

(DES)CONTROL POLÍTICO EN ECUADOR: HISTORIA, LEGISLACIÓN Y REALIDAD POLITICAL (UN)CONTROL IN ECUADOR: HISTORY, LEGISLATION AND REALITY

Ramiro Rivadeneira Silva

RESUMEN

El artículo aborda el control político en Ecuador desde una perspectiva realista: Ecuador no ha alcanzado la madurez democrática que permita a sus ciudadanos convivir en un Estado de Derecho, de seguridad jurídica y bienestar político. Si bien las diversas Constituciones ecuatorianas han establecido de manera clara los principios de relacionamiento político, entre ellos los del juicio político, estos no se han materializado para el cumplimiento de los fines democráticos debido a que las relaciones de poder no han respetado la normativa constitucional. La historia ecuatoriana ha estado marcada por caudillos, civiles y militares que han accedido al poder sin respetar el Estado de Derecho, y las propias Fuerzas Armadas han desempeñado un rol político y han sido actores clave, visibles o no, en los momentos de desestabilización democrática. Los golpes de Estado y las dictaduras han sido una constante, así como la redacción de nuevas constituciones que, por las mismas razones de quebrantamiento continuo del Estado democrático, nunca terminan de insertarse en la vida política del país.

PALABRAS CLAVE

Constitución, control político, juicio político, Fuerzas Armadas, poder, golpe de Estado, dictadura.

ABSTRACT

The article addresses political control in Ecuador with a realistic perspective: Ecuador has not reached the democratic maturity that allows its citizens to coexist in a state of law, legal security and political well-being. Although the various Ecuadorian Constitutions have clearly established the principles of political relations including the political judgement, they have not been materialized for the fulfillment of democratic purposes as the power relations have not respected the constitutional norms. Ecuadorian history has been marked by warlords, civilians and military who have come to power without respecting the rule of law, and the armed forces that played a political role being key actors, visible or not, at times of destabilization of democracy. The coups d'état and dictatorships have been a constant, as well as the drafting of new constitutions that for the same reasons of continuous breakdown of the democratic State, never ceased to be inserted into the political life of the country.

KEY WORDS

Constitution, political control, political judgement, armed forces, power, coup d'État, dictatorship.

(DES)CONTROL POLÍTICO EN ECUADOR: HISTORIA, LEGISLACIÓN Y REALIDAD

Ramiro Rivadeneira Silva

Sumario: Introducción. 1. Control político. Parte conceptual. 2. Rol político de las Fuerzas Armadas. 3. Constituciones, caudillismo y quebrantamiento del Estado de Derecho. Notas. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Me han invitado a escribir sobre control político en mi país, Ecuador y, tras haber aceptado el reto, me hago cargo de que es un despropósito. ¿Cómo profundizar en el análisis de un principio que apenas se ha configurado en el papel, pero que sucumbe cuando la realidad del poder político lo enfrenta? El tema bien podría ser el (des)control político en Ecuador, o quizás, para ser más exactos, el control del poder más allá de lo político.

A lo largo de 188 años de vida como país —en ocasiones, bajo un régimen de corte republicano y en otras de carácter dictatorial—, en Ecuador han estado vigentes veinte Constituciones, sin contar con las reformas operadas sobre las mismas, ha habido 99 mandatarios (a un promedio menor de dos años por mandatario) distribuidos en 21 dictaduras, 30 personas encargadas del poder —en ocasiones porque constitucionalmente les correspondía, pero en otras no—, 20 nombrados por decisión de convenciones extraordinarias y apenas 28 elegidos por sufragio popular.

Ciñéndonos a la etapa democrática que siguió a la última dictadura militar, a partir de 1979, cabe destacar que, de nueve gobernantes legítimamente elegidos, solamente cuatro terminaron su mandato, uno sigue en funciones, tres fueron derrocados por movimientos civiles, políticos y militares y un presidente murió mientras ejercía su cargo¹. El derrocamiento de tres presidentes, la tercera parte de los que fueron elegidos por votación popular, es un dato no menor a la hora de analizar la inestabilidad política en Ecuador².

Los golpes de Estado en la historia del país son incontables: no ha existido una sola época, tampoco en el presente siglo, en la que el país haya estado a resguardo del riesgo

de sufrir un golpe de Estado. Incluso en el momento actual se vive lo que la doctrina ha empezado a denominar «golpe blando». Lamentablemente, no se ha alcanzado la madurez democrática suficiente. En ocasiones, estos quebrantamientos democráticos han tenido su origen en revueltas populares, y otras en acuerdos políticos de alto nivel, pero todas han tenido un denominador común: la atribución a la fuerza pública del rol de «garante de la democracia». En realidad, la milicia en Ecuador ha jugado un papel preponderante a la hora de destituir presidentes, colocar a otros o tomar directamente el poder —asumido por oficiales de alto rango—. Hay un acto ilegítimo que, de tanto repetirse, da la sensación de que ha acabado naturalizándose: ir a tocar la puerta de los cuarteles. Cada vez que esto ocurre, el daño a la democracia es profundo y doloroso.

En este escenario, reflexionar sobre el control político en Ecuador es contemplar un pasado y un presente de inestabilidad, un contexto revestido por una constitucionalidad plagada de principios garantistas, normas rígidas, claras y viables e instituciones aparentemente sólidas en el que, sin embargo, nunca falta un argumento jurídico para justificar lo injustificable: ganar los espacios de poder recurriendo a cualquier estrategia, unas estrategias en las que, generalmente, las formas son tanto más irrelevantes cuanto más prominentes sean aquellos espacios. De ahí que hay que saber distinguir los verdaderos defensores de la Constitución y quienes solo aparentan serlo. Es imposible realizar un análisis normativo y doctrinario sobre la materia que se nos ha propuesto y soslayar una realidad que supera, a veces sin clemencia, a los principios y valores constitucionales.

