, cuando éste ha intentado mínimamente apartarse de las decisiones que en materia judicial ha adoptado el poder político.-

QUINTA.-

Sin pretender creer que en una sociedad de clases la administración de justicia no vaya a responder a los intereses de las clases dominantes en el poder, es un imperativo ético, jurídico y democrático el de despartidizar a la justicia, lograr unos mínimos de independencias frente al resto de los poderes, que permitan construir un sistema judicial de jueces democráticos, provistos de sólidos conocimientos doctrinarios y legales, cuyos fallos sean el resultado de las pruebas aportadas en el proceso y no de presiones indebidas por parte de las elites políticas que gobiernan el país.

SEXTA.-

La crisis de la justicia ha sido, en el periodo analizado, unas de las claves esenciales para la desestabilización institucional y por tanto para la permanente ingobernabilidad del país, cuyos hechos más relevantes han estado dados por la caída de tres Presidentes, que en gran medida intentaron secuestrar a la administración de justicia, para el cumplimiento de los fines de impunidad que ha sido el horizonte de la oligarquía y burguesía en el ejercicio del poder durante la década comentada.-

BIBLIOGRAFÍA.

- Acuña, Carlos, *La dinámica Política Institucional de la Reforma Judicial en Argentina*, sitio electrónico www.clad.org.ve.
- Bobbio, Norberto, *El poder y el derecho, Orígenes y Fundamentos del Poder Político*, Editorial Enlace Grijalvo, México, año 1994.
- Carrillo Flores, Fernando, *La gobernabilidad y la reforma de los sistemas de Justicia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Washington EE.UU, abril de 1998.
- Córdova, Holger Paul, *Crisis de Gobernabilidad*, Editorial Ave Blanca, II Edición, año 2003, Quito, Ecuador.
- Cueva, Agustín, *Las democracias restringidas de América Latina*, Editorial Planeta, Edición II, marzo de 1989, Quito, Ecuador.
- CLAD, VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre el 2002.
- Graciosi, Gabriel, *Problemas vigentes y desafíos políticos para una reforma de la judicatura en sociedades latinoamericanas*, Revista de Estudios de la Justicia N° 5, año 2004, Santiago de Chile.
- Echeverría Julio, *El Desafío Constitucional*, Editorial ABYA-YALA, año 2006. Pág. 46
- Echeverría Julio, *La Democracia Bloqueada*, Editorial Letras, año 1997, Pág. 100
- Friendenberg Floria, *El Sueño Frustrado de la Gobernabilidad. Instituciones, actores y política informales del Ecuador*, Documentos CIDOB, año 2008, Pág. 16
- Farrajoli Luigui, *Derecho y Razón*, Editorial Trotta, 2011, número de edición 10, Madrid – España, pág. 602
- Herrendorf, Daniel E., *El poder de los jueces*, Editorial Habelero Perrot, 1994, Buenos Aires, Argentina.
- Max Weber, *Economía y Sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, año 2005, Pág. 37
- Tomasini Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo, año 1999. Pág. 9.

- Saa Herrería, Pedro, *El Libro Negro de Lucio Gutiérrez*, editorial Rocinante, 2005 Octubre, Quito, Ecuador.
- Sánchez Parga, José, *Poder y política en Maquiavelo*, editorial Homosapiens, 2005, Quito, Ecuador.
- Sánchez Parga, José, *Globalización, Gobernabilidad y Cultura*, Editorial ABYA-YALA, febrero de 1997, Quito, Ecuador.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, Editorial Corporaciones Latinoamericana para el Desarrollo, 1992, Quito, Ecuador. *Estructuras Judiciales*, Editorial Buenos Aires, año 1994, *La independencia del poder judicial en su marco histórico*, Editorial Buenos Aires, año 1992.
- *¿Y ahora qué?* Varios autores. Editorial Eskeletra, 1997 marzo, Quito, Ecuador.
- *La ruta de Gobernabilidad*, varios autores. Editorial Cordes, febrero de 1999, Quito, Ecuador.
- *El Ecuador frente al vértigo fatal*, varios autores. Ediciones “El Comercio”, agosto de 1997.
- *¡Qué se vaya!* Varios autores. Editorial Edimpres S.A., febrero de 1997, Quito, Ecuador.