

Capítulo V

La Defensoría del Pueblo en el Ecuador

1. Antecedentes

Al hablar de los antecedentes del Ombudsman o Defensor del Pueblo en el Ecuador no podemos deslindar su surgimiento y desarrollo de la motivación e inquietud que de alguna forma generaron las experiencias recogidas en otros países y en el continente, ni de la labor de difusión que realizaron ciertos gobiernos a través de sus agencias de desarrollo,¹ los diversos organismos internacionales² de derechos humanos y aquellos otros que impulsaban concretamente la doctrina del Ombudsman en los distintos grupos sociales, políticos, académicos, intelectuales y gremiales.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, en algunos países de Latinoamérica la figura del Ombudsman surge al ser adoptada por los Congresos o Parlamentos y nuevos gobernantes como un organismo de control eficaz para impulsar la democracia; sobre todo en aquellos países del Cono Sur y América Central que salían de regímenes militares dictatoriales, donde los derechos humanos habían sido sistemáticamente violados, que entraban en un proceso democrático³ y buscaban instaurar un nuevo régimen político.

-
- 1 Scott Mainwaring: "Democratic Survivability in Latin America", en Howard Handleman y Mark Tessler (eds.): *Democracy and its Limits: Lessons from Asia, Latin America, and the Middle East*, Notre Dame, Indiana, 1999, pp. 11-68. Las agencias de Gobierno de los Estados Unidos fueron las responsables de fomentar la política de "democratización" en América Latina. Bajo la presidencia de Carter, en diciembre de 1980, la Agency for International Development (AID), que funcionaba ya desde los años sesenta, emprendió un programa llamado Human Rights and Democratic Initiatives. Este programa creó organismos de derechos humanos en Latinoamérica y apoyó para fundar el International Foundation for Electoral Systems (IFES) para promover y vigilar elecciones democráticas en la región. Fue en 1982 que proveyó de asistencia técnica para las elecciones en El Salvador. En 1984, la oficina de la AID para Latinoamérica y el Caribe emprendió otros programas con el propósito de fortalecer las democracias, como por ejemplo, el fortalecimiento y endurecimiento de los sistemas judiciales, legislativos y gubernamentales, así como de los partidos políticos. El mismo año el Congreso del Gobierno de los Estados Unidos creó también la National Endowment for Democracy (NED), cuya misión era fomentar la democracia en el mundo. La fundación proveía de fondos a organizaciones civiles, grupos de derechos humanos, etc., igualmente para proyectos de reformas legislativas y judiciales así como elecciones democráticas. Debatible es que bajo el mismo objetivo cobijaba a organizaciones con las más diversas ideologías políticas, como a sandinistas y pinochetistas.
- 2 Laurence Whitehead: "International Aspects of Democratization", en *Transitions from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, 3^a parte, 1986, pp. 25-31. Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como Americas Watch, Amnesty International, Washington Office on Latin America, Inter-American Dialogue, la Internacional Socialista y las fundaciones de los partidos alemanes invirtieron durante años sus recursos para apoyar a las democracias en Latinoamérica.
- 3 Jeff Haynes (ed.): *Toward Sustainable Democracy in the Third World*, 2001, p. 13. El autor cita a Collier y Levitsky, quienes identifican más de 500 subtipos de democracias, y reduce a tres tipos genéricos de democracias en el Tercer Mundo: "(1) 'facade' or quasi-democracy; (2) 'electoral' democracy; (3) 'full' democracy", y basado en el estudio de O'Donnell, quien identifica a su vez nueve tipos de democracias electorales (2) en América Latina, sitúa al Ecuador en este grupo; sin embargo, lo califica en el rango del uno al cinco con dos variables, derechos políticos y libertades civiles, con un dos y un cuatro respectivamente.

Partiendo de una nueva Constitución que debía concebirse lo más cercana posible de los modelos de los Estados modernos, el Ombudsman, los Defensores, Comisionados o Procuradores y Tribunales Constitucionales fueron creados sobre todo con el fin de reivindicar prioritariamente los derechos humanos; por ello inclusive las denominaciones y las características especiales con las cuales se lo ha dotado en Latinoamérica.

Para entonces, en el caso del Ecuador —quizás porque esta represión no fue tan marcada, o tal vez porque quienes elaboraron la Constitución Política desconocían la figura del Ombudsman, Defensor o Comisionado, o simplemente porque habiendo existido previamente una figura afín prefirieron volver a adoptar las instituciones judicialistas tradicionales de control que también habían sido suprimidas durante la dictadura militar de 1972-1979—, en el proceso de reestructuración jurídica del Estado que culminó con la implementación de la Constitución de 1979 y con la presidencia de Jaime Roldós Aguilera, se volvió a restablecer el Tribunal de Garantías Constitucionales⁴ como un Órgano de Control constitucional “análogo” en su función a la del Ombudsman, que garantizara no sólo los derechos humanos, sino igualmente el cumplimiento de todos los derechos inalienables mencionados en la Constitución.⁵ Así lo señala, el artículo 141, en el cual se delimitan sus atribuciones: “velar por el cumplimiento de la Constitución”; “formular observaciones” con respecto a decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que la violen; “conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica” sobre hechos que atenten contra los derechos y libertades garantizados en ella “luego de oír a la autoridad u organismo respectivo”; “suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte”, los efectos inconstitucionales. Para ello el “Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas”.

4 El TGC reemplazó al Consejo de Estado, organismo que fue establecido en la Constitución de 1830 para asistir a la Presidencia. A pesar de que posteriormente se le confirió cierto poder y se lo independizó del Ejecutivo, la Constitución de 1945 volvió a crear el Consejo de Estado que duró únicamente un año. La Constitución de 1967 también reestableció al Tribunal de Garantías Constitucionales. La Ley de Control Constitucional, aprobada por el Congreso el 18 de junio de 1997 y publicada en el RO 99:2-jul-97, entre otras modificaciones, cambió su denominación por Tribunal Constitucional.

5 Fix-Zamudio: “Garantía de los derechos...”, art. cit., p. 613: Las facultades originales de dicho Tribunal eran esencialmente propositivas, ya que sólo podían exhortar y formular recomendaciones a las autoridades respectivas, inclusive en relación a las quejas que formulara cualquier persona natural o jurídica por quebrantamiento de la Constitución que afectara los derechos y libertades consagrados por la Ley Fundamental. Una atribución más importante era la de suspender las disposiciones legislativas que estimara inconstitucionales, pero la decisión definitiva correspondía al Congreso Nacional y, en sus receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas. Un paso adelante se dio con la modificación del citado artículo 141 de la Constitución de 1978, por reforma publicada el 1º de septiembre de 1983, que adicionó dicho precepto con la disposición que declaró especialmente punible el desacato de las observaciones del Tribunal, pudiendo inclusive pedirse la remoción de quien o quienes incurrieran en él al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiese lugar, y si el funcionario tenía inmunidad, debería elevarse el expediente con su respectivo dictamen al Congreso para el juicio de responsabilidad. Pero con todo y esta modificación, el mencionado Tribunal ecuatoriano de Garantías Constitucionales permaneció como un organismo híbrido, con algunas atribuciones limitadas de control constitucional y algunas similares a las de un *Ombudsman*.

En el transcurso de los años, las atribuciones del Tribunal de Garantías Constitucionales en el control de la constitucionalidad no sólo han sido modificadas,⁶ sino inclusive manejadas al antojo de las conveniencias políticas. Por ello, el estudio del control de la constitucionalidad en el Ecuador es un asunto complejo, que reclama un profundo análisis tanto del derecho constitucional como de la realidad política nacional. Como describe Julio César Trujillo, el control de la constitucionalidad⁷ está “distribuido y redistribuido en varios órganos, en una curiosa y nada sistemática yuxtaposición de influencias que por retazos se han añadido, en el decurso del tiempo, sin lograr el desarrollo de las ventajas de ninguno de todos aquellos sistemas, ni constituir un sistema propio”. Para entender el sistema de control constitucional ecuatoriano el autor propone “distinguir los actos del poder público en: leyes formal y materialmente tales; decretos-leyes; resoluciones de la Corte Suprema en pleno; las normas jurídicas [...] o ‘actos normas’, en la terminología exacta del Dr. Ramiro Borja y Borja, y de otra parte los actos materiales”.

Con respecto al control de la constitucionalidad de la ley —aprobada por el Congreso, sancionada por el Presidente y promulgada por el Registro Oficial—, ella está sujeta a varios controles. Le compete al Presidente de la República ejercer el control de la inconstitucionalidad de la ley por las atribuciones que le confiere la Constitución en el artículo 171, que reza: “Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia”; es

-
- 6 Luego de las reformas de 1992, los actos materiales a los que el Dr. Ramiro Borja y Borja llama “actos ejecutivos”, de ejecución o aplicación de la Ley, no están sujetos al control del TGC, artículo 141: “Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales: 1. Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual excitará a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública; 2. Formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes luego de oír a la autoridad u organismo que los hubiere expedido; 3. Conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica por quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella [...]’’. La versión de 1992, artículo 146, numeral 2, contempla únicamente los “actos administrativos de toda autoridad pública” que impliquen quebrantamiento de la Constitución. Corresponde al artículo 276, numeral 2, de la Constitución, título XIII, capítulo II del Tribunal Constitucional, actualizada a julio de 1998.
- 7 En el derecho constitucional comparado se reconocen dos sistemas: el norteamericano y el austriaco. Sin embargo, otros autores plantean otras variaciones, como por ejemplo, el caso español, donde existe un órgano que ejerce la jurisdicción constitucional de leyes y normas con rango de ley, además del recurso de amparo. Más matizado inclusive es el caso mexicano descrito por Alberto Borea Odria, citado por Julio César Trujillo (*Teoría del Estado en el Ecuador*, Estudio de Derecho Constitucional, Serie Estudios Jurídicos, vol. 8, Quito, 1994, pp. 118-119) que dice: “En la Constitución mexicana se introduce el ‘juicio de amparo’, que comprende cinco procesos: el protector de la libertad personal, similar al habeas corpus; el amparo contra leyes inconstitucionales; el amparo judicial o recurso de casación; el control de la legalidad o contencioso administrativo, y el amparo social agrario”. Y continúa citando la opinión de otro tratadista: “Según Tena Ramírez el juicio de amparo no constituye control de la constitucionalidad porque, al tenor del artículo 107 de la constitución mexicana, como en Estados Unidos, el juicio debe instaurarse a instancia de parte y la sentencia debe limitarse a resolver el caso particular, ‘sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare’. El otro sistema conocido históricamente que menciona Trujillo es el ‘sistema político en el que el control de la constitucionalidad está confiado a un órgano político; tiene su origen en las constituciones francesas de 1799 y 1852. En las constituciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —URSS— de 1936 y 1977 reapareció este sistema y se difundió en los países de Europa socialista’. Trujillo sostiene que ‘Éste era el sistema de nuestra Constitución, según el texto original de 1978’”.

decir, no en los casos de decreto-ley, que son obvios, sino cuando un proyecto de ley proviene del Congreso Nacional, de la Comisión de Legislación y Codificación (artículo 144, numerales 1 y 4), de la Corte Suprema de Justicia (artículo 144, numeral 3), o de la iniciativa popular (artículo 146), en cuyo caso le corresponde por trámite ordinario sancionarlo u objetarlo (artículo 153). Fuera de este caso, el Ejecutivo no puede arrogarse atribuciones que competen a otras funciones del Estado. Inclusive cuando la objeción a un proyecto de ley se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial de éste, "será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen (artículo 154)".⁸

En este mismo orden, según la Constitución de 1988, las demandas de inconstitucionalidad que le competen al Tribunal Constitucional pueden ser presentadas por el "Presidente de la República", por el "Congreso Nacional" —que tiene la facultad de "derogar las leyes con carácter generalmente obligatorio (artículo 130, numeral 4)"—, por la "Corte Suprema de Justicia", por los "Consejos Provinciales o Municipales", por "mil ciudadanos en goce de derechos políticos". Luego, de acuerdo con el Estatuto Transitorio del Control Constitucional, artículo 23, aprobado por la Corte Suprema de Justicia, confiere al Presidente de la República y al Presidente del Congreso Nacional la facultad para deducir la acción de inconstitucionalidad y nulidad frente al TGC de normas que provienen de otras funciones u organismos del Estado. El Estatuto reconoce el mismo derecho a los "partidos políticos, a las centrales de trabajadores y a las cámaras de empresarios, legalmente reconocidas, a los colegios profesionales nacionales y a los grupos de, por lo menos, cinco mil ciudadanos ecuatorianos en ejercicio de sus derechos de ciudadanía".⁹

El artículo 274 de la Constitución dice: "Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido". Continúa: "esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio".¹⁰ La disposición es clara: el informe debe referirse a la norma y a las razones por las cuales ésta es ajena a la Constitución, mas no sobre la causa cuyo proceso se remite únicamente cuando la parte perjudicada haya interpuesto recurso de casa-

8 Ley de Control Constitucional, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a marzo de 1998, 1998. Disposición que está en concordancia con los artículos 12 y 27 de la presente ley, de las atribuciones y deberes del Tribunal Constitucional.

9 Ibídem, concordancia con los artículos 12 y 18 de la citada ley.

10 Ibídem, concordancia con el artículo 12, numeral 6, de la citada ley.

ción. Julio César Trujillo concluye en que esta “jurisdicción difusa”¹¹ “constituye una mezcla del recurso de amparo con el control de la constitucionalidad *erga omnes*” o lo que Antonio Torres del Moral¹² llama el “control abstracto de la constitucionalidad”.

Con respecto al control de la constitucionalidad de los actos materiales, la Constitución de 1978 señala, como hemos mencionado, que es competencia del Tribunal el “conocer y resolver la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública”, cuando exista una queja que implique el “quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella, y de encontrarlas fundadas”. El artículo 141, numeral 3, reformado, agregaba que le compete “observar a la autoridad y organismo respectivo como se observa en el numeral anterior. Se declara especialmente punible el desacato de las observaciones del Tribunal, pudiendo inclusive pedirse la remoción de quien o quienes incurran en el mismo, al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar. Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del artículo 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales. La ley reglamentará el ejercicio de estas atribuciones y los límites de la competencia del tribunal respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios”.¹³

Con toda razón señala el Dr. Julio César Trujillo que, aunque luego de las reformas constitucionales de 1992 se excluyó a los actos materiales que estaban sujetos, al igual que las normas, al control del Tribunal Constitucional —“a los que el Dr. Ramiro Borja llama ‘actos ejecutivos’, no porque provengan de la Función Ejecutiva, sino porque son actos de ejecución o aplicación de la ley”—,¹⁴ estos actos también deberían ajustarse a la Constitución por tratarse de la aplicación de principios consagrados en ella; por ende, se sobrentiende que dentro de los actos administrativos de los órganos del poder público están implícitos el deber, la facultad y la obligación de cumplir y aplicar la norma jurídica en toda su magnitud, con las personas, en las rela-

11 La Constitución codificada y aprobada el 5 de junio de 1998 incluye un inciso innumerado al final de las competencias del Tribunal Constitucional, quizás con el fin de aclarar esta “jurisdicción difusa”, que dice: “Las providencias de la Función Judicial no serán susceptibles de control por parte del Tribunal Constitucional”.