Para que exista un verdadero control político en cualquier Estado se requiere la convergencia de varios elementos —casi virtudes— que deben materializarse en un sistema realmente democrático, por lo que el control político queda descartado de plano en dictadura. Estos elementos aparecen plasmados en una Constitución reconocida como la norma básica estructural de una sociedad en que complementa una parte dogmática y una parte orgánica, regulan las responsabilidades claramente definidas de los distintos poderes del Estado, establece el procedimiento y la sanción por el incumplimiento de tales responsabilidades, pero, sobre todo, está revestida de un espíritu fuertemente democrático que implica el ejercicio del poder en nombre del pueblo y más allá de los intereses personales. La ausencia de estos elementos o su irrespeto se transforman en prácticas de poder ilegítimo, dentro del cual todo es posible.

1. CONTROL POLÍTICO. PARTE CONCEPTUAL

Nicolás Maquiavelo, el padre de la ciencia política moderna, introduce el estudio del poder político tanto en la defensa que realiza de la república en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* como en sus escritos sobre los principados desarrollados en su célebre obra *El Príncipe*.

«Es recién entonces cuando vemos claramente qué entiende el florentino por política. Cada disciplina tendrá una relación de poder propia, diferenciándose entre sí, por los actores que en ella influyen. Lo religioso se definirá por la subordinación del hombre a un dios; lo económico, por la

misma relación entre el rico y el pobre, y finalmente, lo político encontrará su campo de estudio en lo que respecta al poder del gobernante sobre el gobernado» (Schenoni, 2007).

Añade el autor que «[...] las relaciones de mando y obediencia, ya se den en el terreno religioso, económico o militar, constituyen relaciones políticas». En consecuencia, las relaciones políticas son relaciones de poder, pero no únicamente de poder entre gobernantes y gobernados, sino también relaciones de poder entre poderes.

La pregunta llega inmediatamente: ¿Qué es el poder? Parafraseando a San Agustín — cuando en relación a la política decía «[...] sabemos lo que es, pero no podemos definirla»—, podría decirse lo mismo del poder. No en vano, el concepto de poder ha sido analizado en todas las épocas por un sinnúmero de pensadores. Sin embargo, para no dejar escapar lo buscamos una definición que nos satisfaga. Al respecto, Weber (1964: 43) es claro: «Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad». Traemos a colación a Max Weber porque el desarrollo de su concepto de poder tiene una característica especial, el de la dominación, término por el que Weber entiende «[...] la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas». En relación con esta cuestión, se ha observado que, en su relación con la configuración del poder político, «[...] la legitimidad puede entonces derivar de la racionalidad —dominación legal—, la tradición —dominación tradicional— o el carisma, las cuales representan los tres tipos puros de dominación legítima» (Guzzini, 2015: 106).

En política, por tanto, el ejercicio del poder puede ser la expresión de una dominación legítima, siempre que se presente en forma de legalidad, moralidad o liderazgo en su pretensión de obtener la obediencia de los gobernados.

Las técnicas y tácticas del uso del poder para imponer la autoridad también cobran importancia.

Cabe diferenciar tres formas básicas en las tácticas de imposición:

- Tácticas blandas: pedir, ser amable, adular.
- Tácticas racionales: explicar, disentir, negociar acuerdos y buscar consensos, apelar a la razón y prudencia, persuadir.
- Tácticas duras: ordenar, amenazar, ponerse furioso (Aluani, 1990: 26-27).

La historia del apoderamiento político en Ecuador puede analizarse perfectamente desde los conceptos expuestos. Lamentablemente, la dominación deviene ilegítima, dado que se ejerce sin considerar a las reglas del juego estipuladas en un ordenamiento jurídico que, en principio, debería garantizar la democracia y el Estado de Derecho. De hecho, muchas veces se lleva a cabo utilizando a conveniencia al propio ordenamiento constitucional.

Por ello, en nuestras sociedades —más allá de Ecuador incluyo a otros países latinoamericanos— debemos volver una y otra vez a pensar el significado de la constitución y repensar qué debemos hacer para que esta sea plenamente cumplida y tenga vigencia real. Reflexionando sobre el constitucionalismo moderno, cuyas raíces encuentra en las revoluciones norteamericana y francesa del siglo XVIII, Brewer-Carías (2000: 13) dice:

«Ha sido ese constitucionalismo el que ha enmarcado durante los últimos 200 años, el régimen político de todos los Estados del mundo, y particularmente el de los Estados latinoamericanos, caracterizado por los siguientes siete principios esenciales: la idea de constitución y su supremacía; la soberanía del pueblo, el republicanism y la democracia representativa como régimen político; la distribución vertical del poder público, el federalismo, el regionalismo político y el municipalismo; la separación orgánica de poderes y los sistemas presidencial y parlamentario de gobierno; la declaración constitucional de los derechos del hombre y sus garantías; el rol del poder judicial como garante del Estado de Derecho y del principio de legalidad; y el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes».

A pesar de que este modelo de constitución es el que persiguen todos nuestros Estados, estos fracasan una y otra vez en sus intentos de materializarlo. El motivo ya lo hemos señalado. El ser humano no se resigna a someterse a normas que le impiden alcanzar sus objetivos políticos y busca evitar los controles que le resultan un obstáculo. Podrían analizarse uno por uno los siete principios esenciales expuestos y en todos encontraríamos que los desafíos que enfrentan son difíciles y que su plena consecución es aún lejana. Por ahora, sin embargo, vamos a referirnos de manera especial a algunos que tienen directa relación con el control político.

El primero es el Estado de Derecho. En palabras de Nogueira Alcalá (2000: 35):

«La afirmación del Estado de Derecho implica en nuestra realidad actual [...] el sometimiento del poder político a un encuadramiento y canalización de la acción política a través de un ordenamiento jurídico, el cual limita la potestad pública con el fin o función primordial de asegurar, proteger, garantizar y promover los derechos inherentes a la dignidad del ser humano».

Efectivamente, la actuación al margen del Estado de Derecho genera inseguridad jurídica, principio básico del respeto a los derechos humanos y la democracia. Los órganos, las autoridades y, en general, los servidores del Estado que no cuenten con normativa suficiente que regule la actuación del poder público o que ejerzan sus actividades con ausencia de controles para el cumplimiento de las normas, tarde o temprano guiarán su actuación mediante la concentración del poder, lo que permitirá que sus errores y desviaciones permanezcan impunes. Cabe recordar, en este punto, el aforismo de Lord Acton («El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente»), pero añadir también que la impunidad es garantía de repetición de los hechos.

En segundo lugar, y por lo que hace a la separación de poderes, su utilidad radica en el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos que implique un control mutuo; su finalidad es, pues, que nadie pueda asumir atribuciones que corresponde a otra función del Estado. Se trata de una garantía de democracia y de bienestar político cuyo sustento es el respeto a la constitución como el gran pacto social al que todos debemos someternos.

La Carta Democrática Interamericana³, en su artículo 3, enfatiza que la separación e independencia de los poderes públicos es un elemento esencial de la democracia representativa. Su importancia, dice la Carta, es equiparable al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho y a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, entre otros pilares del constitucionalismo democrático.

Por lo que respecta al principio de responsabilidad política, es preciso hacer hincapié en la palabra *política* y diferenciarla de otro tipo de responsabilidades como la penal, civil o administrativa: si estas últimas las asume todo individuo por el hecho de ser ciudadano, aun en el caso de que ejerza un cargo público, la responsabilidad política alcanza únicamente al ciudadano que ha asumido una función pública. Es la carga ética que le obliga a ser transparente en el ejercicio de sus funciones.

Cabe introducir aquí una breve digresión a fin de analizar si en el sector público la responsabilidad política corresponde únicamente a las cabezas institucionales. Desde mi punto de vista, la responsabilidad política, aun cuando no esté explícitamente normada, se aplica a los cargos de elección popular y a todos aquellos que ocupen un puesto de mando aunque sea de nivel medio, dado que las decisiones que tomen, los actos que realicen e incluso las omisiones en que incurran pueden generar un daño individual o colectivo por el que deban asumir responsabilidades políticas como la renuncia al cargo. Lo dicho también tiene su fundamento en el hecho de que un mal proceder de un funcionario de menor rango genera la responsabilidad política de uno mayor, e incluso de quien ejerce la titularidad del órgano público.

Las constituciones modernas establecen que el legislativo tiene la competencia para establecer la responsabilidad política de varios altos funcionarios, lo cual es correcto. Pero un funcionario medio —por ejemplo, un director departamental, que por supuesto nunca comparecerá ante el órgano legislativo— asume responsabilidad política frente a su superior jerárquico, lo cual significa que no está exento de ella. En el ejemplo, si la cabeza institucional conoce que en un determinado departamento de su institución se cometen actos de corrupción sin que el director departamental se percate, es legítimo exigir su renuncia no por haber cometido actos de corrupción —no los ha cometido y, por lo tanto, no ha incurrido en responsabilidad penal—, sino por no haber tenido la capacidad suficiente para controlar las situaciones anómalas acaecidas en su área de mando, pues, como se ha dicho, su omisión puede ocasionar inclusive el control político de la cabeza institucional.

Entiendo, por lo dicho, que el principio de responsabilidad política exige a todo funcionario público un comportamiento especial fundado en la honestidad y la transparencia, que se manifiesta en la apertura de la información, la rendición de cuentas y el fomento de la participación ciudadana en sus ámbitos de trabajo, todo ello con el fin de coadyuvar al fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia.

En la línea mencionada —se cita el dato por el carácter novedoso que tuvo en su contexto histórico—, la Constitución de 1845 ecuatoriana contemplaba un proceso político no solo para exigir responsabilidades a altas autoridades —como tradicionalmente sucede—, sino también a otros empleados públicos. Como atribución especial de la Cámara de Representantes, el texto constitucional establecía la siguiente previsión:

«Denunciar al Senado con los datos que tenga, a cualesquiera otros empleados públicos, por abusos de las atribuciones que les correspondan, o por falta de cumplimiento en los deberes de su destino; sin perjuicio de la jurisdicción que las leyes dan a los tribunales y juzgados sobre dichas

autoridades; y de requerir a las autoridades competentes, para que por las mismas causas les exijan la responsabilidad».

Otro de los principios liminares es el de la gobernanza democrática, que se aplica a todos los poderes, pero que cobra especial relevancia en el caso del poder legislativo, dada su competencia para ejercer el control político de las altas autoridades. Nos detenemos un momento en ella, trayendo nuevamente a Nogueira Alcalá (2000: 40-41):

«En el ámbito de los congresos nacionales o parlamentos es necesario modernizar los procedimientos legislativos para dotarlos de mayor eficacia, facilitando la conformación de comisiones mixtas para resolver conflictos intracamerales en los bicameralismos; dotar a los parlamentos de eficaces mecanismos de control de los actos de gobierno y la administración, dotar a los parlamentos de adecuados sistemas de información de las realidades económicas, sociales y culturales, como de las estadísticas e información ministerial; dotarlos de asistencia jurídica, científica y tecnológica relevante y suficiente para ejercer sus altas funciones».

Por supuesto, nada de esto tiene sentido sin la moralidad, la responsabilidad y la idoneidad que son exigibles al legislador para que funcione adecuadamente el sistema político, ya que «[...] de nada valen las normas constitucionales si no se apoyan en el comportamiento ético y cívico de quienes deben dar vida a las instituciones» (Salgado, 2004: 404).

Lo expuesto descansa en el deber ser; no obstante, la realidad es diferente. En esta, prima el afán de poder y la teoría del control político cede ante aquel, configurándose un poder político que trata de presentarse como un poder legítimo. La pregunta que ahora debe formularse es: ¿quién se ha apoderado del poder político en el país? Aun a riesgo de incurrir en la obviedad, la respuesta quizás deba enunciarse de la manera más sencilla: el que en un momento dado lo ha ostentado: presidentes legítimamente elegidos, gobernantes nombrados por asambleas constituyentes o congresos nacionales, asaltantes del poder bien a través de vías aparentemente democráticas, bien mediante el quebranto impudoroso de toda norma e institucionalidad concebida democráticamente.