12 Torres del Moral: o. cit., p. 121.

13 El artículo 59, literal f de la Constitución comprendía al presidente, vicepresidente de la República, los ministros Secretarios de Estado, ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Fiscal, miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, Tribunal Supremo Electoral, contralor general, procurador general del Estado, ministro fiscal general, superintendente de Bancos y de Compañías. Es comprensible que estas amplias atribuciones conferidas al Tribunal de Garantías Constitucionales hayan sido pronto mal interpretadas y manejadas con intereses políticos; por ello nunca fue aplicada para garantizar efectivamente los derechos y libertades establecidos en la Constitución.

14 Trujillo: o. cit., p. 124.

ciones sociales, durante las actividades o los hechos en los cuales la ley sea aplicable.

Luego de este breve repaso en busca de los antecedentes de un órgano afín al Ombudsman en la gestión del control de la constitucionalidad, efectivamente constatamos que nos encontramos frente a un sistema de control complicado, en el que la función primordial del Tribunal Constitucional se desvanece, más aún al no existir una norma expresa de control sobre los actos que significan transgresión de la división y la autonomía de poderes que garantiza la misma Constitución. En definitiva, concluimos que desde entonces y hasta la fecha, el Tribunal de Garantías Constitucionales no ha podido consolidar su función de control debido a varias circunstancias, tanto de tipo político como de orden administrativo; no sólo por la falta de coordinación entre sus miembros debido a la ambigua composición, sino sobre todo por su naturaleza misma. En el estricto sentido técnico y jurídico, como correspondería a un Tribunal, éste no ha decidido.¹⁵ Pero lo más grave es que el informe de la evaluación de los organismos internacionales dice que dicho Tribunal ha fallado como órgano complementario de control del sistema constitucional de tipo judicialista en su función análoga a la del Ombudsman, bajo cuya perspectiva fue creado: la de actuar como un “verdadero Ombudsman Colectivo”.¹⁶

2. Necesidad de su creación

Además de los hechos mencionados, dentro de la sociedad ecuatoriana se manifestaba la necesidad de canalizar adecuadamente tanto los problemas administrativos como políticos. Una serie de componentes negativos que se pretendía solapar —como el insatisfactorio funcionamiento del sector público, la inoperancia de la justicia, la corrupción¹⁷ y las graves desigualdades sociales, entre otros— generaban descontento social y seguían poniendo en peligro la democracia reinstaurada. Existía una necesidad apremiante de buscar otras alternativas democráticas de control y defensa de los derechos ciudadanos; de

15 Nótese que, pese a que según el artículo 124 el Tribunal Constitucional no es un órgano de la función judicial, sino un organismo de control constitucional y legislativo, se le han otorgado funciones judiciales de “legislador negativo”, como lo califica Julio César Trujillo, a los efectos de las resoluciones de inconstitucionalidad por las que el Tribunal suspondrá su aplicación hasta que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva en definitiva. Más complicado ve él el asunto cuando se aplica el artículo 82 de la facultad interpretativa de la Constitución y las leyes que tiene el Congreso.

16 Marcos Hochman: o. cit.

17 Colin Leys, citado por: Rupert F. J. Pritzl: *Corrupción y rentismo en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 2000, p. 15: “Puede ser que la corrupción haya sido tan ampliamente ignorada debido a las numerosas dificultades que plantea el tratamiento científico del tema y que Colin Leys describiera en 1965 en los siguientes términos: ‘One reason for this [la falta de un estudio sobre los efectos de la corrupción (el autor)] seems to be a widespread feeling that the facts cannot be discovered, or that if they cannot be proved, or that if they can be proved, the proof cannot be published’. Probablemente también pueda constatarse una cierta *diplomacia política* e incluso *científica* respecto de la corrupción pública. La misma se percibe durante mucho tiempo y en numerosos casos, en los cuales el tratamiento del tema no aparece como deseable *políticamente*”.

allí que la ya señalada gestión internacional e influencia externa de diversas organizaciones en la década de los setenta propagaba la figura del Ombudsman a escala mundial, y sobre todo en América del Sur, como una alternativa funcional¹⁸ probada ya en otras latitudes. Pero además, lo que se pretendía ignorar era el malestar creado en la sociedad civil, que iba poniendo de manifiesto la desconfianza en el sistema legal¹⁹ y desvirtuando la efectividad de las posibilidades de participación directa y formal²⁰ de la ciudadanía en el proceso político.

Los problemas que aquejan a Ecuador son en general comunes a otros países de la región con condiciones económicas adversas que comprometen seriamente la estabilidad política y social indispensable para el pleno ejercicio de la democracia. Sin adentrarnos en un mayor análisis económico, basta citar el diagnóstico junto con las cifras alarmantes que proporcionaba el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*.

[El mundo] está cada vez más polarizado, y la distancia que separa a los pobres de los ricos se está agrandando cada vez más. Del PIB mundial, de 23 billones de dólares en 1993, 18 corresponden a los países industrializados y sólo 5 billones corresponden a los países en desarrollo, aunque estos últimos tienen casi el 80% de la población mundial. [En] los últimos 30 años, la participación en el ingreso mundial del 20% más pobre de la población mundial se redujo de 2,3% a 1,4%. Mientras tanto, la participación del 20% más rico aumentó de 70% a 85%. Así se duplicó la relación entre la proporción correspondiente a los más ricos y a los más pobres de 30:1 a 61:1".²¹

De nada han servido los "programas de ajuste estructural"²² impulsados a comienzos del decenio de 1980 por el Banco Mundial (BM) y el Fondo

18 Mainwaring: o. cit., pp. 11-68. El mérito que tiene el trabajo de Mainwaring (también el de Whitehead citado) es reconocer la incidencia que tienen los factores internacionales en el desarrollo de las democracias y, por ende, en las formas de organización política y socioeconómica en Latinoamérica, como actores externos. Establece tres tipos de factores internacionales que a partir de 1978 han moldeado las democracias: la diseminación de las ideas, las políticas de los gobiernos y la influencia que han ejercido las agencias no gubernamentales; estrategias en definitiva "funcionales" para la política de los Estados Unidos.

19 Los periódicos locales relatan varios hechos ocurridos en los cuales la ciudadanía ha tomado la justicia en sus manos provocando linchamientos, garrotazos y quemados. En el mismo orden podemos categorizar al levantamiento masivo que terminó con el derrocamiento del presidente electo Abdalá Bucaram O.

20 Ley de Elecciones n° 59, 12 de diciembre de 1986, artículo 1: "El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él se hace efectiva su participación en la vida del Estado". Sin embargo, la ciudadanía está consciente de que su participación está limitada únicamente al momento del sufragio. Concordancia con CP, artículo 99.

21 PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 2.

22 Las políticas de ajuste estructural, liberalización de los precios, eliminación de subsidios, liberalización de las importaciones y la política cambiaria, así como la disminución de la intervención del Estado en la economía, buscaban alcanzar las condiciones óptimas para el despegue de la economía pura de mercado. La aplicación de este modelo en América Latina produjo evidentemente efectos contrarios a los obtenidos en países con otras condiciones de desarrollo. La apertura de los mercados y la importación masiva acabaron con la producción interna, la disminución del Estado generó más desempleo, pobreza y conflictos sociales. Los organismos internacionales han reconocido los límites del modelo y han propuesto una serie de rectificaciones mediante el impulso de reformas más "democráticas", trasladando los costos de la política social a la sociedad civil sin ningún éxito.

Monetario Internacional (FMI). Las soluciones macroeconómicas asociadas al modelo de política económica neoliberal²³ no han dado respuesta a los problemas microeconómicos; al contrario, han contribuido a agravar aún más los problemas de pobreza y marginación; inclusive se han traducido en un condicionamiento exterior a las políticas económicas de los Estados que “ponen en entredicho la soberanía de las naciones”.²⁴ Como ha expresado Noam Chomsky, la polarización económica es producto de una política económica basada en un reparto injusto del producto social, salario, ganancia empresarial e intereses bancarios, que son las formas como se reparte el producto generado por la sociedad, pues “no resulta equitativo que el sacrificio sea social y las utilidades, privadas”.²⁵

La acumulación de la riqueza en manos de los grupos monopólicos se hace evidente en la economía nacional; el capital comercial logrado de la agroexportación empieza a captar por varios nexos otros sectores industriales, agroindustriales, de servicios y banca, de importaciones, sobre todo gracias a la implementación de una política económica neoliberal. Un número reducido de empresas que mantienen relaciones políticas, económicas e inclusive familiares²⁶ ha dado lugar a la formación de grupos financieros²⁷ que han concentrado el capital y conquistado el ejercicio del poder y el destino de la nación. Estos componentes han permitido la polarización de la riqueza que tiene como contrapartida el incremento de la corrupción,²⁸ la agudización de la pobreza y de la crisis social para la mayoría de ecuatorianos.

El bajo desarrollo productivo y de competitividad es característica de estos grupos. Consecuentemente, la falta de oferta de empleo, sumada al al-

23 En la década de los años sesenta, los Estados Unidos impulsaron el programa de desarrollo Alianza para el Progreso, y las Naciones Unidas la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el fin de propiciar un modelo que garantizara la justicia social ausente en la región, resultado ésta de la hegemonía de los Estados oligárquicos posindependistas, en los cuales se había concentrado el poder económico y político. Su objetivo era combatir las condiciones de pobreza extrema y de marginalidad que habrían provocado el avance del socialismo en América Latina. El Estado se convierte en el pilar fundamental a través del cual se inicia el proceso de fomento de la industrialización y modernización. El logro fue de una industria dependiente de capital y tecnología extranjeras; mientras la industria no pasó de ser una de ensamblaje.

24 Jorge Madrazo Cuelar: “El derecho al desarrollo como derecho humano”, en *Temas y tópicos de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, pp. 83-115.

25 Noam Chomsky; *Política y cultura a fines del siglo XX*, Ariel, s/a, pp. 43-83.

26 Fundación José Peralta: *Ecuador: su realidad*, 7^a ed. actualizada, Quito, 1999, pp. 237-268. Establece 14 grupos y varios subgrupos afines que poseen las empresas con mayor inversión y con las mayores utilidades en el país. Entre las fuentes de crecimiento cuenta también la alta evasión tributaria, de la cual también forman parte. Además, entre las actividades económicas que amplían sus fronteras hacia un proceso de trasnacionalización están las matrices *off-shore* de sus bancos, construidas con ahorro interno, capital que escapa al control nacional.

27 Luis Fierro: *Los grupos financieros del Ecuador*, Quito, 1987, y revista *Gestión*, nº 445, marzo de 1998: “Legalmente, para la constitución de un grupo financiero debe existir una sociedad controladora, un banco, una sociedad financiera o una corporación de inversión, que hagan de cabeza del grupo, y como tal controle en todo momento el 51% de las acciones, con derecho a voto, en cada una de las sociedades integrantes. Esta cabeza deberá responder por el manejo de las instituciones del grupo, incluidas las pérdidas patrimoniales”.

28 Pritzl (o. cit., p. 22) parte de un análisis de la corrupción y el rentismo tomando como base el enfoque de la Nueva Economía Institucional. “Los elementos centrales son la teoría de los derechos de propiedad, el enfoque de los costos de transacción y el modelo principal-agente, así como también la teoría del *rent-seeking* (‘búsqueda de rentas’) y la teoría de los grupos de intereses particulares”; las cuales posibilitan un acercamiento al tema de la corrupción.

to crecimiento de la población económicamente activa, son sólo dos variables que reflejan el tipo de economía, de desarrollo y la constitución de la sociedad. En las áreas urbanas del Ecuador el índice de desempleo en 1987 fue del 7,2% y el de subempleo del 44,1%, para una población económicamente activa de unos tres millones de personas. Las constantes reestructuraciones de la economía nacional solamente han logrado incrementar el desempleo; en 1998, en la urbe, éste alcanzó al 11,5%, convirtiéndose entonces en el mayor registrado en los últimos veinte años. La segmentación de la PEA urbana se distribuyó entre el sector moderno, que incluye la industria y la banca y los servicios, el cual registra el 49,8; el sector informal, compuesto por la pequeña industria, las microempresas, los artesanos y los vendedores ambulantes, que suma el 37,1%; las actividades agrícolas dan un porcentaje del 6,3% y el servicio doméstico del 6,8%. La inflación anual promedio de 1996 fue del 25,53% y a mediados de 1997 se incrementó a 31,54%, con un índice mensual aproximado del 2,06%. Mientras los indicadores económicos señalan un ingreso per cápita de US\$ 1.298 en 1993,²⁹ durante 1995 el 63% de la población se vio afectada en alguna medida por la pobreza. En la actualidad, el 60% de la población puede considerarse como pobre y otro 15% como indigente.³⁰

Antes de la dolarización, en el año 2000, el salario mínimo vital establecido en agosto de 1997 fue de 100.000 sures mensuales; hasta marzo de 1999 se mantuvo igual, cuando el cambio establecido era de 10.067 sures por dólar; es decir, este salario representaba algo menos de 10 dólares. Los salarios básicos para el sector privado los fijan más de trescientas comisiones sectoriales industriales, y sus incrementos semestrales los determinan los consejos gubernamentales, en los cuales también participa el sector privado. Según el artículo 55 de la Constitución de la República, todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social; sin embargo, apenas 1,3% está afiliado al IEES; en 1998, sólo un 18% de las mujeres del área urbana constaban como afiliadas.³¹ Entre otros efectos sociales preocupantes está la desnutrición,³² que afecta al 48% del total de la población nacional; el 55,4% de los niños meno-

29 Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), www.inec.gob.ec.

30 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que un hogar está en situación de pobreza cuando el ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, y está en situación de indigencia cuando el ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos, lo cual significa que, aunque destinara sus ingresos íntegramente a comprar alimentos, no logaría satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros.

31 www.iess.gob.ec, tomando en cuenta que la población femenina suma el 44% de la población total. Este porcentaje se desglosa entre la minoría de aquellas que pertenecen al sector artesanal con un 1,8%, seguido por el sector doméstico con el 2,4%, y el voluntario, en el cual se encuentran gran cantidad de amas de casa con el 6,7%. Un número mayor de mujeres se encuentran afiliadas al seguro campesino, el 49%; sin embargo, aquellas sólo disponen de la mitad de las prestaciones, excluidos los servicios financieros. En 1988 se les suprimió inclusive el derecho a la canastilla maternal, elemental auxiar que se recibe al dar a luz.

32 www.who.org y www.ops.org, datos para el año 1999.

res de cinco años sufre de desnutrición y el 66% consume por debajo del 80% de las calorías adecuadas. En el país existe un déficit de 1:200.000 unidades habitacionales, con un incremento de 200.000 por año; el 59% de las viviendas no tiene agua potable, el 60,5% no tiene alcantarillado, el 22,3% no tiene luz eléctrica, el 84% no tiene teléfono; 55,6% de la población vive en condiciones de hacinamiento.³³

Los efectos de la política neoliberal son varios, pero todos han contribuido a crear condiciones económicas y sociales adversas que, lógicamente, comprometen también la estabilidad política y social indispensable para el pleno ejercicio de la democracia. Como si fuera poco, las instituciones llamadas a cooperar y fortalecer al sistema han permanecido concomitantemente frágiles y arcaicas. La pugna de poderes y la búsqueda de la gobernabilidad se han manifestado sobre todo en el “manejo” del sistema judicial. La función primordial de consolidar y garantizar la democracia a través de una administración de justicia eficiente e imparcial tampoco ha podido cumplirse a cabalidad, lo cual ha ido generando desconfianza ciudadana en el sistema. El acceso limitado de la ciudadanía a la administración de justicia, debido a la ignorancia, la indigencia o la concentración de los tribunales en las áreas urbanas, son algunas de las características cuyos orígenes inclusive se pueden encontrar al inicio de la República y que permanecen casi intactas hasta hoy día.