De manera general, destacamos dos actores: los políticos a tiempo completo y las Fuerzas Armadas. Con respecto a los primeros, ya tendremos oportunidad de ver cómo logran alcanzar posiciones privilegiadas que les permiten hacerse con el poder muchas veces aun a costa de la estabilidad del sistema democrático. Por su parte, las Fuerzas Armadas han estado presentes en muchas situaciones de toma del poder, aunque a veces su intervención haya pasado desapercibida, y evidentemente ha sido visible en los golpes de Estado en los que ha participado abiertamente e inclusive en los casos en los que ha ejercido dictatorialmente el Gobierno del país.

En lo que sigue, no podemos dejar de referirnos tanto a aquellos actores políticos —que han brillado por su audacia para destruir el Estado de Derecho— cuanto a las Fuerzas Armadas —que han sido actores políticos permanentes en la vida del país—.

2. ROL POLÍTICO DE LA FUERZAS ARMADAS

Ecuador nació como Estado tras independizarse de la Gran Colombia. Su primera Constitución data de 1830 y su primer presidente fue Juan José Flores, militar venezolano que luchó en las guerras de la independencia a favor de los países americanos.

No es extraño que militares ocuparan el sillón presidencial de varios países de América recientemente independizados en supuesto reconocimiento a los servicios prestados, aunque quizás sí lo sea que decidieran permanecer en ese puesto durante la vida republicana. El origen de este poder político militar se remonta a las guerras de la independencia.

«El criterio difundido de un ejecutivo presidencial fuerte como razonara Bolívar en su mensaje al Congreso de Angostura, se hacía imprescindible para frenar la corriente de ambiciones de los altos mandos militares que pensaron que al terminar sus jefaturas en los campos bélicos, pasarían a ejercer el poder político por sobre el derecho que tenían los criollos civiles.
[...]

Lo difícil que fue el establecimiento del flamante poder de la nobleza criolla en medio de los altos mandos militares que impidieron conservar la integridad territorial que anhelaba Bolívar, por la confusión mental que generaron en los largos años de guerra al considerar que su triunfo les colocara en el sillón presidencial por sobre el derecho de los pueblos a ser gobernados por mandatarios sin uniforme, mediante la presencia de los pueblos en las urnas a través de bien organizados partidos políticos, único medio para expresar el poder civil» (Ortiz, 1995: 154-157).

No es fácil explicar la permanencia en el poder de los militares en la historia ecuatoriana, bien sea directamente o por su auspicio. No es que las constituciones ecuatorianas no hayan establecido formas de solución política de conflictos. De hecho, todas las constituciones han contemplado provisiones normativas suficientes para hacerlo. Sin embargo, en el momento de ponerlas en práctica han quedado en papel mojado porque el poder *de facto* ha primado según la posición que sobre el conflicto han adoptado las Fuerzas Armadas.

Ya tempranamente, la primera Constitución de 1830 atribuía a las Fuerzas Armadas la función de «mantener el orden público». La Constitución de 1835 y los textos constitucionales posteriores iban más allá, dado que les conferían la facultad de «sostener la observancia de la Constitución y las leyes». Incluso la vigente Constitución de 2008 establece: «Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos». Estos enunciados han coadyuvado a una interpretación abusiva del rol constitucional de las Fuerzas Armadas en virtud de la cual se han identificado ante sí y ante la sociedad como «garantes de la democracia», sin considerar que esa garantía realmente recae en los órganos políticos y jurisdiccionales del Estado. Una excepción ejemplar para la época fue la Constitución de 1861, que únicamente señalaba que la fuerza armada es «esencialmente obediente y no deliberante». Una rápida retrospectiva histórica puede contribuir a mostrar el fenómeno.

El general Juan José Flores gobernó en dos ocasiones más al país: en 1839, elegido de conformidad con las normas constitucionales, y en 1843, año en que debía terminar su segundo periodo presidencial, pero durante el cual, con el objetivo de permanecer en el poder, convocó una Convención Nacional que lo eligió como presidente por tercera ocasión. Esta Convención dictó la tercera Constitución del Ecuador, conocida históricamente

como la «Carta de la Esclavitud», que, lejos de ser republicana, era de corte dictatorial (*Expreso*, 2013). Ni su ejercicio del poder ni la Constitución duraron mucho tiempo. El 6 de marzo de 1845 tuvo lugar el primer movimiento armado en la historia de Ecuador, conocido como la «Revolución Marcista», un proceso impulsado por políticos y militares, a quienes se unió el pueblo, que terminó derrocando a Flores.

En 1852, el general José María Urbina dio un golpe de Estado y convocó una nueva Asamblea Nacional Constituyente, que dictó la sexta Constitución ecuatoriana. En 1859 el presidente Robles disolvió el Congreso —contra norma expresa constitucional— porque este había revocado sus facultades extraordinarias para enfrentar un conflicto bélico con Perú. Estos acontecimientos aceleraron un nuevo golpe de Estado y Robles se vio obligado a dimitir del cargo. Tras su dimisión se sucedieron durante dos años los denominados «Gobiernos de la crisis», y el país vivió una situación de permanente inestabilidad política con varios gobiernos locales.

Ante esta situación, y mientras ejercía el Gobierno de Quito con el apoyo de las Fuerzas Armadas —al mando del expresidente general Juan José Flores, que no se resignaba a abandonar la arena política—, Gabriel García Moreno unificó en 1861 los diversos Gobiernos y convocó una Convención Nacional que nombró al propio García Moreno presidente por cuatro años. Se inicia entonces la denominada «época garciana», denominada de este modo por la fuerte influencia de García Moreno durante este periodo. En realidad, no es exagerado afirmar que la influencia del conservadurismo garciano ha marcado la historia de nuestro país hasta nuestros días.