Por último, hay que reconocer que el sistema judicial, al igual que otros organismos estatales, no es únicamente víctima de los intereses del oportunismo político y de todas las circunstancias económicas adversas que atraviesa el país; también es víctima de su propia incapacidad de gestión administrativa debido a la burocracia y corrupción.³⁴ Ha habido varios intentos de despolitizar y modernizar la función judicial, como por ejemplo, la disposición constitucional de 1990 tendiente a establecer la Comisión Nacional de Carrera Judicial para administrar el sistema de contratación de personal. El informe del Banco Interamericano de Desarrollo establece que éste es un problema que hay que abordar globalmente para dar una respuesta positiva con resultados concretos al diagnóstico que se hace internacionalmente de nuestro país. En sus conclusiones afirma que un Poder Judicial “fuerte, independiente y honesto es indispensable para ayudar

33 Cámara de la construcción, datos de 1998.

34 Pritzl: o. cit., p. 17: La definición de corrupción que utiliza el autor en su trabajo es la “efectuada en 1931 por Joseph Sennertia, quien describiera el mal como un ‘abuso de la función pública para fines privados’”. En su trabajo se amplía la definición, concluyendo que su análisis debe incluir los elementos políticos, económicos y socioculturales, y ve como característica esencial en los “países terciermundistas” el que se la llegue a considerar como un mal natural, pero sobre todo “de carácter sistémico y planificado”. Además describe de manera detallada el concepto de rentismo (*rent-seeking*) que en forma simplificada define como “el conjunto de esfuerzos que realizan los individuos en el proceso político para apropiarse de ingresos que les garantiza o asegura el Estado”.

al Estado a llevar a cabo sus reformas e inspirar confianza por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros".³⁵

Ese mismo año comenzó el Plan Global de Reforma a la Justicia, con un análisis y diagnóstico de campo; el BID y el Banco Mundial destinaron 13:352.058 dólares; el crédito no reembolsable fue de 2,3 millones de dólares. Como contraparte, el Gobierno se comprometió con 3:600.000 dólares, de los cuales entregó sólo 1.200.000. Además cuentan otros aportes y ONG.³⁶ El plan iniciado en 1994 y 1995 se centró en el acercamiento de la sociedad a la Justicia y en la capacitación y el mejoramiento de la tramitación. De los siete años que ha tomado este proceso, su ejecución pasó desapercibida para buena parte de la sociedad, puesto que su alcance estuvo focalizado en las principales ciudades —Quito, Guayaquil y Cuenca—, donde se trabajó sobre todo en la infraestructura y la modernización de las judicaturas.

Aun después del retorno del Ecuador al régimen de gobierno democrático, en 1979, éste no ha podido consolidarse; al contrario, el ejercicio de vida democrática ha estado plagado de adversidades y enfrentamientos entre los distintos poderes del Estado. No es errado preguntarse si acaso no ha habido disposiciones constitucionales lo suficientemente claras para ordenar los constantes desacuerdos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dado que el conflicto entre ellos ha logrado paralizar al país, llevándolo inclusive a grandes crisis constitucionales en las cuales el Poder Judicial ha figurado como víctima y a la vez cómplice de esta pugna. La respuesta a gran parte de esta crisis constitucional lógicamente la encontramos en el conglomerado de intereses económicos de los diferentes grupos de presión y de interés de la sociedad, los actores de influencia externa, tanto como las oligarquías exportadoras y financieras cuyos intereses están en juego en la economía de mercado y que deben ser reguladas o liberadas por el Estado. A ello se suma la incapacidad de otros sectores y grupos de interés de la población para canalizar y ejercer su derechos democráticos. La enorme proliferación de los partidos políticos,³⁷ que no sólo se han multiplicado sino que además se

35 Inter-American Development Bank: *Economic and Social Progress in Latin America*, 1991 Report, Washington, DC, IDB, 1991, p. 15.

36 www.projusticia.org. El Gobierno francés donó 61 computadores y brindó capacitación a los fiscales con un software para manejar el sistema administrativo y financiero. En el módulo de Acceso a la Justicia se llevaron a cabo 15 proyectos, con más de 15 ONG, facultades de Derecho de las universidades Católica de Guayaquil y U. del Azuy sobre mediación comunitaria, judicial, familiar, patrocinio legal para personas de bajos recursos e investigación y capacitación sobre administración de justicia indígena. Además se creó Centro de Mediación y se llevaron a cabo varios anteproyectos de Ley Orgánica de la Función Judicial, del Código de Familia, para la Unidad Jurisdiccional, Código Civil y de la Ley de Defensoría Pública.

37 www.georgetown.edu. Los datos actualizados el 24 de enero 24 de 2002 revelan la existencia de 17 partidos políticos inscritos en el Tribunal Supremo Electoral. Entre otros, no constan todavía las dos nuevas fuerzas políticas finalistas en la segunda vuelta electoral del 2002: el Partido Renovador Institucional Acción Nacional y el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, actualmente en el poder. Los datos del Tribunal Supremo Electoral actualizados al 2003 revelan la existencia de 16 partidos políticos y de 59 movimientos sociales inscritos.

han fragmentado, contribuye a dificultar la formación de mayorías legislativas. El frágil poder de concertación y la falta de disciplina de los partidos se manifiesta en la actitud de los políticos, para quienes la preeminencia de figurar personalmente y guardar sus propios intereses ha sido más importante que desarrollar y llevar a cabo programas de política y gobierno; en consecuencia, no han sido capaces de formar líderes con convicciones y principios ideológicos, y menos aún de organizar y fomentar sólidas bases que acojan a un grupo electoral cada vez mayor.

Siguiendo las políticas económicas impuestas, los gobiernos se han visto “obligados” a reducir los subsidios, a tomar medidas de austeridad en el gasto público, sobre todo de las instituciones políticas, y a reducir el tamaño del Estado. Consecuentemente, los cargos de gobierno, que eran las cuotas de poder que tradicionalmente los partidos políticos se repartían —como por ejemplo, los puestos de la Corte Suprema de Justicia— se volvieron aún más apetecidos, lo cual contribuyó a aumentar el interés político, la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo y, por ende, la pérdida de independencia del Poder Judicial.

En este contexto, el intento de descentralizar y despolitizar el sistema judicial de manos autoritarias, ya sea del Ejecutivo o del Legislativo, sigue siendo un mito, a pesar de las reformas que se han implementado sobre todo en la década de los noventa. El “poder judicial” sigue siendo la troncha más apetecida para el reparto político.³⁸

En el Poder Legislativo, ya desde la vuelta a la democracia, en el gobierno de Jaime Roldós Aguilera, las discrepancias entre el dirigente del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Assad Bucaram, y el presidente electo por el mismo partido, llevaron al líder del CFP, electo presidente del Congreso Nacional por el bloque mayoritario, a negociar una alianza con los partidos Conservador y Liberal, en un intento de concretar sus frustradas ambiciones de gobernar desde el Congreso. Entonces, la cuota de poder recayó en manos del Partido Liberal, que con sólo cuatro puestos en el Congreso obtuvo la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

Otro ejemplo de politización de la Corte Suprema fue el iniciado en 1983, cuando el Congreso Nacional, bajo la presidencia del Raúl Baca Carbo, de la Izquierda Democrática (ID), y con mayoría de la coalición de partidos de centroizquierda, reformó la Constitución y redujo el período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de seis a cuatro años. Al asumir la Pre-

38 John Matz: *Ecuador, Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*, Boston, Allyn & Bacon, 1972, pp. 79-82. El científico político opina que estos cambios constitucionales de conceder mayor o menor poder al Legislativo o al Ejecutivo, así como la demanda regional por obtener el control del presupuesto nacional y la creación de instituciones quasi-públicas para controlar las actividades del gobierno “exacerban antes que moderan el tradicional conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo”. Al inicio de 1970, más del 50% del total de los impuestos, así como 1.300 instituciones públicas, estaban ya fuera del control del Ejecutivo.

sidencia de la República León Febres Cordero, miembro del Partido Social Cristiano, en agosto de 1994, tuvo que confrontar la oposición de la mayoría del Congreso, liderada por la ID, que contaba con 24 de los 71 puestos. La oposición interpretó la reforma constitucional aprobada por el anterior Congreso con efectos retroactivos y nombró a sus nuevos miembros, eligiendo como presidente al director del partido, Gustavo Medina. La disputa por la acción, declarada inconstitucional por el presidente de la República, terminó en la ruptura de relaciones entre ambos poderes y, aunque el presidente de la Corte Suprema anterior reconoció la decisión como constitucional, León Febres Cordero ordenó a la fuerza pública impedir el ingreso a la Corte Suprema de los nuevos miembros electos. Esta crisis constitucional, que paralizó al Poder Judicial durante varios meses, terminó cuando el Congreso y el Ejecutivo acordaron que la Corte presidida por Medina debía renunciar y ser reemplazada por otra conformada por doce jueces allegados a los partidos de la oposición y presidida por un miembro de la ID.

En 1988, al asumir la Presidencia Rodrigo Borja, el Congreso Nacional, controlado también por la mayoría de la ID, partido al cual él representaba, reformó la Constitución unificando el período de funciones de algunos funcionarios —como los del Tribunal Fiscal, la Corte Suprema de Justicia, el Contralor General, el Procurador General, el Superintendente de Bancos y de Compañías— en cuatro años coincidentes con el período presidencial. El Tribunal de Garantías Constitucionales se pronunció declarando inconstitucional la decisión, pero el Congreso, haciendo uso de su prerrogativa, no acogió la resolución del Tribunal, instaló a los nuevos miembros en la Corte Suprema y nombró a Ramiro Larrea Santos como Presidente. Otro suceso que ocasionó una crisis en el Poder Judicial fue el ocurrido a raíz de la instalación del nuevo Congreso en 1990, luego de las elecciones de diputados provinciales donde se coaligaron los partidos de la oposición PSC, PRE, PLR y CFP formando una débil mayoría que eligió como presidente a Averroes Bucaram, del CFP. La primera acción de Bucaram fue emitir una resolución tendiente a destituir a los miembros de la Corte Suprema, sobre todo con el fin de controlar el proceso contra Abdalá Bucaram. El Congreso votó a favor de la amnistía a Abdalá Bucaram y anunció el enjuiciamiento al presidente Rodrigo Borja. Finalmente, la crisis ocasionada por la oposición del Ejecutivo y del Legislativo contra las acciones del Congreso terminó cuando los diputados del PLR dimitieron de la coalición, se unieron al bloque de gobierno y eligieron a Edelberto Bonilla, del PSE, como nuevo presidente del Congreso Nacional.

En el mismo orden de cosas, el Tribunal Constitucional recibió una serie de denuncias y peticiones de inconstitucionalidad contra el decreto de congelamiento de depósitos en las cuentas de ahorro; en cada resolución “declara la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, y suspende to-

talmente todos los efectos del Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999". Las autoridades monetarias han burlado consecutivamente sus disposiciones; pese a querer cumplir con su deber, el Tribunal no tuvo fuerza suficiente para hacer respetar sus resoluciones, garantizar el respeto a la Constitución y hacer respetar los derechos de cientos de miles de depositantes que no sólo se han perjudicado económicamente con el dinero incautado, sino que se han visto una vez más indefensos y desprotegidos ante la "justicia". La Agencia de Garantía de Depósitos (AGD)³⁹ adujo que no tiene dinero para pagar a los depositantes.⁴⁰ En lugar de utilizar la jurisdicción coactiva, a la que se opuso el Congreso, recibieron "daciones en pago" con bienes sobrevalorados o se hicieron beneficiarios de fideicomisos en los que se esconden los bienes mal habidos; ni que decir del abuso que se ha hecho del amparo legal.

Pero lo más grave de todo esto es la corrupción cada vez más generalizada que ha contaminado a todos los grupos sociales.⁴¹ Los de élite, por supuesto, mueven sus contactos y "buenas relaciones sociales" para "solidizarse" y manejar instituciones democráticas en favor de los autores del saqueo y de los deudores morosos. Ésta se convierte en una complicidad masiva enraizada a través del clientelismo y afincada en la burocracia de todos los organismos públicos; dentro de esta gran organización estatal, al final todos tienen que pagar los favores a sus benefactores.

Penetrar en la burocracia ecuatoriana es como entrar en un laberinto. Algunos organismos internacionales, políticos, dirigentes gremiales y hasta empresariales coinciden en que la reducción del tamaño del Estado debe empezar recortando la burocracia, para evitar que los ciudadanos paguen impuestos "directos e indirectos". El 24%⁴² del presupuesto estatal se gasta en sueldos de los empleados públicos, sin contar los de las entidades autónomas como el IESS o Petroecuador. Según la SENDA, existen alrededor de 2.516 entidades públicas y 263.000 empleados, excluidas las instituciones financieras, con un presupuesto para 1988 de alrededor de los nueve billones

39 <www.agd.gov.ec>. Se crea la Agencia de Garantía de depósitos (AGD), entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un directorio compuesto por el ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá, un representante personal del presidente de la República, un miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador elegido por éste y un representante de la ciudadanía designado por el presidente de la República en el plazo máximo de ocho (8) días, quien deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser superintendente de Bancos. (Artículo 22, Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario financiera.)

40 El gobierno ha escogido cuidadosamente a los funcionarios que deben aplicar los procedimientos que dicta la Ley para vender los activos fijos de los banqueros; a cambio, éstos se fijan sueldos increíblemente altos (se dice que el sueldo del gerente es de 6.000 dólares mensuales) para de esta forma proseguir con el gran saqueo nacional.

41 Pritzl: o. cit., p. 328: "Muchas de las conductas consideradas típicas de América Latina (por ejemplo la tendencia al 'cortoplacismo') y adjudicadas a la 'típica mentalidad latinoamericana' de 'viveza criolla' se comprenden mejor teniendo en cuenta estos antecedentes de adaptación racional del hombre a su entorno institucional. En consecuencia, no deben ser interpretados como resultado de una debilidad moral específica".

42 Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), datos correspondientes a 1998 que lógicamente contrastan enormemente con los recogidos por otras agencias no gubernamentales como CEDATOS; ellos registraban 115 mil empleados a comienzos de los años 70 y en el censo de 1982 se registraron 337 mil, es decir que en casi diez años la cifra se triplicó. En igual forma ellos registraron aproximadamente 15.400 instituciones de la administración pública.

de sures (tres billones más que el año anterior). En 1977 este egreso equivalía al 6,2% del PIB, lo que implica que las recaudaciones del impuesto a la renta, el IVA y el ICE se destinan al pago exclusivo de este rubro. Según el análisis⁴³ que se ha hecho de las remuneraciones básicas y las remuneraciones complementarias, establecidas por decreto ley, éstas constituyen algo más del 50% del total de los componentes salariales, mientras el otro 50% corresponde a los aportes al seguro social y a las conquistas laborales e institucionales como los contratos colectivos. Estas "remuneraciones compensatorias", "temporales" y "subsídios" varían según la entidad; las que mayores beneficios han logrado son las entidades autónomas donde se asienta la tecnoracia. Aunque las instituciones no sectorizadas o autónomas reciben también por medio de transferencias otros rubros que no se deben subestimar, existen grandes desniveles salariales y de beneficios. En el sector de la educación, por ejemplo, que es el que cuenta con mayor número de empleados públicos, hay 154.121 con un sueldo mensual promedio de 1:629.388 sures, mientras que los empleados de la Corte de Justicia Policial, en número de 45, perciben 12.787.083 sures.⁴⁴ El rol de pagos de Petroecuador en 1998 sumó 470 millones de sures (65 millones de dólares) que los sindicatos pidieron se duplicara para 1999; sujeto a negociación estaba el aceptar una compensación del 44% por la pérdida del valor adquisitivo de la moneda debido a la inflación.