En 1865 se elige por primera vez en Ecuador a un presidente por sufragio directo del pueblo. Impulsado por García Moreno, fue elegido Jerónimo Carrión. Sin embargo, y debido a que no podía dominar al nuevo presidente, García Moreno llevó adelante una oposición férrea en alianza con el Congreso que terminó con la renuncia de Carrión en 1867. Veamos lo anecdótico:

«Lamentablemente y a pesar de las buenas intenciones del Gobierno, en los últimos meses de 1867 ya era incontenible la oposición que le hacían desde las Cámaras y los círculos obedientes a la influencia garciana. Entonces, el general Julio Sáenz, comandante militar de la guarnición de Quito, se le acercó y le dijo: “Excelentísimo señor, manda a decirle el señor García Moreno que renuncie usted inmediatamente a la presidencia”» (Moncayo, 1923: 373)

Tras la renuncia de Carrión, asumió el cargo Javier Espinosa y Espinosa. Como señaló Nicolás Augusto González (s.f.: 463), recopilador de la época:

«García Moreno comprendió que si verificaba las elecciones para el nuevo Congreso estaba perdido; el 16 de enero de 1869 se presentó en Quito en algunos cuarteles y los comprometió para una revolución, así como el General Julio Sáenz, comandante general de la Plaza. En seguida se dirigió a casa del señor Espinosa, y le notificó que ya no era presidente de la República, porque tal era su soberana voluntad».

Una Junta de Notables nombró a García Moreno presidente interino y, en tal condición, convocó a una Convención Nacional para que aprobara una nueva Constitución, la de 1969, la llamada «Carta Negra», otro texto constitucional de corte dictatorial que fue

refrendado en referéndum popular. La Convención Nacional nombró a García Moreno presidente para los siguientes seis años.

Asesinado García Moreno en 1875, accedió a la presidencia Antonio Borrero. A pesar de sus marcadas diferencias con García —y de la presión ejercida por los liberales—, Borrero se negó a convocar una nueva Convención Nacional. Un nuevo golpe de Estado era inminente. Apoyado por los liberales y militares, Ignacio de Veintemilla —que ejercía como comandante de Guayaquil— se proclamó jefe supremo y llegó con sus tropas a Quito tras librar sangrientas batallas.

Borrero fue derrocado en 1883, durante su segunda dictadura. En el país se formaron tres Gobiernos, el proceso de cuya reunificación se conoce como el «periodo de la Restauración». El Gobierno estaba compuesto por liberales y conservadores, pero de ambas fuerzas surgió una tercera posición política: los denominados progresistas. Se convocó una Convención Nacional que expidió una nueva Constitución el 4 de febrero de 1884 —la décima Constitución ecuatoriana, que estuvo vigente 13 años, el mayor periodo en la historia republicana de Ecuador a lo largo el siglo XIX—.

El 5 de junio de 1895 tuvo lugar la Revolución Liberal, que propició ascenso al poder el general Eloy Alfaro, figura simbólica del pensamiento liberal en la historia ecuatoriana. Hasta el primer cuarto de siglo XX se sucedieron Gobiernos de corte liberal.

La Revolución Liberal trajo consigo profundos cambios, entre ellos la profesionalización del Ejército con la formación de oficiales y tropa a través de la creación del Colegio Militar y la Escuela de Clases. A este proceso se incorporaron soldados sin formación que habían acompañado a Alfaro en sus incontables batallas a lo largo del país y que buscaban un espacio de participación no solo militar, sino también político, de allí que la nueva milicia estuviera identificada con una orientación política: la liberal.

«Esta confesionalidad política del Ejército se mantuvo y aun se acentuó en las primeras décadas del siglo XX. A la inexistencia de un Partido Liberal constituido, suplió la fuerza armada como eje articulador del liberalismo y árbitro del poder. Decía el cónsul inglés en su informe: “Para llegar a ser presidente de la República del Ecuador es necesario poseer el control del Ejército”» (Ayala, 1992: 66).

Una vez finalizado su primer periodo en el poder, Eloy Alfaro, arguyendo que los gobernantes que le sucedieron se habían alejado de los principios del liberalismo, se declaró jefe supremo en 1906 y gobernó hasta 1911. La Asamblea Constituyente promulgó la decimosegunda Constitución del Estado, que estuvo vigente hasta 1929 —es decir, durante 23 años— y que hasta hoy ha sido la Constitución de mayor duración en la historia republicana.

La mirada sintética que hemos propuesto parece suficiente para relatar la historia política ecuatoriana del siglo XIX. Hay quienes afirman que la confrontación y la inestabilidad política de aquel siglo fueran las causantes de los golpes de Estado. Sin duda es así, pero en el siglo XX nada cambió. Entre 1922 y 1972 hubo «[...] más de 50 gobernantes, entre encargados del poder, presidentes interinos, dictadores y presidentes constitucionales, alternándose en los gobiernos *de facto* tanto civiles como militares» (Velasco, 2004: 18).

El último Gobierno militar ecuatoriano fue un triunvirato —los máximos representantes de las fuerzas aérea, marina y terrestre— que gobernó desde 1976 hasta 1979. Este triunvirato ascendió al poder mediante un golpe de Estado contra el General Guillermo Rodríguez Lara, que en 1972 había dado un golpe de Estado para derrocar al presidente Velasco Ibarra. Este último ejercía entonces su quinto periodo presidencial tras haber sido elegido presidente por votación popular, si bien en ocasiones anteriores también había accedido al poder a través de revueltas cívico-militares e incluso, en su primer periodo presidencial en 1934, cuando apenas había permanecido un año en el poder se declaró dictador porque el Congreso se opuso a sus reformas económicas. Velasco disolvió el Congreso y fue también derrocado por los militares.

Aun en el presente siglo XXI, en Ecuador han sido derrocados ya dos presidentes que accedieron a su cargo por elección popular; en ambas ocasiones la destitución tuvo lugar mediante revueltas populares, la primera de ellas dirigida por un coronel retirado. Si bien en estos casos las Fuerzas Armadas no accedieron al poder y se respetó la sucesión del correspondiente vicepresidente, su participación fue activa, dado que retiraron el respaldo al presidente, que dejó de contar con la protección necesaria para garantizar su seguridad.

Además del histórico que hemos revisado, existen varios análisis sobre el origen del fenómeno de la implicación en el poder político de las Fuerzas Armadas. Hay quienes consideran que se trata de ambición personal. Velasco (2004: 24) nos recuerda que Fernando Belaúnde Terry, expresidente peruano, señalaba que los militares «[...] creen que la Presidencia de la República es el último ascenso de su carrera». La ambición también trae causa de la pretensión de las Fuerzas Armadas de mantener los privilegios adquiridos, que tras décadas de acumulación de poder no son pocos.