En el sector público también se han formado grandes monopolios. El IEES es una institución infranqueable, alrededor de la cual se han hermanado todos los partidos políticos e intereses sectoriales. Sólo los grandes egresos que genera la burocracia, junto con las maniobras corruptas por ejercer el poder, pueden explicar el porqué del fracaso del sistema de seguridad social en el país y dar cuenta de las miserables pensiones que reciben los jubilados, mientras sus sindicados piden incrementar los salarios en 60 dólares. La maraña institucional de 12 ministerios, 185 cuerpos colegiados y otras entidades codirigidas no supera la insuficiencia administrativa ni la complejidad de procedimientos en toda la administración pública; al contrario, entorpece y obstruye la gobernabilidad, perjudica no sólo al sector público y a la economía nacional sino a la ciudadanía en general.

43 CEDATOS e inclusive las comisiones Parlamentarias coinciden en la necesidad de reformar y unificar los salarios, sobre todo en el sector público.

44 Los mayores salarios promedio los tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 60% para pagos al Servicio Exterior; por ello no se percibe el exceso burocrático que al año gasta casi el doble (0,61%) de lo que está destinado al Poder Legislativo (0,37%).

3. El Estado ecuatoriano, Constituciones y gobernabilidad

Varios intentos de aplicar “mágicas” fórmulas de desarrollo y algunas reformas legales “progresistas” tendientes a transformar las instituciones del Estado y garantizar los derechos y las garantías constitucionales a todos los sectores de la población se han hecho, como nos lo demuestran los distintos modelos de Constituciones que ha estrenado nuestro país.⁴⁵

Las Constituciones promulgadas en los primeros años de vida republicana, durante el siglo XIX, fueron modeladas siguiendo los principios de la Revolución Francesa y de la Constitución de los Estados Unidos. En ellas se ponía énfasis en reconocer los derechos políticos y el carácter nacionalista como los elementos estructurales del Estado contemporáneo. La Constitución de 1830 deja abierta la posibilidad de la reintegración a la Gran Colombia, constituyendo a la nueva República como la confederación o la “Unión de los departamentos de Azuay, Guayas y Quito”. Sin embargo, la aplicación de los derechos constitucionales fue siempre limitada debido a las discriminaciones económicas y raciales heredadas de la colonia que negaban el acceso de la mayoría de la población al ejercicio de los derechos políticos propugnados.

La Constitución de 1930, inspirada en los ideales liberales, reconoció el “estado de derecho” y consagró la necesidad de expandir la intervención del Estado en lo económico, social y cultural. Amplió las libertades o derechos civiles y políticos y añadió los derechos sociales y económicos, reconociendo inclusive la necesidad de forjar la unidad nacional; introdujo importantes reformas. Por primera vez se propugna la política tributaria para modificar la distribución de la riqueza entre los gobernados, se legitima y faculta a las asociaciones menores para adoptar sus propios estatutos y reglamentos, y se hacen grandes reformas en el sistema de justicia, como la abolición de la pena de muerte, la prohibición de prisión por deudas y la concesión del voto a la mujer.⁴⁶ En el campo económico, se crean la Superintendencia de Bancos, la Junta Monetaria, el Banco Central y el de Fomento para regular la política monetaria, cambiaria y financiera.

La Constitución de 1945 es vista como la más progresista por ser de tono liberal. Subrayó los derechos civiles y reconoció el libre acceso a la justicia, respaldó los derechos sociales consagrados por el constitucionalismo social, y reconoció como facultades del Estado la planificación, la previsión social,

45 Desde 1830 hasta 1998, el Ecuador ha tenido diecinueve Constituciones Políticas.

46 A pesar de que esta Constitución trata de incorporar a las masas populares, trabajadores asalariados, indios y campesinos a través de los senadores funcionales que los representen en el Congreso Nacional, mantiene sin embargo la prohibición del voto a los analfabetos, que para el año de 1930 sumaban el 65% de la población, e impone varios otros obstáculos como el registro y el pago de tasas. Cf. Rafael Quintero: *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, FLACSO, 1980. Sostiene este autor que el voto femenino fue una estrategia para reforzar el número de votos de la clase alta, cuyo contingente femenino era letrado, contra el de las crecientes clases bajas; de allí que se mantuvieron las otras restricciones.

los seguros sociales de enfermedad, maternidad, vejez, viudez, orfandad, desocupación, riesgos del trabajo e invalidez. También autorizó al Estado para asumir directamente la prestación de los servicios públicos. El aporte más significativo de la Constitución de 1946 fue incorporar el concepto de desarrollo regional en beneficio de las zonas deprimidas o más atrasadas del territorio nacional.

La Constitución de 1967 consagró los derechos económicos y culturales; por primera vez mencionó y proveyó de garantías a los partidos políticos para su existencia y funcionamiento, reestableció y reformó la Corte Suprema, promovió las audiencias públicas y estableció las bases para la selección por méritos de sus jueces —a pesar de que la idea central con que fueron concebidas estas reformas fue únicamente la de restringir la autoridad del Ejecutivo, crear medios de control y demandas al abuso de su poder y repartirlo con el Poder Legislativo.

La participación de los partidos políticos y el desarrollo de las instituciones políticas estuvieron limitados bajo el régimen militar de 1972 a 1978.⁴⁷ La primera mitad de la década de los setenta corresponde al auge del petróleo y se caracteriza por ser un período de expansión económica, ampliación de los servicios del gobierno y desarrollo de la infraestructura. Gracias a este auge petrolero que fue manejado por el Estado, éste se pudo independizar de los sectores agroexportadores. Por una vía distinta y tardía⁴⁸ fue posible articular un modelo “estatal nacional y además tipo desarrollista”, por el que el Estado se convirtió en el principal agente promotor de la economía. Además de la nacionalización del petróleo, se fortalecieron a las instituciones militares, se crearon empresas de suministros y se invirtió también en armamento de defensa. El Estado creó asimismo sus propias empresas⁴⁹ y promovió además un crecimiento significativo del aparato administrativo y, consecuentemente, también de la tecnoburocracia. En el plano social, se contribuyó a rebajar los altos índices de analfabetismo y de mortalidad infantil, y, a través de las obras de infraestructura, a mejorar los estándares de vida de la población. Como medidas progresistas y modernizadoras, se crearon inclusive algunas organizaciones “democráticas”, como la Cámara de Industrias,

47 Entre 1972 y 1979 hubo dos dictaduras militares que no alcanzaron los rasgos represivos de las dictaduras del Cono Sur latinoamericano; incluso fueron de tipo “reformista”, puesto que fue el Triunvirato Militar quien inició el “proceso de re-estructuración jurídica del Estado”. En vez de convocar a la típica Asamblea Constituyente para regresar al sistema constitucional, se convocó a un referéndum sobre dos proyectos. Para las elecciones se introdujo el sistema de doble vuelta, sobre la base de la institucionalización de los partidos políticos.

48 El desarrollo capitalista fue posible por el crecimiento de la burguesía. En el Ecuador, la burguesía creció amparada por el Estado.

49 En 1991, la SENDA registraba un total de 167 empresas estatales (excluyendo las propiedades agrícolas, educativas y de salud), de las cuales sólo 72 son de capital únicamente estatal y el resto es de capital mixto. Bajo el control directo de las Fuerzas Armadas se encuentran 29, con lo cual se puede concluir que la incidencia en la economía nacional es baja, con una proporción del PIB de apenas el 10%.

Comercio y Agricultura, y se dio paso a la creación de nuevas leyes de fomento industrial y agropecuario. El recorte de los derechos democráticos y la represión sobre todo a las agrupaciones de trabajadores, como la eliminación del derecho a la huelga,⁵⁰ sólo lograron incrementar la tensión social y permitieron la consolidación de los frentes sindicales. Sin embargo, en el proceso de “desarrollo y modernización”, aunque fuera como una necesidad inherente a él, varias áreas se vieron respaldadas con la creación de nuevas leyes y reformas legales, con las cuales también se benefició el sistema judicial.⁵¹

La Constitución de 1979, aprobada por referéndum, fue la herramienta con la cual se retomó la democracia.⁵² Ésta consagró, además de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales del Estado social de Derecho aprobados por la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁵³ Por primera vez se reconoció el derecho al voto a los analfabetos y se restableció, como hemos visto, el Tribunal de Garantías Constitucionales con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos inalienables consagrados en la Carta. Cabe mencionar que, en la práctica, la consecución de estos derechos está estrechamente relacionada con condiciones económicas, sociales y culturales. Mientras los derechos civiles y políticos son de orden jurídico, instaurados por decisión política de los órganos de poder público, reconocidos y garantizados por los Estados e inmediatamente exigibles, los derechos económicos, sociales y culturales —que forman parte de lo que en la doctrina de los derechos humanos se conoce como *derechos de la segunda generación*, de acuerdo con la clasificación cronológica— dependen del orden social y de la distribución de los bienes; pero ello no significa que carezcan de exigibilidad o que sean “sólo exigibles” en la medida en que existan recursos para satisfacerlos;⁵⁴ al contrario, su prioridad está jurídicamente definida. El desconocimiento de estos derechos por las administraciones públicas es ilegítimo; su supresión, limitación indebida y la inercia para desarrollarlos constituye una violentación. Consecuentemente, los Estados partes de la Convención están obligados a establecer y poner en práctica prioritariamen-

50 El caso más agudo registrado fue la masacre de AZTRA, el 18 de octubre de 1977.

51 LOFJ, artículo 158. Establécese la Carrera Judicial en la República, y en ella estarán comprendidos los funcionarios y empleados de la Función Judicial, artículo 158. Establécese la Carrera Judicial y, en consecuencia, los derechos a estabilidad y ascenso de los miembros de la Función Jurisdiccional, mientras cumplan con honestidad, idoneidad y capacidad sus funciones. Los ministros de la Corte Suprema estarán protegidos por la Carrera Judicial en todo cuanto sea compatible con lo previsto sobre la Magistratura en la Constitución Política. Quito, a 2 de septiembre de 1974. F. Cnel. Carlos Aguirre Asanza, Secretario General de la Administración Pública (RO 636: 11-sep-74).

52 Ecuador fue el primer país latinoamericano en retomarla.

53 En 1961 se aprobaron dos pactos internacionales: el de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, tras las respectivas ratificaciones.

54 Preámbulo del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos y del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; según el cual, “no se puede realizar el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del poder de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos sociales y culturales”.

te todas las medidas políticas de conformidad con los intereses de la infancia y la juventud.

Hasta la fecha, es esta la Constitución que más años de vigencia ha tenido, y fue reemplazada por la de 1998, elaborada por una Asamblea Nacional de mayoría socialcristiana y democrática popular que logró legalizar el proyecto neoliberal. Se eliminaron las áreas estratégicas y se dio paso a una privatización sin límites, encomendada a la definición de la ley de cada sector. Se reforzó el régimen presidencialista, dándole al Ejecutivo y restándole al Congreso la facultad de resolver sobre el Presupuesto General del Estado, así como también restringiéndole a este último su capacidad fiscalizadora. Algunos sectores sociales lograron introducir sus demandas, como el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las juntas parroquiales rurales de elección popular. Se reconoce al Estado como pluricultural; se amplían algunos derechos como la defensa de la educación laica, gratuita y científica y la defensa del medio ambiente, y en cuanto a la seguridad social se plantea un modelo combinado de solidaridad con privatización. Para dar solución a todos los escándalos provocados por la corrupción, el Estado asume una función ética; se tipifican los delitos y se crea la Comisión Anticorrupción.

Pese a este marco constitucional, las condiciones económicas del país⁵⁵ evidencian un deterioro progresivo que se inicia con la crisis económica en la década de 1980, agravada a partir de 1986 con la caída del precio del petróleo,⁵⁶ con lo cual el problema de la deuda externa se profundiza. En la primera mitad de los años ochenta, el gobierno democratacristiano toma medidas económicas como “la sucretización”,⁵⁷ que favorecen a las clases dominantes,

55 De acuerdo con los datos que proporciona el Banco Mundial en *Global Development Finance 1997* (Washington DC, 1997), la economía ecuatoriana no ha podido recuperarse a lo largo de las tres etapas que considera como “el antecedente directo de la actual situación de la deuda externa”, iniciadas desde 1975. Como hemos mencionado en el diagnóstico socioeconómico, las soluciones macroeconómicas asociadas al modelo de política económica neoliberal propuestas por Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a inicios de la década 1980 solamente agravaron la situación del país. A partir de 1975 la deuda externa se ha incrementado a cifras alarmantes: en 1990 fue de aproximadamente \$ 12 billones de dólares, mientras los intereses totales devengados en relación con la exportación de bienes y servicios se contabilizaban a inicios de 1980 en alrededor de \$ 4.167 millones de dólares, en 1990 llegaron a aproximadamente \$ 12.222 millones y para 1996 eran de \$14.700 millones de dólares, lo cual representa un 16,0% que se debe más al crecimiento de las exportaciones que a la disminución de los servicios de la deuda. De acuerdo con los datos que proporciona el Banco Mundial, “veinte países de América Latina y el Caribe pagaron intereses por 174.600 millones de dólares”.

56 <www.bce.gob.ec>. De 35,2 dólares en 1980 a 14 dólares en 1995.

57 Alberto Acosta: *El proceso de “sucratización” en el Ecuador*, Alai, 2001. Es el proceso en el cual el Estado ecuatoriano asumió la deuda externa privada mediante el pago en dólares; los empresarios se comprometieron a pagar al Banco Central en sures, pero manteniendo congelado por tres años el tipo de cambio en 53,4 sures. El plazo se extendió en el gobierno de Febres Cordero a siete años y se fijó en 46,6 sures. “En la segunda mitad de los años setenta, la deuda del sector público pasó de 456,5 millones de dólares en 1975 a 2.847,8 millones en 1979. Mientras tanto, la deuda privada experimentó un incremento explosivo de 56,2 millones de dólares al finalizar el año 1975 a 706,3 millones en 1979. El endeudamiento del sector privado, que no había superado los 60 millones hasta 1976, registró un crecimiento inusitado a partir de 1977: en dicho año registró una elevación de casi 57% y en el año siguiente llegó a crecer 452%. Ese mismo año, el sector público aumentó su nivel global de la deuda en un 111%, que representaba apenas un cuarto del ritmo del endeudamiento privado. Al finalizar 1979 la deuda del sector privado alcanzó los 706,3 millones de dólares, con un incremento de 55 veces desde 1971 y de 12,5 veces desde 1975”.

exportadores, banqueros y comerciantes.⁵⁸ En la segunda mitad de la década, el nuevo gobierno de derecha reaccionaria termina consolidando el modelo neoliberal; elimina el control al capital extranjero⁵⁹ y los aranceles al 0% para el comercio con los países andinos, más una reducción del 5 al 20% dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio⁶⁰ para el resto de países, lo cual significa fomento del comercio pero también disminución de los recursos del Estado.⁶¹ Además, aumenta los precios de energía estatal e implantó una política de “precios reales” que fomenta la especulación y el abuso de los productores y comerciantes en detrimento de los sectores populares. A todo ello se sumó la violación de los derechos humanos y la libertad de expresión, así como el atropello e irrespeto a otros organismos estatales y grupos organizados de la sociedad, con el pretexto de luchar contra el “terrorismo”.

Los noventa se presentan como los años del cambio. El movimiento indígena⁶² cobra importancia a través de un levantamiento que busca además reivindicaciones políticas. Un gran paro nacional obliga al Gobierno (y a las Cámaras de Agricultura) a revisar la Ley de Reordenamiento del Sector Agrario, aprobada en el Congreso, a través de la cual se pretendía, entre otras cosas, eliminar la reforma agraria, la función social de las tierras comunales y privatizar las aguas. Se implementan nuevas reformas económicas y estructurales⁶³ neoliberales; se eliminan los subsidios y por consiguiente se

58 Alberto Acosta: *La deuda eterna*, Quito, 1990, p. 379. La sucretización significó para el país una pérdida de 1 billón trescientos mil dólares. Los 100 mayores deudores, que son únicamente el 0,8% del total, concentran el 46,5% de la deuda sucretizada. La mayor parte de esta deuda salió a bancos e inversiones en el extranjero y, lo peor de todo, el círculo del negocio se cierra en los grupos financieros, puesto que no es raro encontrarlos entre los beneficiarios canjeadores y tenedores de papeles de deuda.

59 <www.hoy.com.ec, 1-6-1997. Como un ejemplo algo singular del alcance de estas medidas, se refiere al convenio bilateral entre Estados Unidos y Ecuador sobre los derechos de propiedad intelectual, firmado el 15 de octubre de 1993 a través del cual se permite a las empresas extranjeras patentar libremente especies de la flora ecuatoriana. En 1994 dos agrónomos de la Universidad del Estado de Colorado patentaron el macho estéril de tipo apelawa o *Chenopodium quinua* y cualquier derivado, no porque la hubieran creado sino porque la recogieron de manos de los agricultores del páramo andino. Nestlé, por su parte, patentó el método para cocinarla más rápidamente. Más evidentes son los efectos que se dan a través del ingreso de capitales para el “lavado de dólares” y la repatriación de las utilidades, así como la carencia de controles o reglamentaciones afines, como en el caso de las empresas extranjeras vinculadas a la explotación petrolera.

60 <www.wto.org.

61 Todas estas medidas tienen por objetivo darle un nuevo rol al Estado: siguiendo el “modelo empresarial”, propiciar el desarrollo económico. No sólo hubo un respaldo de los sectores empresariales sino que sus altos dirigentes y personalidades ligadas a las principales Cámaras pasaron a ocupar los ministerios y los organismos de conducción económica del Estado.

62 <www.coniae.org. Durante la década de los ochenta, las iglesias tanto católica (CONAIE-1986) como evangélica (FEINE) participaron en el proceso de organización indígena. Se estima que la CONAIE representa el 70% del movimiento indígena organizado, que cuenta con organizaciones regionales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENIAE), Ecuador Richarimui en la Sierra (ECUARUNARI) y Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa (COICE).

63 Algunas de las leyes de modernización del Estado que se readecuaron para implementar las políticas neoliberales, hacer posible el pago de la deuda externa y cumplir con los requerimientos de las cartas de intención del FMI fueron: la Ley de Reordenamiento del Sistema Financiero, la Ley de la Corporación Financiera Nacional, Ley de Hidrocarburos, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Régimen Eléctrico, Ley de Valores, flexibilización del Código Laboral y reformas al Banco Central.

elevan los precios de la gasolina y del gas. La política de “modernización” del Estado conduce a su reducción; se da una oleada de privatizaciones de las empresas y servicios de las áreas estratégicas, como electricidad, hidrocarburos, telecomunicaciones, y además se impulsa el despido masivo de los trabajadores del sector público.⁶⁴ Estas medidas abatieron la inflación,⁶⁵ pero a costa de mayor desequilibrio y profundización de la brecha entre ricos y pobres. El desempleo aumentó y consecuentemente se incrementaron también los índices de criminalidad.

En mayo de 1996, el nuevo proceso electoral posibilita la participación de los independientes,⁶⁶ con lo cual se permite el ingreso en la vida política a varios movimientos de diversos sectores populares que logran conformar el Movimiento Plurinacional Pachakutic-Nuevo País y participar en las elecciones a nivel nacional. El 5 de febrero de 1997, los movimientos sociales convocan a un paro general al que se suman distintos sectores económicos, sociales y políticos de diversas tendencias, para destituir por “incapacidad” al gobierno populista instaurado seis meses atrás con el apoyo de los sectores más pobres y los más empobrecidos del país. Esta coyuntura permitió a los partidos políticos fortalecerse al traducir e institucionalizar parcialmente la demanda de los grupos organizados de la sociedad civil por un cambio en la reforma de la Constitución en términos de globalización neoliberal “con rostro humano y social”.⁶⁷

El Gobierno democrata popular electo en 1998 logra aparentemente superar la vieja contradicción entre la oligarquía agroexportadora de la Costa y la moderna burguesía empresaria de la Sierra a través de un acuerdo⁶⁸ entre los grupos financieros; y además, con el apoyo de los prominentes grupos políticos de control de las instituciones democráticas, asegurar la gobernabilidad en el nivel nacional y tratar de eliminar la tradicional pugna de los poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. A pesar de que con ello se creó una supuesta mayor estabilidad política, la crisis económica no pudo ser

64 Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSIDI), antigua Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA). En agosto de 1998 había un total de 550.000 empleados públicos entre el servicio activo y jubilados; se prevé que hasta el año 2003 habrá 60.000 empleados menos. Las compras de renuncia, la terminación de relaciones laborales por reestructuración o supresión de partidas de ciertos organismos estatales pretendían volver al Estado más ágil y eficiente; lamentablemente no existen también datos oficiales que demuestren una efectiva reducción del tamaño del Estado, para no confirmar que lo único que se ha logrado es crear nuevas cuotas para llenarlas con los compromisos políticos de los gobernantes de turno.

65 www.bce.gob.ec. Los índices de inflación de 1992 llegaron al 60%; mientras para 1995 se fijaron en 22%.

66 Disposición constitucional aprobada en plebiscito de agosto de 1994.

67 Alejandro Moreano y otros: *Reforma del Estado*, Quito, 1993.

68 www.vistazo.com. En 1998 Nebot (PSC) renuncia a la candidatura presidencial. El Partido Conservador y el Frente Radical Alfarista apoyan esta alianza. A pesar de la destitución de Abdalá en 1997, el Partido Roldosista vuelve a recuperar su fuerza política y logra captar el 17,81% de las votaciones a diputados nacionales, situándose como tercer bloque parlamentario.

contenida. El sistema financiero estaba totalmente debilitado.⁶⁹ hubo cierre de bancos⁷⁰ y congelamiento de los depósitos bancarios; la hiperinflación promedio llegó al 43,37%; el sucre se depreció en 355,53%; el tipo de cambio del dólar, que en el primer trimestre de 1999 fue de 10.000 sures, llegó a ser de 25.000 sures en enero del 2000, es decir que en los últimos doce meses perdió más del 70% de su valor frente al dólar.⁷¹ El 9 de enero del 2000, el presidente anunció la “dolarización”, nuevamente con el visto bueno de los grupos de poder, que veían salvado su capital.⁷² Esta medida, calificada por los medios como “hábil maniobra de supervivencia política”, debido a la desconfianza que había adquirido la administración, provocó la ira popular. Los sindicatos, la burocracia, la Iglesia, los indios, el país entero se mostraba opuesto al régimen de Mahuad. El 20 de enero, más de ocho mil indios marcharon sobre Quito con la consigna de la CONAIE de exigir la salida del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. El 21 ocuparon el Palacio Legislativo, sede del Congreso, el Palacio de Justicia, y anunciaron la toma del Palacio de Gobierno, sede del Ejecutivo. Se constituyó una Junta de Salvación Nacional que finalmente entregó el mando al Vicepresidente en el Ministerio de Defensa.

La primera decisión del nuevo mandatario es mantener la dolarización y estabilizar la economía siguiendo el programa de austeridad dictado por el FMI. La deuda externa pública representa el 60% del PIB; del monto total del presupuesto nacional para el año 2000, aproximadamente 4.448 millones de dólares, 2.414 millones (el 54,3%) están destinados a pagar intereses y capital de la deuda pública externa e interna, en contraste con el presupuesto desti-

69 La situación de los bancos era insostenible; de un total de 46, cerraron 16. El gobierno, subordinado a las fuerzas de los grupos de poder y los compromisos políticos, se empeñó en un “salvataje” de la bancocracia; era evidente que, además del temor a una crisis financiera y bancaria generalizada, luego de que ya en marzo de 1999 había decretado el congelamiento de los depósitos bancarios (3.000 millones de dólares) por un año, estaba protegiendo y socapando a unos cuantos banqueros corruptos que inclusive no habían remitido los dineros de impuestos al fisco siendo agentes de retención. Por citar un ejemplo, la reestructuración de Filanbanco y otras instituciones que se encuentran en la AGD le cuestan al Estado 900 millones de dólares, es decir, un 4,5% del PIB.

70 No es nada sorprendente que tras cinco años de recesión y una elevada inflación con altas tasas de intereses (34%), el promedio de la cartera vencida en el sistema sea del 10%. La Ley General de Instituciones Financieras permite a la banca conceder créditos vinculados de un 30% del capital técnico y hasta un 60% con garantías adecuadas. Otra más de las curiosidades de las maniobras políticas: la Ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos, hecha con el asesoramiento del Banco Mundial, disponía explícitamente que cuando un banco entraba a la AGD, todas las empresas que habían obtenido créditos vinculados debían pasar también a ser controladas; el Congreso Nacional cambió la Ley. La banca ha crecido sin control adecuado a costa de los privilegios concedidos por el propio Estado.

71 Pablo Lucía Paredes: *El libro de la dolarización: lo que todos deben saber*, Quito, 2000. “El gobierno anuncia la dolarización. Sin mucho ánimo, sin preparación, como única alternativa al descontrol de precios y a la elevada recesión”. El cálculo del tipo de cambio de 25.000 sures por dólar para la dolarización es pues muy sencillo: la cantidad de sures de la economía, igual a 22 billones de sures, dividida por la cantidad de dólares que tiene el Banco Central, 950 millones de dólares, es igual a 23.000 sures por dólar.

72 Los antecedentes de la dolarización se encuentran ya en 1995, cuando se aprobó la Ley de Instituciones del Sistema Financiero durante el régimen de Durán Ballen, que posibilitó la apertura de cuentas bancarias en dólares, con lo cual la mayoría de las transacciones de bienes y servicios se realizaba con el referente de la divisa dólar. En 1998, la titular de la Cámara de la Pequeña Industria planteó esta solución para enfrentar la debacle de la economía nacional; con su propuesta decía que “pretendía impedir que los salarios de los trabajadores continuaran pulverizándose, mitigar la desesperación ciudadana, evitar el incremento desmesurado en un mismo día del precio del dólar, la fuga de capitales al exterior y el congelamiento de los depósitos”.

nado al gasto social, que llega apenas al 18%. En enero del 2001 se vuelven a subir las tarifas de los servicios públicos y del IVA.⁷³ Los efectos sociales percibidos no han cambiado, como lo demuestra la tasa de desempleo, que para mayo del 2001 llegó al 10,6%, y de subempleo, que llegó al 50,9%, pese al constante y masivo flujo migratorio⁷⁴ registrado en la última década.⁷⁵ Las estadísticas señalan que 80 de cada 100 ecuatorianos viven en condiciones de pobreza.

El 15 de enero del 2003 asume la presidencia el dirigente y fundador del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero,⁷⁶ con el respaldo del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País.⁷⁷ Antes de iniciar su mandato, e inclusive antes de la segunda vuelta electoral, mantuvo contactos con los principales actores sociales ecuatorianos e inclusive viajó a Estados Unidos para entrevistarse con inversionistas, banqueros y representantes del FMI, a fin de asegurar un préstamo de contingencia por 240 millones (que no pudo consolidar el presidente saliente debido a la falta de apoyo del Congreso) y confirmar que seguiría la política de austeridad recomendada. Los ejes de su programa son el combate a la corrupción a través de reformas; reducir

⁷³ Desde un principio, la dolarización estuvo contaminada por la polémica de la inflación. Por un lado el Gobierno dijo que el nuevo modelo beneficiaría a los consumidores porque, al eliminarse la devaluación del sucre, el ritmo de crecimiento de los precios se ubicaría a niveles internacionales. Sin embargo, las cifras oficiales del Banco Central del Ecuador (BCE) señalan que el país cerró el 2000 con el 91,0% de inflación. De hecho, durante los 17 meses de dolarización la inflación acumulada es del 105,93%. Es decir que los productos cuestan más del doble que lo que costaban en diciembre de 1999.

⁷⁴ El fenómeno migratorio que existe en la actualidad no tiene precedentes; la población migra huyendo del desempleo y de la pobreza. Sin contar con los efectos secundarios que provoca la migración, éstos se van arriesgando inclusive su vida y poniendo en mayor riesgo la economía de sus familias, para pagar desde siete a doce mil dólares a traficantes, coyoteros que les aseguran inclusive la falsificación de documentos con el fin de llegar a su destino. Solamente de enero a julio de 1999 un total de 125.170 ecuatorianos salieron del país; de los cuales 604 fueron deportados. El negocio de la migración se ha institucionalizado. La compañía Iberia aumentó la frecuencia de sus vuelos; transporta a 1.200 personas por semana. No contamos con cifras que muestren el monto del capital que entra en circulación, pero una idea podemos tenerla cuando revisamos las noticias de prensa nacional e internacional: Efe, 11/5/2002, 5:18:14 PM: "La Caixa de Ahorros y Pensiones de Barcelona (España) y el Banco Solidario de Ecuador firman mañana en Madrid un acuerdo de asociación para operar en la administración de las remesas que envían los emigrantes ecuatorianos radicados en España. Así lo informó hoy a Efe el Banco Solidario en Quito. Más de 4.400 oficinas repartidas por toda España, 6.800 terminales de autoservicio bancario y una gran red de medios de pago de La Caixa son algunos de los 'beneficios con que contarán los emigrantes ecuatorianos' a partir de noviembre. El Banco Solidario y su red de cooperativas en Ecuador facilitará los pagos de transferencias que hagan los emigrantes desde España. Este convenio, indicó la fuente, 'brinda la oportunidad al emigrante de administrar su dinero desde España, pueden adquirir vivienda, formar capital para creación de microempresas, acceder a créditos para estos fines y la financiación de viajes' por parte de la entidad ecuatoriana.

⁷⁵ www.utopia.pcn.net. Paradójicamente, "el aumento de la emigración fue pilar fundamental en Ecuador para la reactivación económica y la disminución del desempleo. Las remesas enviadas a Ecuador por los emigrantes sumaron 1.425 millones de dólares el año pasado, 100 millones más que en 2000 y 400 millones más que en 1999, un aporte de divisas sólo superado por las exportaciones petroleras, según datos del Banco Central. El oficial Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) constata que casi un millón de los 12,5 millones de habitantes que tenía en Ecuador en 1999 se radicaron en el exterior entre ese año y 2000, un récord en América Latina.

⁷⁶ El nombre del Partido se lo debe a la fecha en la cual se dio el golpe que derrocó al presidente Mahuad y que creó un triunvirato que apenas duró tres horas, compuesto por dos civiles —Carlos Solórzano, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, y Antonio Vargas, máximo dirigente de la CONAIE— y el general Carlos Mendoza, quien luego de forzar a Lucio Gutiérrez a declinar su posición y unirse a la revuelta, renunció estratégicamente para dar paso al "orden democrático".