En esa línea, por ejemplo, la Constitución de 1967 establecía que «[...] la ley determinará la colaboración que sin menoscabo de su misión fundamental deba prestar la Fuerza Pública al desarrollo económico y social del país». La propia Constitución de 2008 vigente va más allá y dispone: «Las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley». Estas previsiones constitucionales han abierto las puertas para que las Fuerzas Armadas realicen actividades ajenas a su función. Por ejemplo, tienen industrias de servicios profesionales como la ingeniería o producción de armamento que les reportan significativos ingresos, e incluso aquellos que se retiran de su carrera militar pueden ser contratados para trabajar en ellas.

El combate contra la izquierda también figura entre las primeras razones del fenómeno que estamos analizando y la historia así lo avala. A tal efecto, el comunismo fue designado como el enemigo a vencer. En estos casos, la participación de los militares no fue únicamente doméstica, sino también continental y estuvo respaldada e inclusive planificada y financiada por los Estados Unidos de Norteamérica⁴. Los ejemplos de presidentes derrocados a través de esta vía son numerosos: entre muchos otros, Jacobo Arbenz en Guatemala (1954), Velasco Ibarra en Ecuador (1961), Juan Bosch en la República Dominicana (1963), Salvador Allende en Chile (1973)⁵.

La corrupción y la injusticia social son otros factores a tomar en consideración, dicho esto en el sentido de que pueden activar a una milicia progresista, aunque, por supuesto, es preciso señalar que no pueden justificar un golpe de Estado. No hay que olvidar que los militares provienen de la propia sociedad y que, por lo tanto, reproducen sus características, entre ellas la conciencia de clase. Los estratos sociales a los que pertenecen la mayor parte de militares, aun hoy, son las clases media y baja. En esta línea, un ejemplo recurrente destacado por los autores ecuatorianos es la «Revolución Juliana», movimiento que estalló en 1925 y terminó con el dominio liberal del primer cuarto de siglo. Al respecto, Paz y Miño (2000: 34) señala:

«El 9 de julio de 1925 se produjo la “Revolución Juliana”, un movimiento de la “Liga de los Jóvenes Oficiales” del Ejército, que estableció una Junta de Gobierno e inauguró un periodo de profundas reformas en la economía del país. Las motivaciones del golpe militar fueron diversas, pero ante todo se proclamó la necesidad de liquidar el predominio de la “oligarquía plutocrática” expresada en la poderosa banca guayaquileña, a la que se inculcó por la depreciación monetaria, el alto costo de la vida, la escasez de divisas, el endeudamiento y penuria fiscales, las sobreemisiones inorgánicas de dinero y el clima de agitación social».

Las profundas reformas en materia económica a las que se refiere Paz y Miño efectivamente fueron tales y quedaron plasmadas en cambios muy relevantes, entre ellos la creación de instituciones vigentes hasta la actualidad —por ejemplo, el Banco Central, con poder para dirigir la política monetaria—; la Superintendencia de Bancos, que fue un mecanismo más para limitar la libertad con que la banca privada había operado; la Contraloría General del Estado, instituida como órgano de control en el manejo de los recursos públicos; el Banco Hipotecario, dotado de capacidad para conceder créditos para el desarrollo de proyectos productivos; o la Caja de Pensiones, que fue el antecedente del actual Instituto de Seguridad Social.

Hay quienes ven factores externos a la propia milicia, pero que promueven y aun avalan su participación en los golpes de Estado. Al respecto, Brewer Carías (2000: 20) señala:

«Los fracasos de la representatividad y participación democráticas, por los abusos de los partidos políticos han hecho surgir en América Latina la tentación autoritaria que, precisamente, se monta sobre el concepto de la concentración del poder, lo que se agrava aún más si al poder militar se lo erige como poder no subordinado».

No dejan de ser interesantes las referencias al rol de los medios de comunicación en la materia que nos ocupa. Al respecto, Velasco (2004: 24-25) apunta:

«El expresidente de Costa Rica, José Figueres, recoge otros dos factores que a su juicio tal vez han sido más influyentes en la desestabilización de la democracia en América Latina: las opiniones irresponsables y los medios de comunicación irresponsables. Los periódicos, la TV, la radio, así como llevan a los pueblos a la guerra internacionalmente, también los conducen al derrumbe de los gobiernos democráticos».

En Ecuador, la prensa también actúa según sus propios intereses. Córdova (2003: 2) señala la diferente calificación del golpe de Estado que los medios de comunicación realizaron en función del presidente al que se derrocaba. En los casos de Febres Cordero (1987)

o Mahuad (2000), usaron expresiones como «[...] “comedia bufa, pesadilla monstruosa, jornada trágica, golpismo, atentado contra la democracia”, sin embargo, cuando se trató de Bucaram en 1997 se referían a “revolución de las conciencias, amanecer de la dignidad, carnaval multicolor, campanada democrática, plebiscito espontáneo del pueblo”».

De cualquier modo, sería un despropósito afirmar que el poder en Ecuador lo han monopolizado los militares; también lo han ostentado caudillos políticos que han aprovechado la normativa para su beneficio o simplemente la han inobservado. A continuación, haremos una revisión histórica del fenómeno.

3. CONSTITUCIONES, CAUDILLISMO Y QUEBRANTAMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

A excepción de la primera Constitución, todas las demás han incorporado previsiones normativas sobre control político. Incluso aquellas caracterizadas por su fuerte impronta dictatorial no han dejado de lado la regulación de las relaciones de poder entre legislativo y ejecutivo, y esto incluye el juicio político de los congresos sobre los presidentes y sus gabinetes. De ahí que los conflictos políticos que han marcado la historia del país no puedan ser atribuidos a ausencia o insuficiencia normativa.