⁷⁷ Para pasar a la segunda vuelta electoral, Gutiérrez pactó el respaldo de la CONAIE y de otras organizaciones y sindicatos, además de alianzas con los partidos políticos de izquierda, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (coordinado por Miguel Lluc, militante de la CONAIE), el Movimiento Popular Democrático (MPD), de tendencia marxista, y el Partido Socialista Ecuatoriano-Frente Amplio, de extrema izquierda; pero el acuerdo se rompió casi con todos ellos.

la pobreza creando fuentes de trabajo en el sector agropecuario, turístico y minera; afianzar la seguridad en cinco áreas: seguridad social, ciudadana, jurídica, ambiental y alimentaria; en el plano económico, mejorar la competitividad del país invitando a inversionistas nacionales y extranjeros para concesionar proyectos hidroeléctricos; bajar las tasas de interés mediante la rebaja de la inflación a través de austeridad fiscal y fomento en la producción; y, por último, reducir algunos impuestos y los trámites burocráticos que desalientan la competitividad. Luego de tres años de dolarización, la crisis económica del país no se ha solucionado, sólo se ha dilatado, y presenta los mismos índices de pobreza y migración. El nuevo gobierno tendrá que negociar alianzas, bien como lista conjunta, o bien concurriendo por separado. A pesar de que los partidos políticos tradicionales perdieron las elecciones presidenciales, siguen siendo la mayoría en el Congreso.⁷⁸

La situación que hemos expuesto es el resultado de algo más de dos décadas de democracia en el país. El nuevo mandatario tiene que enfrentar una situación similar a la de otros mandatarios de la región. Sus promesas son muy parecidas o idénticas: "luchar contra la corrupción y la pobreza rampantes". La propuesta que han hecho los mandatarios latinoamericanos se resume en el informe final presentado en la Cumbre de las Américas, en el cual se planteó que la gobernabilidad en los países debe ser impulsada mediante el fortalecimiento de un "Estado facilitador", regulador, orientador y que fomente los acuerdos entre los actores sociales y los políticos, que impulse su participación en la sociedad civil y en la toma de decisiones, dentro de un marco legal y normativo que sea respetado por todos los sectores. Asimismo, consideran que es importante fortalecer los sistemas de administración de justicia, con el fin de lograr mayor transparencia y democracia en el manejo del Estado y de las relaciones entre los agentes económicos y los actores sociales.

Concentrándonos en nuestra realidad nacional, existen acontecimientos sui generis con respecto a otros países de la región. La historia reciente es una pequeña muestra de ello. La institucionalización de los partidos los convirtió durante las dos últimas décadas en el centro de la actividad política, lo que dio como resultado una clase política privilegiada, una partidocracia que se ha caracterizado por extender su poder hacia la burocracia y los sindicatos más poderosos del país o para ejercer presión sobre otros grupos de intereses. Por ello, la sociedad civil se siente marginada y se ha vuelto más crítica. Son las rebeliones ciudadanas las que derrocaron a los gobiernos de Abdalá Bucaram Ortiz y Jamil

78 De los 100 candidatos presentados, el PSP y el MUPP-NP sólo lograron 13 escaños; entre ellos está, por Pichincha, la primera dama de la República. El partido con mayor número de diputados es el PSC; oficialmente no apoyó a ninguna de las dos candidaturas finalistas, pero su ideología se inclina más por Álvaro Noboa, del Partido Renovador Institucional Acción Nacional. Otro bloque importante es la Izquierda Democrática, que tampoco apoyó a ninguno de los dos candidatos, y el PRE, que apoyó a Gutiérrez en la segunda vuelta.

Mahuad Witt. Han surgido en la escena dos actores sociales y políticos: uno nuevo, los indios, cuya irrupción marca un hito en el proceso democrático ecuatoriano; el otro son las Fuerzas Armadas, cuya presencia en el desarrollo del Ecuador ha sido históricamente central.

A diferencia de otros países latinoamericanos, las Fuerzas Armadas en el Ecuador, a través de varias actividades que realizan tanto en el servicio militar como en su preparación profesional y académica,⁷⁹ tienen estrecho contacto con los sectores y los pobladores más marginados del país. Esta característica ha influido directamente no sólo sobre los últimos acontecimientos sino en el desarrollo del sistema político y de la economía nacional. Este golpe, que al parecer resultó porque Mahuad no tuvo el respaldo oportuno de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, terminó convirtiéndose en un movimiento social que se puede calificar de “rebelión nacional sin derramamiento de sangre”, pero capaz de revocar el mandato de un gobierno democrático.

Desde la perspectiva institucional, este hecho que rompió con los órdenes jerárquicos de la institución nos recuerda que, pese a todo, existe presión internacional por tratar de evitar la “solución militar” en la región. Al mismo tiempo, nos hace evidente la falta de liderazgo y el des prestigio de la clase política, que ha llevado a un debilitamiento de la institucionalidad democrática y revela su incapacidad para resolver los problemas de un régimen constitucional sin tener que recurrir a las Fuerzas Armadas. La presencia de éstas no es un factor coyuntural, sino un factor histórico y estratégico, puesto que se trata del único actor con capacidad institucional, prestigio y confiabilidad por parte de la ciudadanía, y que, por otra parte, provee certidumbre en el sistema. En él deben mantenerse fuera de la actividad política, cuidando el orden democrático, respetuosas del proceso de globalización de la economía y de las acciones contra el narcotráfico.

La aparición del indigenado en la escena política consolida la necesidad de democratizar el poder y de descentralizarlo, incluyendo a esta clase históricamente marginada y excluida casi por completo del esquema estatal de desarrollo económico. Fueron los indios quienes frente a esta situación sintieron la necesidad de plantear un Estado plurinacional,⁸⁰ como una estructura político-administrativa descentralizada que no sólo removió los conceptos de Estado-nación y de democracia, sino inclusive los de identidad

79 Los integrantes de las Fuerzas Armadas reciben una preparación académica integral, tienen una de las mejores universidades a nivel de Latinoamérica, participan en foros internacionales en temas de desarrollo y fomento. Los militares que participaron en el golpe del 21 de enero eran oficiales “brillantes”, graduados con primeras antigüedades, director uno de la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales, otro de la Academia de Guerra, otro asesor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a los cuales se les unieron 500 oficiales de la Politécnica del Ejército.

80 Véase nuestra referencia a la Constitución de 1988. Se reconoce al Estado como pluricultural y multiétnico, y se incorporan además, por primera vez en la historia ecuatoriana, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT.

cultural. Desde el levantamiento de 1990, el movimiento ha cobrado fuerza estratégica; institucionalizado desde 1995 en Pachakutik, ha ido adquiriendo cada vez mayor capacidad de convocatoria a escala nacional. Presente ya en el Congreso y en algunas administraciones locales, sus propuestas van más allá de sus intereses sectoriales: cuestionan los límites de la democracia restringida a la participación electoral,⁸¹ que favorece a unos cuantos corruptos. Su planteamiento de conformar un parlamento indio inquieta a otros sectores de la sociedad y da lugar a la constitución del actual Parlamento de los Pueblos del Ecuador, desde donde se trata de ampliar el espacio de generación de propuestas alternativas, con argumentos legales y constitucionales como el de convocar a un plebiscito en el que todos los ecuatorianos se pronuncien.⁸² Para el movimiento indígena, el resultado de las últimas elecciones presidenciales constituye un reto y tal vez el camino para la realización de sus propuestas y programas desde dentro del gobierno. Por supuesto, tendrá que confrontar con todos los sectores de intereses que sin duda presionarán para alejarlo de las bases sociales que lo llevaron al poder.

El Ecuador ha recobrado nuevamente su institucionalidad democrática. Según las encuestas difundidas por la prensa nacional, 71% de la población ecuatoriana apoyó la movilización indígena; pero, aunque un 80% pedía la salida de los congresistas,矛盾oriantemente el mismo número defendía el orden constitucional.

4. Iniciativas del proyecto y reformas a la Constitución Política de la República de 1996

A casi dos décadas de vigencia de la Constitución Política de 1978 y de ejercicio de vida democrática, recién empiezan a confluir las inquietudes de reformar parcialmente dicha Constitución en términos estructurales. Los argumentos aluden sobre todo a la inoperancia de ciertos organismos estatales, a la ineeficacia de los órganos de control judiciales, administrativos y constitucionales y al estancamiento en el desarrollo económico. Como efecto inme-

81 Como señalaba el editorialista Javier Ponce: "La democracia en el Ecuador es una democracia sin ciudadanos, sin participación de las gentes por más allá del mecánico acto electoral. Los indios quisieron participar allí donde no había espacio histórico para ellos. Forzaron a esa democracia estrecha, quisieron cambiarla en los hechos desde su interior". Y continúa con su opinión del desenlace de los hechos de lo acontecido el 21 de enero. "Cayeron en la trampa del 'despropósito' y no recurrieron a su tradicional capacidad y paciencia para negociar todo, como sólo puede negociarlo quien no tiene nada, porque le han despojado a lo largo de los siglos".

82 El 13 de febrero, los periódicos informaban sobre las cinco preguntas que planteaba la CONAIE: cese de funciones de los miembros del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura; libertad y archivo de las causas en contra de los militares, policías y civiles que participaron en el movimiento del 21 de enero; ratificación de la revocatoria del mandato de Mahuad y la salida inmediata de cualquier fuerza militar extranjera que se hallara operando en el país; devolución inmediata de los fondos congelados; y rechazo a la dolarización y a las privatizaciones; además planteaba un control de cambios y el no pago de la deuda externa.

diato, varios problemas sociales aquejan a la estructura social: la corrupción, la violación de los derechos humanos, el abuso del poder, los linchamientos y la justicia por mano propia imponiendo la ley del talón. Es entonces cuando, bajo la presión sobre todo de los movimientos y organizaciones sociales y de diversos partidos políticos, el Ejecutivo toma la iniciativa de convocar a la ciudadanía para reformar la Constitución. Con este fin se conforman comisiones especiales de estudio y de preparación de proyectos que abarcan tanto a los grupos organizados de la sociedad civil como a los organismos oficiales designados por el Ejecutivo.

En 1995, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, se formaron dos Comisiones de Estudio para proponer las reformas a la Constitución de la República, una oficial, nombrada por el Gobierno, y otra que agrupó a algunos sectores de la sociedad civil y ONG. Entre varias reformas, el informe final presentado sugirió que se incluyera la adopción de la figura del Defensor del Pueblo (artículo 96, capítulo VI de las “Garantías de los derechos”).

Paralelamente, dentro del Congreso Nacional, algunas comisiones ya venían tratando el tema de las reformas constitucionales. Se dio lectura al proyecto elaborado en octubre de 1994, y el primer debate se realizó en los meses de noviembre y diciembre del mismo año y enero de 1995. El segundo debate se llevó a cabo el mismo mes. Reunido el Congreso en pleno el 15 de mayo de 1995, se allanó al dictamen desfavorable presentado por el Presidente de la República al artículo 9, segundo innumerado, y al artículo 7, segundo innumerado, que trataba sobre la creación de una sección II (“De las garantías de los derechos”) en el título II (“De los derechos, deberes y garantías”) en el cual estaba incluida la creación de la Defensoría del Pueblo y la creación de una sección VIII denominada “De la consulta popular”. En el primer y segundo debates llevados a cabo el 16 y 17 de mayo de 1995, se ratifica el texto de los artículos 7, innumerado primero, y 16, último inciso de la sección II, § I, “De la iniciativa”. El Congreso, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expidió las reformas que fueron publicadas en el Registro Oficial nº 863, del martes 16 de enero de 1996. El texto, que apenas difiere al de la Constitución vigente de 1998, reza así:

De la Defensoría del Pueblo. Artículo [...] Habrá un Defensor del Pueblo, con jurisdicción nacional, para promover o patrocinar los recursos de Habeas Corpus y de Amparo de las personas que lo requieran; defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que esta Constitución garantiza; y ejercer las demás funciones que le asigne la Ley. Gozará de autonomía política, económica, administrativa y de inmunidad en los mismos términos que los diputados del Congreso Nacional.

El Defensor del Pueblo será elegido por el Congreso Nacional en pleno, con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros.

Para desempeñar el cargo se precisa reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.⁸³

5. Propuestas de Ley Orgánica

Una vez aprobadas la reformas constitucionales que crearon la Defensoría del Pueblo, varios sectores sociales organizados y grupos políticos se interesaron también en gestionar una ley orgánica para regular la organización y funcionamiento de la nueva institución, para lo cual presentaron al Congreso sus propuestas.

Varias fueron las ideas recogidas de las diferentes organizaciones sociales, pero sobre todo quienes pusieron más interés en presentar el proyecto de ley fueron las organizaciones de derechos humanos que por intermedio del diputado Miguel Lluco Tixe, de Pachakutic-Nuevo País, ingresaron el proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo por Secretaría del Congreso en septiembre de 1996. Quince organizaciones de la sociedad ecuatoriana —como el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, la Coordinadora Política Nacional de Mujeres, la Asociación Cristina de Jóvenes, el Movimiento Ciudadano, el Comité de Apoyo a Refugiados y Desplazados por la Violencia, el Comité de Familiares contra la Impunidad, la Federación de Barrios de Guayaquil, la Agencia Latinoamericana de Información y Red Hermandad y Solidaridad— elaboraron el proyecto con el auspicio de varios legisladores de diferentes bloques legislativos.⁸⁴

La exposición de motivos de este proyecto destaca lógicamente la tarea que el Defensor del Pueblo ha de observar por “promover el conocimiento, respeto y observancia de los derechos humanos: individuales, colectivos y de los Pueblos, así como para prevenir su violación excitando a los poderes públicos y a los ciudadanos en general para que los respeten y los defiendan de cualquier desconocimiento”.⁸⁵ De singular importancia en la propuesta resulta el artículo 4, sobre la fórmula de elección del Defensor del Pueblo “de una terna enviada por un colectivo de organizaciones sociales que estará constituido por un representante de cada uno de los siguientes sectores: derechos humanos, mujeres, niños, ambientalistas, afro-ecuatorianos, indígenas, trabajadores e Iglesia”, puesto que en ella se pretendía abarcar los dere-

83 Oficio n° 7223-PCN-95 enviado por la Secretaría General del Congreso Nacional al director del Registro Oficial.

84 Otro proyecto que también se difundió ampliamente fue el elaborado por el Dr. Marco Proaño Maya. Por otra parte, Comisión Legislativa de lo Civil Penal había actuado como receptora y a la vez gestora de inquietudes dentro de los bloques políticos que la conformaban.

85 Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, preparado por las organizaciones de Derechos Humanos, conjuntamente con otras organizaciones de la sociedad ecuatoriana, Quito, 6 de septiembre de 1996.

chos y objetivos de todos los grupos organizados de la sociedad civil y en cierta forma tener una suerte de representante directo de los varios intereses que se recogen dentro del parámetro de derechos fundamentales. El período que se propone de duración del cargo es de cinco años, con posibilidad de reelección por una sola vez; esta disposición lleva implícito el propósito de garantizar su independencia al no hacer coincidir su período de mandato con los de los poderes del Estado, y, de otra parte, evitar que se haga un cacicazgo del cargo. Entre los requisitos, “se precisa además ser una persona de probada solvencia moral, independiente de toda filiación partidista o de movimientos electorales durante los dos últimos años anteriores a su elección”.

En los textos de los artículos 2 y 3 de las funciones del Defensor, esta idea de observancia de los derechos humanos se reitera; además, se le encarga al Defensor elaborar, aprobar y ejecutar la política de promoción y protección de los derechos humanos y prevención de su violación; “para ello requerirá la colaboración de cualquier función, dependencia o entidad del sector público o privado y establecerá mecanismos de coordinación con las organizaciones que trabajan en derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional”. Con ello se pretende de igual forma prolongar la participación y la cooperación continua de las organizaciones en la tarea del Defensor. En el capítulo III, “De las facultades y deberes”, artículo 10, que consta de veinticinco numerales, se señalan, entre otras:

Adoptar las medidas urgentes que, en cada caso, estime adecuadas para prevenir o impedir que se consume una violación de los derechos humanos; verificar violaciones a los derechos humanos, discriminaciones por sexo, edad, etnia o deficiencias en la prestación de servicios a través de visitas o inspecciones a cualquier dependencia, organismo o entidad pública o privada, incluso recintos policiales y militares, y solicitar cualquier información al respecto. Hacer observaciones y formular recomendaciones a las autoridades de la Administración Pública, Administración de Justicia, Fuerza Pública o particulares, sobre las acciones u omisiones tendientes a garantizar el efectivo respeto a los derechos humanos, al cumplimiento de los deberes del Estado y a la prestación regular y eficiente de los servicios públicos. Ordenar, una vez verificada la violación, la reparación o el restablecimiento del derecho conculado y la suspensión de los actos violatorios, en su caso. Intervenir, como parte, en los procesos de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de las deficiencias en la prestación de servicios públicos. Promover la capacitación, difusión y asesoramiento en el campo de los derechos humanos a través de la elaboración y ejecución de programas jurídicos, educativos, sociales, culturales y comunitarios dirigidos a la Administración Pública, Administración de Justicia, Fuerza Pública, establecimientos educacionales y sociedad en general. Elaborar proyectos de ley o reforma legal relacionados con la promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos y viabilizarlos por los canales previstos en la Constitución de la República. Llevar un registro ac-

tualizado de las organizaciones de derechos humanos, mujeres, niños, ambientalistas, afro-ecuatorianos, indígenas, de trabajadores e Iglesia. Informar al Congreso Nacional sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador y de las labores de la Defensoría del Pueblo.⁸⁶

Como es lógico, todas estas atribuciones necesariamente dependían de un requisito fundamental: la autonomía política, económica y administrativa indispensable para su funcionamiento, idea ésta que también enfatiza el proyecto de ley en los varios puntos que fueron recogidos en la versión actual. Merecen ser mencionados también el rol importante que se le otorga al Defensor en el ámbito de la educación y promoción de los derechos fundamentales, en su capacidad legislativa para presentar proyectos de ley, en el control a través de visitas periódicas, en la intervención como mediador y en la capacidad y al mismo tiempo obligación de obtener y de proveer información para su gestión y sobre los resultados de ésta.

Otro proyecto que también hizo eco fue el elaborado por el Dr. Marco Proaño Maya, visto como el de la oposición, puesto que en la parte fundamental de las discrepancias, artículos 3 y 4, comprendía que la elección del Defensor del Pueblo debía realizarse de una “terna enviada por el Presidente de la República” para ser “elegido por el Congreso en Pleno, con el voto de las dos terceras partes, por un período de seis años”, pudiendo “ser reelegido indefinidamente”.⁸⁷ Este proyecto de ley señala como primera función la del patrocinio de los recursos de hábeas corpus y de amparo de las personas que lo requieran. Aunque no deja de ser importante para las garantías de los derechos constitucionales, en el derecho comparado ésta no es la función principal del Defensor. Cabe anotar que en nuestra Ley Orgánica de 20 de febrero de 1997, es justamente éste el orden en el cual se han redactado las competencias del Defensor del Pueblo, que además debe promover o patrocinar también el recurso de hábeas data. A continuación el proyecto también señala como una de las tareas primordiales del Defensor la de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución Política garantiza, incluidos los derechos humanos. Sin embargo, en comparación con el anterior proyecto, le da más énfasis, aunque sin mayor precisión, a la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de servicios “frente a los actos, excesos, hechos u omisiones de la Administración Pública y de sus funcionarios así como de los particulares que presten servicios públicos”. El artículo 13, numeral 2, congruente con esta disposición reza: “vigilar y supervisar el buen funcionamiento de los ser-

86 Ibídem.

87 Marco Proaño Maya: *Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, 1996.

vicios públicos, especialmente en lo referente a sus costos y a la prestación oportuna y eficiente de los mismos”.⁸⁸

De este proyecto se acogieron igualmente algunas propuestas y se hicieron otras modificaciones, como aquellas sugeridas de la Comisión Calificadora (Grupo de Análisis sobre el Proyecto de Ley de Defensoría del Pueblo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador), que como una alternativa a este proyecto propone una preselección de la lista de candidatos que pasaría al Presidente de la República a través de la Comisión de Asuntos Judiciales del Congreso, la que “invitará públicamente a través de la prensa nacional, a las Organizaciones no Gubernamentales, organizaciones gremiales, sociales y profesionales, que gocen de personalidad jurídica, para que presenten su candidato. La Comisión, dentro de los plazos que señalen los reglamentos, calificará y elaborará una lista cuyo número no podrá exceder de 10, la misma que será enviada al Ejecutivo, para que Éste escoja la terna y envíe al Congreso para su designación”.⁸⁹

Es evidente que esta propuesta no pretendía descartar lo fundamental, que era el sistema de elección a través de una terna enviada al Ejecutivo, invitando a la participación pública a varios sectores de la sociedad; lo único que ocausaba era más problemas y tardanzas en la designación final, así como falta de transparencia en el proceso de selección. Sin embargo, con respecto a las incompatibilidades y prohibiciones se hace una acotación rescatable cuando, además de prohibir el desempeño de “ningún cargo público ni privado, con excepción de la cátedra universitaria, y una vez terminadas sus funciones”, le prohíbe expresamente al Defensor del Pueblo “participar como candidato a elección popular por un período de dos años posterior a la terminación de su cargo”, ni realizar “actividad partidista, con el fin de evitar que su desempeño como Defensor del Pueblo lo realice con fines políticos”.⁹⁰

Para septiembre de 1996, el Grupo de Análisis de la PUCE contaba con un proyecto que también contemplaba la elección del Defensor a través de una Comisión Calificadora, la que debía presentar la lista de candidatos al Congreso Nacional para su designación; el artículo 3, literal *a*, inciso 2, daba cuenta de la forma como debía estar conformada esa Comisión: “estará integrada por el Presidente del Tribunal Constitucional, quien la presidirá, por el delegado del Presidente de la República al CONAM, por el Contralor General de la Nación y por el Procurador General de la Nación y por el Fiscal General de la Nación. Actuará como secretario, el Secretario del Tribunal Constitucional. La Comisión Calificadora, luego de la invitación pública que efec-

88 Ibídem.

89 Informe del Grupo de Análisis sobre Proyecto de Ley de Defensoría del Pueblo, Propuestas concretas acogidas por la Comisión, artículo 4, 16 de octubre de 1996.

90 Ibídem, artículo 5.

tú, receptará los nombres de los candidatos que presenten cualquier organización no Gubernamental; instituciones de educación superior, gremiales, profesionales, etc. que gocen de personalidad jurídica, calificará a los candidatos y elaborará, de entre estos, la lista correspondiente, la que no podrá tener menos de 3, ni más de 8; los mecanismos para la presentación del candidato, la calificación, exclusiones, plazos y más regulaciones constarán en el Reglamento de la Ley”.⁹¹ El plazo para su elección es de 60 días desde la fecha en que se haya recibido la lista; si el Congreso no lo elige dentro del plazo previsto, se nombrará Defensor del Pueblo al candidato que conste en el primer lugar de la lista. Su mandato durará seis años, pudiendo ser reelegido únicamente para un nuevo período siempre que conste como candidato en la lista que presente la Comisión.

Evidentemente, este proceso de elección resulta sólo más refinado, intrincado y complejo, en su afán por integrar a todos los organismos de control constitucional del Estado y al mismo tiempo al resto de organismos de la sociedad. En lo que respecta a la competencia, consta en primer lugar la capacidad de “conocer todos los actos de la Administración Pública que afecten a los ciudadanos o a las colectividades, entendiéndose como Administración Pública los órganos centralizados y descentralizados, la entidades autónomas, Empresas Públicas del Estado o mixtas, instituciones y organismos seccionales. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo la administración de Justicia, el Poder Legislativo y los organismos de Defensa y Seguridad, la Procuraduría del Estado, el Ministerio Público, los Organismos Electorales y los Organismos de Control: Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías; en todo lo relacionado a su función específica; no obstante estos organismos y dependencias deberán proporcionar la información oportuna y completa que requiera el Defensor del Pueblo, cuando se hallen afectados los derechos de los ciudadanos en lo referente a despacho oportuno y a la aplicación y cumplimiento de las normas jurídicas que las rigen”.⁹²

Efectivamente, este proyecto de ley, que cita como función primordial del Defensor la de “excitar a observancia, proteger y defender los derechos de los individuos y la comunidad frente a los actos, excesos, hechos y omisiones de la Administración Pública”,⁹³ con una enumeración taxativa indica cuáles órganos de la administración pública están bajo su competencia; sin embargo descarta el control de algunos de ellos, en cuanto especifica las funciones que le competen; pretende abarcar un mayor ámbito de acción y de

91 Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo preparado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, artículo 3, septiembre 18 de 1996.

92 Ibídem, artículo 2.

93 Ibídem, artículo 2, a.

derechos reconocidos por las doctrinas modernas que también deben ser contemplados dentro de los derechos fundamentales, como el de los “funcionarios y de los particulares que presten servicios públicos a consecuencia de los cuales se violen derechos difusos⁹⁴ de los consumidores”.⁹⁵ Además, entre las competencias primordiales incluye “prevenir o hacer que cesen daños al medio ambiente o cualquier otra clase de perjuicios colectivos” y le confiere la capacidad de “presentar proyectos de ley tendientes a corregir, eliminar o disminuir comportamientos deficientes o ilegales de la Administración Pública”. No descarta tampoco algunas de las sugerencias anotadas ya en los anteriores proyectos, como por ejemplo, la vigilancia y supervisión del “buen funcionamiento de los servicios públicos, especialmente en lo referente a sus costos y a la prestación oportuna y eficiente de los mismos”,⁹⁶ la promoción y divulgación de políticas sobre los derechos humanos, la difusión de los derechos básicos de los ciudadanos, la emisión de informes generales y especiales al Congreso Nacional, la facultad investigativa y mediadora.

Por otra parte, Comisión Legislativa de lo Civil Penal, a la cual le correspondía iniciar el trámite requerido para su conocimiento, había actuado como receptora de otros puntos de vista de la ciudadanía y de organizaciones interesadas en la aprobación de la ley; a la vez, internamente había actuado como gestora de inquietudes dentro de los bloques políticos que la conformaban. Podemos decir que en general existía ya más o menos un criterio formado entre los legisladores, aparte del informe preparado por la Comisión para iniciar el primer debate del proyecto de ley.

6. El Defensor del Pueblo en el Congreso Nacional

El proyecto alternativo signado con números 1-96-006 y 1-96-61, referente a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, presentado por las organizaciones de derechos humanos fue puesto en consideración del entonces presidente del Congreso Nacional, Dr. Fabián Alarcón Rivera. Siguiendo el trámite constitucional de la formulación de leyes, según lo disponen los artículos 89 y subsiguientes, éste fue previamente remitido a la Comisión res-

94 José B. Acosta Estévez: *Tutela procesal de los consumidores*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 45. Entiéndese por “interés difuso el interés propio, jurídicamente reconocido, de un grupo social o colectividad indeterminada de sujetos desprovista de una organización que los tome para sí enteramente y tenga capacidad para su defensa, cuya tutela jurisdiccional responde a eventuales iniciativas meramente individuales. [...] En definitiva, se trata de unos intereses carentes de vías procesales específicas encaminadas a su tutela jurisdiccional, por un lado, y referidos a colectivos indeterminados (anónimos), por otro”.

95 Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo preparado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, artículo 2 a, septiembre 18 de 1996.

96 Ibídem, artículo 14.2.

pectiva y a todos los legisladores. La Comisión Legislativa de lo Civil y lo Penal, encargada de tramitarlo, estaba conformada por los diputados José Cordero Acosta, Presidente; Villacreses Colmont, Vicepresidente; Ramiro Aguirre Pozo, Vocal; Gilberto Vaca García, Vocal; José Avilés, Vocal; Mauricio Sallem, Vocal; y Tito Nilzon Mendoza, Vocal.

El primer debate del Plenario de las Comisiones Legislativas se llevó a cabo en la sesión del martes 14 de enero de 1997. Al día siguiente, mediante oficio nº 861-DGAL, se devuelve a la Comisión la trascipción mecanográfica del primer debate sin observaciones, a fin de que emita el informe para el segundo y definitivo debate. El 20 de enero del mismo año, mediante oficio nº CLCP-P100, la Comisión Legislativa de lo Civil y lo Penal remite nuevamente el segundo informe, ratificándose en los textos constantes en el proyecto, dado que los honorables miembros del Plenario de las Comisiones Legislativas no sugirieron enmienda alguna. El segundo debate del proyecto de Ley de Defensoría del Pueblo se lleva a cabo en la sesión vespertina del plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes el 21 de enero de 1997, y consta como el tercer punto del orden del día. La única observación que la Comisión Legislativa de lo Civil y Penal estimó necesario establecer dentro de las disposiciones generales, a fin de evitar cualquier duda sobre quién o quiénes están legitimados para intervenir en los trámites y procedimientos a los que se refiere esta ley, fue una que dijera: "La intervención del Defensor del Pueblo, de sus adjuntos y comisionados, se dará sin perjuicio de que los propios ofendidos o perjudicados puedan, por sí mismos, proponer las acciones o interpretar los recursos contemplados en la Constitución y las leyes". También a criterio de los señores miembros de la Comisión, el proyecto se encabeza con unos considerandos⁹⁷ que recalcan la importancia de constituir la figura del "Defensor del Pueblo como el órgano idóneo para la promoción, tutela y la defensa de los derechos humanos consagrados universalmente en las constituciones de los Estados". Con todas estas sugerencias se somete a la aprobación, negación o modificación definitiva al Congreso Nacional.