En referencia a la relación política entre legislativo y ejecutivo, la Constitución de 1830 atribuía al poder legislativo —ejercido por el Congreso de Diputados⁶— la competencia para admitir o rehusar la dimisión del cargo del presidente. A pesar de que el texto constitucional preveía que una de las posibles razones para reemplazar al presidente era la «[...] inhabilidad física o moral o por cualquier impedimento temporal», no establecía ni el órgano ni el procedimiento para declarar su cese. De hecho, aquella Constitución no hacía ninguna referencia a la posibilidad de destitución del presidente, aunque establecía responsabilidad del jefe de Estado por los actos que se mencionan a continuación:

- i)* Por entrar en conciertos contra la independencia y libertad del Estado, o de cualquier otro estado de la República;
- ii)* Por infringir la Constitución; atentar contra los otros poderes; impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción a las leyes formadas constitucionalmente; y provocar una guerra injusta;
- iii)* Por abuso del poder contra las libertades públicas, y captar votos para su elección.

La Constitución calificaba estos actos como delitos, si bien no indicaba ningún procedimiento especial para sancionarlos. De ahí que identifiquemos vacíos que nos impiden determinar si el presidente podía ser juzgado directamente por el poder judicial, ya que no se preveía autorización del legislativo ni inmunidad parlamentaria ni fuero. En definitiva, la Constitución de 1830 no preveía ningún procedimiento que pudiera catalogarse como juicio político.

La Constitución de 1835 inaugura en el país lo que conocemos como juicio político, y lo hace siguiendo el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica: se originaba en el poder legislativo —ya de composición bicameral—, procedía por acusación de la Cámara de Representantes dirigida a la Cámara de Senadores, órgano que llevaba adelante el procedimiento cuando la acusación se tuviera por objeto funciones oficiales y, en tal caso, podía destituir al acusado o inclusive declararlo temporal o perpetuamente incapaz de servir en los destinos públicos.

Hasta aquí vemos claramente cómo se articula la responsabilidad política, si bien, adicionalmente se abre la posibilidad de declarar la responsabilidad penal a través de juicio y sentencia de tribunal competente. La Constitución de 1835 añade que, si la acusación no tenía por objeto la conducta oficial, el Senado se limitaba a declarar si procedía o no causa penal y que, en caso de que procediera, lo entregaría al tribunal competente.

El juicio político que prevé la segunda Constitución ecuatoriana —y que, como veremos más adelante, se mantendría con el mismo procedimiento hasta la Constitución de 1966— se diferenciaba del modelo norteamericano por el hecho de que en Ecuador no se estableció que el Senado estaría presidido por el titular del poder judicial, excepción hecha de la Constitución de 1946, que disponía: «En los casos de enjuiciamiento al presidente de la República, al vicepresidente o al encargado de la función ejecutiva, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema».

Algunas cuestiones importantes a considerar en el modelo de juicio político señalado son las siguientes:

i) La acusación de la Cámara de Representantes no procedía solamente contra el presidente, sino también contra cualquier persona que se hallase encargada del poder ejecutivo, de los ministros y consejeros de gobierno e inclusive los jueces de Corte Suprema de Justicia.

ii) A partir de la aprobación de la Constitución de 1835 se han establecido prohibiciones específicas al presidente de la República. Si el texto de 1935 especificaba las prohibiciones de manera detallada, otras —por ejemplo, la Constitución de 1869— lo hacían de manera general «[...] por todos los actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor, la seguridad o la independencia del Estado, o infringido abiertamente la Constitución», una redacción que, por su amplitud y vaguedad, se presta a interpretación subjetiva.

Al respecto, cabe señalar que ya desde la Constitución de 1851 se había establecido que solo la Asamblea Nacional podría interpretar la Constitución o resolver las dudas que suscitase la inteligencia de su articulado; en su esencia, esta norma se mantuvo vigente durante aproximadamente 150 años, hasta que la vigente Constitución de 2008 atribuyó la competencia interpretativa a la Corte Constitucional. Esta línea, la supremacía constitucional —principio que, por supuesto, se mantiene hasta nuestros días—, fue específicamente establecida por primera vez en la Constitución de 1897. El texto constitucional de 1906 añadía: «Asimismo, solo al Congreso le corresponde declarar si una Ley o Decreto Legislativo es o no inconstitucional». Se instituía así en Ecuador una especie de control consti-

tucional concentrado de las leyes en el que no intervenía un órgano judicial, disposición que se mantuvo incluso cuando en 1945 se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Es también destacable que, desde las constituciones tempranas, se otorgó importancia a la separación de poderes, no solo entre el legislativo y el ejecutivo —típicamente, mediante la prohibición de que el ejecutivo disuelva las Cámaras—, sino también entre el poder judicial y los otros dos poderes del Estado —a través del establecimiento de normas que le impiden ejercer competencias propias de este o interferir en sus procesos—. La Constitución de 1852 y las siguientes incorporaron la imposibilidad de coartar la libertad de los jueces y la Constitución de 1861 añadió la imposibilidad del poder legislativo de intervenir en los procesos judiciales. La inclusión de cláusulas específicas en este sentido ha sido una constante en todas las constituciones ecuatorianas.

Esta forma de control político pervivió largamente en el transcurso de la historia —prácticamente, mientras el sistema parlamentario fue bicameral—, pero debo señalar lo que considero uno de los limitantes para su mejor desarrollo, a saber, que el poder legislativo nunca sesionaba permanentemente, sino por períodos de sesenta o noventa días cada año y a veces hasta cada dos años, según lo estableciera la constitución de turno. Solamente a partir de la aprobación la Constitución de 1998 el órgano legislativo sesiona de forma permanente.

Cabe destacar dos hechos de connotación política ocurridos a finales del siglo XIX y relacionados con el control democrático entre poderes. El primero tuvo como protagonista al presidente Flores Jijón (1888-1892), quien renunció a la presidencia al mes de ser poseionado, renuncia que fue rechazada por el Congreso en virtud de sus atribuciones constitucionales relativas a la aceptación de la dimisión del cargo de presidente. El segundo, fue el escándalo de «La venta de la bandera» (1894-1895), que generó una revuelta que dio lugar a la renuncia del presidente Cordero en 1895. El Congreso no lo sancionó por causas en las que se le pudieran imputar razones oficiales, pero de acuerdo con lo que estipulaba la Constitución, remitió el caso a una instancia judicial. Cordero fue absuelto por la Corte Suprema de Justicia tres años después.