Los artículos 1 y 2 fueron aprobados sin discusión de los diecinueve congresistas que inicialmente estuvieron presentes para dar inicio al debate. El primer pronunciamiento de modificación al informe presentado por la Comisión es hecho luego de dar lectura al tercer artículo, respecto a la elección del Defensor del Pueblo. El diputado Viteri Estévez sugiere que se tome en cuenta a los candidatos de una terna presentada por el Presidente de la República. Se le concede la palabra al diputado José Cordero Acosta, quien argumenta que no se han tomado en cuenta las sugerencias hechas al respecto en algunos proyectos presenta-

⁹⁷ Congreso Nacional del Ecuador, acta nº 27, 20 de enero de 1997: Segundo debate del Proyecto de Ley de Defensoría del Pueblo, p. 6.

dos para la elaboración del proyecto alternativo, por cuanto el sistema de ternas significa un claro impedimento constitucional. “El proponer ternas se fija en nuestra Carta Política como una potestad o atribución del señor Presidente de la República, en los casos señalados por la Ley concretamente; así se procede para la elección de Procurador, Ministro Fiscal General, Contralor de la Nación, Superintendente de Bancos y Superintendente de Compañías. Y a estos casos está limitada constitucionalmente la facultad del Ejecutivo de proponer las nominaciones, quedando pues, como atribución plena e irrestricta del Congreso Nacional, el elegir al Defensor del Pueblo sin pasar por tamiz alguno de ternas u otros pasos intermedios”.⁹⁸ La Comisión concluye que de esta forma está obrando de acuerdo con la Constitución Política del país. Seguidamente toma la palabra el diputado Raúl Baca, de la ID, quien aduce que, dado el rol que está llamado a desempeñar el Defensor del Pueblo, de cuidar al “ciudadano de lo que puedan ser equivocaciones o abusos por parte de la Administración Pública o por parte de la Función Judicial”, se pregunta “cómo es posible que quien va a ser vigilado y controlado, determine quién debe ser el contralor de sus acciones, cualquiera que ésta sea, o la Función Ejecutiva o la Función Judicial”. Sin embargo, aunque sin señalarlo directamente, se muestra en favor también de otra alternativa propuesta en los anteproyectos, al sugerir que “ojalá en el tiempo, y no hemos podido encontrar mecanismos adecuados, sea la propia ciudadanía la que nombre al Defensor del Pueblo [...] pero por ahora es indudable que el único organismo que puede nombrar al Defensor del Pueblo es precisamente el Congreso Nacional”.⁹⁹

El diputado Harry Álvarez García insiste en la necesidad de determinar a través de qué organismo o de qué proposición vendría la nominación, y en que no debe excluirse al Defensor del Pueblo de la terna que el Presidente de la República debe presentar, por cuanto, “en aplicación de sus atribuciones constitucionales de carácter legal”, su función depende de la “verticalidad del procedimiento” del funcionario electo, aun cuando esta terna la envíe el Presidente de la República. Además, sugiere que se enmiende el tiempo para el cual el Defensor del Pueblo debe ser elegido, oponiéndose a la denominación por seis años, “por cuanto lo normal y lo lógico sería que dure cuatro años, es decir, el tiempo que dura también el Presidente de la República, que dura el Gobierno y que constitucionalmente ha sido elegido”.¹⁰⁰ Finalmente, el Presidente del Congreso da paso al siguiente artículo para que se analicen las mociones presentadas y luego regresar a votar por el informe de la Comisión o considerar el planteamiento del diputado Álvarez García.

98 Ibídem, pp. 8-9.

99 Ibídem, pp. 9-10.

100 Ibídem, pp. 10-11.

El artículo 4 de los requisitos para ser Defensor del Pueblo se aprueba sin oposición; sin embargo, pide la palabra el diputado Vallejo López, quien a pesar de no ser miembro del Plenario deja su “expresa preocupación” referente a lo que precisa el artículo 4, de que “el Defensor del Pueblo debe ser una persona independiente de toda filiación o militancia partidista o de participación en movimientos electorales”, y defiende la tendencia ideológica que todo ser humano tiene aunque no esté afiliado a partido político alguno. Pide al Congreso “recapacitar en la defensa de la política, en la defensa de ser políticos, en la defensa de los partidos políticos, y no denigrar y eliminar la posibilidad de que un militante de un partido, que [son] los que [hacen] la vida nacional, pueda “tener una función determinada. [...] Por razones de práctica, más que por mandato constitucional”, considera que “es bueno lo que ha hecho la Comisión, que el Congreso Nacional designe sin que haya terna de la Presidencia, porque así, quien va a ser el Defensor del Pueblo, será seleccionado por el Congreso, en la búsqueda de consenso entre las fuerzas políticas que están presentes en el Parlamento, sin necesidad de atarse a una vinculación que siempre existe entre la Presidencia de la República y sus candidatos”. Por último, se muestra a favor de que la duración de la función “sea por seis años y no cuatro, que no coincida con los cambios radicales que se dan en el país cada nuevo Congreso Nacional”.¹⁰¹

Interviene entonces el Presidente de la Comisión, diputado Cordero Acosta, quien hace mención al artículo 29, párrafo 2º de la Constitución, que se refiere a la “autonomía política”, entre otras, de la cual gozará el Defensor del Pueblo. Explica que la interpretación que ha adoptado la Comisión es aquella que la doctrina hace, refiriéndose “no a las vivencias políticas sino a las dependencias y los compromisos partidistas que puedan en un momento dado influir malamente en la probidad y neutralidad que debe caracterizar y ser guía de todos los actos, en la vida pública y privada, del Defensor del Pueblo”.¹⁰² Al respecto también opina el diputado Raúl Baca Carbo, quien se muestra a favor de la decisión de la Comisión reiterando la importancia de la defensa del ciudadano y por tanto lo ideal que resultaría nombrar al Defensor del Pueblo por votación popular directa e inclusive en forma vitalicia. El diputado Álvarez García igualmente insiste en su posición en contra respecto a la independencia del Defensor y reitera su propuesta de que el período de sus funciones sea por cuatro años. Seguidamente interviene el diputado Vallejo López, quien critica el artículo aprobado “de que los políticos no tengan derecho a ser algún día elegidos defensores del pueblo [...] ya que relacionar la no afiliación con la posibilidad de ser autónomo”¹⁰³ le parece quitar-

101 Ibídem, pp. 12-14.

102 Ibídem, p. 15.

103 Ibídem, pp. 20-21.

le valor a la política. Al respecto también emite su opinión el diputado Alarcón Rivera, quien coincide en su desacuerdo con el diputado Vallejo al opinar que esta limitante además reconoce el fracaso de la institucionalidad política del país, y que el Defensor del Pueblo debe ser elegido manteniendo un acuerdo con lo que establecen los requisitos de la norma constitucional en el artículo 29 “en razón a sus méritos personales, a su independencia de acción, a su honorabilidad y a la garantía que represente a los intereses de la ciudadanía”, con lo cual concluye que el artículo cuatro “ha sido aprobado inconstitucionalmente”.¹⁰⁴

Vuelve a intervenir el diputado Baca Carbo, quien recuerda a los legisladores la necesidad de crear un Defensor del Pueblo con el fin de darle a la ciudadanía una dosis de confianza en las instituciones democráticas. Luego de la intervención de otros diputados, vuelve a tomar la palabra el Presidente de la Comisión para aclarar los alcances constitucionales del término *autonomía política* en el inciso primero del artículo 29, indicando que “hay requisitos implícitos” que, además, en otras legislaciones se impone a los procuradores para garantizar justamente la independencia o autonomía política, “como se ejerce en nuestro sistema, por ejemplo, para los miembros de la Fuerza Pública”.¹⁰⁵ Nuevamente interviene el diputado Alarcón Rivera insistiendo en su punto de vista de que “la Ley no puede ir más allá de la Constitución y ampliar otro requisito, porque estaría violando la Constitución Política del Estado”; por otra parte, considera grave que se trate de introducir una norma, por “primera vez en la legislación ecuatoriana quizás, de que se determine que afiliados a partidos políticos no puedan ejercer una función de tanta importancia como es la Defensoría del Pueblo”.¹⁰⁶ Sin embargo, nadie plantea la reconsideración de este artículo y se continúa luego del largo debate con la votación del artículo 5. Se aprueban los artículos 5, 6 y 7 y se regresa al artículo 3, dando a conocer nuevamente la moción planteada con respecto a la terna enviada por el Presidente de la República y el período de seis años.

A través del Presidente del Congreso, el Presidente de la Comisión consulta al diputado que propuso la moción si aceptaría la unificación de criterios con respecto a reducir el período de seis a cuatro años y mantener la primera parte del artículo como proponía la Comisión. El diputado Mendoza Guillén, miembro también de la Comisión, en desacuerdo, propone en cambio que se vote por las dos propuestas, a lo cual el diputado Vallejo López aduce que el procedimiento no se ajusta a los reglamentos, ya que únicamente otro diputado puede plantear una reforma y consultarle al proponente inicial si la acepta o no; afirma que actuar de esa forma sería “poner una

104 Ibídem, pp. 22-25.

105 Ibídem, pp. 26-27.

106 Ibídem, pp. 21, 27-28.

camisa de fuerza al Congreso; es obligarle a que se apruebe el proyecto como manda la Comisión".¹⁰⁷ El Presidente del Congreso considera y establece proceder a votar el artículo 3 en dos partes: "en lo relativo a que el Defensor del Pueblo será elegido por el Congreso Nacional, en pleno, con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros, la primera parte; y la segunda, por el período correspondiente".¹⁰⁸ Hay divergencia del diputado Álvarez García en cuanto al orden de la votación; sugiere que se vote en primer lugar por la segunda parte del artículo sobre el cual existe consenso. El Presidente no acepta y se prosigue a votar por la primera parte del artículo. El resultado es que trece de veinte diputados están a favor de la primera parte, lo cual sin embargo no significa la mayoría necesaria para aprobarlo. El diputado Mendoza Guillén deduce lógicamente que por la otra propuesta votarán siete de veinte, por lo cual propone que se continúe con la votación del resto del articulado y se regrese al artículo 3 en la siguiente sesión. Intervienen los diputados Álvarez García y Cordero Acosta, el primero reafirmando su moción con respecto a votar en orden inverso y el segundo indicando que es necesario primero establecer la forma de nominación, ya que el orden es condicionante para establecer el período del cargo.

El Presidente del Congreso plantea simplemente la reconsideración para la misma sesión, mientras se discute y se sigue votando por los demás artículos. Se aprueban los artículos 8 y 9 y se regresa a votar la reconsideración al artículo 3 propuesta por el diputado Mendoza Guillén, dado que existe consenso de la sala. La reconsideración se plantea en los siguientes términos: Que el Artículo diga: "El Defensor del Pueblo será elegido por el Congreso Nacional en pleno con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros, para un período de cuatro años y podrá ser reelegido por una sola vez".¹⁰⁹ Finalmente se aprueba el artículo 3 con una votación de veinte de veintiún congresistas

Acto seguido, se anuncia la reconsideración del artículo 5 por parte del diputado Viteri y se continúa con la votación del resto de los artículos. Se aprueba el artículo 10 y el diputado Álvarez García hace una acotación al artículo 11 en la última parte, que se refiere a que el Defensor del Pueblo, sus Adjuntos o Comisionados Provinciales deben encomendar el patrocinio de un abogado o doctor en jurisprudencia en libre ejercicio profesional a falta de Defensor Público; solicita que se corrija por "doctor en jurisprudencia o abogado en libre ejercicio profesional". Interviene el diputado Baca Carbo, quien plantea modificar la redacción del artículo para evitar cualquier tipo de con-

107 Ibídem, p. 35.

108 Ibídem, p. 35.

109 Ibídem, pp. 41-42.

fusión y repitiendo lo que ya se ha hecho a lo largo de algunas normas legales: dejar simplemente “el título de abogado como la razón de ser de la profesión”.¹¹⁰ Una vez aprobada esta modificatoria, se continúa votando por los siguientes artículos hasta el 18 sin ninguna interrupción.

Para la consideración del artículo 19 interviene el diputado independiente Illingworth Niemes con una inquietud y comentario para el Presidente de la Comisión respecto a la aparente contradicción que existe en la redacción, cuando dice que “se admitirá cualquier medio de prueba, conforme a derecho”, y el segundo párrafo, que dice que “la queja será trasladada por el interesado y, de no contestarse en ocho días, se tendrá la contestación como aceptación de la queja”. El diputado Cordero Acosta explica el alcance de las disposiciones indicando que en el primer punto no existe contradicción, sino que su redacción responde a que en los medios probatorios contemplados por el ordenamiento jurídico y su procedimiento “hay que guardar un mínimo de solemnidades en cuanto a la instrumentación de la prueba”, mientras que la segunda parte trata de evitar que una negativa a la contestación de la queja “enerve u obstruya el procedimiento”.¹¹¹ Sostiene que la falta de contestación significa allanamiento, que no tiene significado de prueba, por lo que no dispensa al Defensor de la obligación de investigar sobre sus fundamentos. Acto seguido, sin más intervenciones, se continúa con la votación de los artículos 19, 20, 21 y 22.

Después de dar lectura al artículo 23, interviene nuevamente el diputado Illingworth Niemes para solicitar una aclaración a la parte concerniente a la sanción, previo sumario administrativo por la máxima autoridad, cuando “la persona perseguida es la máxima autoridad”, y plantea “que se evite la necesidad de que ese sumario administrativo esté hecho por la máxima autoridad, sino que esté simplemente en manos del Defensor aplicar la sanción”. Contesta el diputado Cordero Acosta explicando que “el perfil del Defensor del Pueblo no le atribuye poder sancionador, porque desnaturaliza su figura de Procurador de los Derechos Humanos. Él tiene un poder ilimitado de defensa, un poder ilimitado para activar todos los mecanismos que concede el derecho en tutela de las violaciones de los derechos humanos; puede incoar causas, proponer recursos, proponer sanciones; realizar, hasta la saciedad, la tutela y la defensa de los derechos humanos. Pero no puede invadir en las potestades de la administración de justicia, y en todas aquellas áreas en donde se da un poder sancionador, como el que tiene la administración de justicia, o como la que tienen ciertos funcionarios de mayor jerarquía [...] Yo sé que hay una limitación, pero no se puede tampoco, por parte de la máxima

¹¹⁰ Ibídem, p. 44.

¹¹¹ Ibídem, p. 49.

autoridad, imponer sanciones si no es por medio de un mínimo expediente, que es el sumario administrativo; creo que estamos garantizando también, en este caso, ciertos derechos que tiene el funcionario público [...].¹¹²

Con esta aclaración y sin más intervenciones se continúa con la votación de los restantes artículos del 23 al 28 sin interrupción. Finalmente, se atiende al pedido de reconsideración del artículo 5 planteado por el diputado Viteri Estévez, en el sentido de rectificarlo en la parte concerniente a la inmunidad de que goza el Defensor del Pueblo en los mismos términos que los diputados del Congreso Nacional, por considerar que es una atribución que únicamente les corresponde a ellos. La votación por la reconsideración del artículo 5 resulta negada, por lo cual toma la palabra nuevamente el diputado Cordero Acosta, Presidente de la Comisión de lo Civil y lo Penal, para agradecer a los miembros del Plenario de las Comisiones Legislativas y al Presidente del Congreso, y felicitar a los miembros de la Comisión, en nombre de quienes presentaron los proyectos básicos, por haber aprobado esta ley fundamental:

Ya era hora de que una institución tan importante como la del Defensor del Pueblo, se haga presente en nuestro sistema legislativo; pronto nosotros percibiremos los resultados que dará su intervención en la defensa de los derechos humanos, tan necesitados de tutela.¹¹³

Hemos considerado que parte fundamental del estudio del texto legal al cual nos referimos en el presente trabajo es la investigación y el análisis de la gestión prelegislativa que es su precedente inmediato. El examen, las críticas, opiniones y los debates parlamentarios de cada uno de los artículos que hemos trascrito podrían arrojar luces en la doctrina y el ordenamiento jurídico nacional, así como también permitirnos conocer el pensamiento y la ideología de los constituyentes y, aún más, adentrarnos en las últimas e intrincadas finalidades que sus propuestas pueden conllevar. Desgraciadamente, los debates que se llevaron a cabo en el Congreso no revelan un conocimiento profundo de los congresistas respecto a la doctrina de la figura del Ombudsman o la Defensoría del Pueblo. El análisis pone de manifiesto el interés e inclusive la voluntad de sacar adelante la ley, pero las discusiones carecen de fundamentos críticos, ya sea apoyados en el derecho comparado o en la confrontación de experiencias con otros países, inclusive de la región, en los cuales la figura del Ombudsman era ya conocida, o de mayor visión para tratar de esbozar mejores soluciones a los conflictos que esta nueva institución puede acarrear.

112 Ibídem, p. 53.

113 Ibídem, p. 58.