La Constitución de 1929 introdujo una reforma que, en principio, no parece muy significativa, pero que en la práctica tuvo efectos directos. La norma reformada, o mejor dicho «reforzada», hacía referencia a las atribuciones privativas de la Cámara de Diputados y establecía: «Examinar las acusaciones que se propusieren por sus propios miembros, por individuos particulares o por corporaciones [...] Si estimare fundadas dichas acusaciones, deberá presentarlas ante el Senado».

Hasta entonces, la Cámara de Diputados solamente podía conocer acusaciones que presentaran personas externas, por lo que la Constitución de 1929 ampliaba la capacidad de presentar acusaciones también a los propios diputados, con lo que se abrió la posibilidad de mostrarse de forma vistosa en la participación política, situación que en adelante provocó, no pocas veces, que congresistas con aspiraciones presidenciales adquieran fama política después de tener éxito en acusaciones directas al poder ejecutivo y, en consecuencia, allanar su camino a la Presidencia de la República. Mencionaremos dos casos para ilustrar esta dinámica:

El primero es el de José María Velasco Ibarra. Las elecciones de 1932 dieron el triunfo al liberal Martínez Mera, presidente que en 1933 encontraría una fuerte oposición en el Congreso Nacional. El presidente de la Cámara de Diputados, Velasco Ibarra, pidió ante el Congreso la renuncia del presidente de la República acusándolo de haber ganado las elecciones de manera fraudulenta y de haber ejercido la política internacional con ineptitud. El pedido de renuncia tuvo eco entre los congresistas, que aceptaron la moción por mayoría. Martínez Mera se negó a renunciar y obtuvo el respaldo político de su gabinete, lo que provocó que el Congreso emitiera un voto de desconfianza a los ministros de Estado, que cesaron en sus cargos. El presidente de la República nombró un nuevo gabinete y obtuvo la misma respuesta de desconfianza por el Congreso, que llegó a descalificar hasta a siete gabinetes conformados por el presidente cada vez que cesaban los anteriores. El conflicto político terminó con la destitución del presidente por parte del Senado, que lo condenó por mal manejo de la política internacional. Velasco Ibarra ganó las elecciones presidenciales de 1934.

El segundo hace referencia a la figura de León Febres Cordero, diputado nacional en el periodo 1979-1984. Febres se abanderó del caso conocido como «muñecas de trapo» —que imputaba un negociado en la adquisición de juguetes navideños para los hijos de los miembros de la Policía Nacional— contra el entonces ministro de Gobierno, que fue censurado y destituido del cargo. El caso obtuvo amplia cobertura mediática y es considerado como el hecho que catapultó a la presidencia de la República a Febres Cordero en las elecciones de 1984.

Casos como los mencionados son los que llevan a Verdugo (2009: 18) a sostener que «[...] los actores políticos han desplegado estrategias individuales de acción política para potenciar su poder de veto y lograr una posición privilegiada en el escenario de negociación tanto intraparlamentario como frente a otras funciones del Estado».

La Constitución de 1945 hacía referencia a la censura que podía realizar el Congreso a los ministros, en virtud de la cual cesaban en sus funciones y no podrían ocupar ninguna cartera de Estado durante los dos años siguientes. La Constitución de 1946 contenía una norma similar, pero especificaba que el censurado no podría volver a ser ministro durante los dos años posteriores «[...] ni en el mismo periodo presidencial».

También la Constitución de 1946 determinaba que, además de las prohibiciones y causas de responsabilidad establecidas para el presidente de la República, los ministros también eran responsables por soborno, concusión, malversación de fondos públicos, coacción indebida, negligencia o retardo en la ejecución de las leyes o decretos ejecutivos, introduciendo por primera vez en la norma constitucional delitos específicos vinculados a la corrupción.

Aprovechamos para mencionar que durante el siglo XX Ecuador tuvo dos constituciones de duración especial: la de 1938, que fue redactada por una Asamblea Constituyente pero que nunca entró en vigor porque el presidente elegido por la Asamblea decidió no promulgarla; y la de 1945, una Constitución muy ponderada por su contenido y los avances que planteaba —por ejemplo, la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales,

primer antecedente de la actual Corte Constitucional, así como del Tribunal Supremo Electoral, órgano garante de la independencia de los procesos electorales—, pero que apenas estuvo vigente algo más de un año, debido a que el presidente, José María Velasco Ibarra —que para entonces fungía de dictador, dado que había sido colocado en el cargo tras una revuelta denominada «La Gloriosa»—, no se sentía cómodo con aquella Constitución, y cuestionaba que el texto constitucional fortaleciera varios órganos diferentes al ejecutivo, por lo que convocó a una nueva Asamblea Constituyente que redactó y aprobó la Constitución de 1946 (Vega, 1986: 120-121).

La Constitución de 1979, con la que el país retornó a la democracia, estableció la unicameralidad en el sistema parlamentario. Las dos constituciones siguientes han mantenido este modelo legislativo, que tiene su sede en el órgano inicialmente denominado Cámara Nacional de Representantes. Fue una reforma radical que implicó un cambio sustancial del modelo hasta entonces existente del enjuiciamiento político, dado que, al haber un solo órgano legislativo, terminó el sistema en el que una Cámara acusa y la otra conoce y decide.

El periodo de casi 20 años en el que estuvo vigente la Constitución de 1979 se caracterizó por la alta conflictividad y el intenso enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. Respecto a la norma que preveía el cese de los ministros en caso de haber sido sancionados, vale recordar un episodio de marcada prepotencia por parte del entonces presidente Febres Cordero (1984-1988) en un caso que afectaba a su ministro de Gobierno, Robles Plaza.

«Los diputados interpelantes [...] acusan a Robles Plaza de haber cometido graves violaciones a los derechos humanos. En los días previos a la interpelación, el país vive un clima de incertidumbre y miedo. Robles Plaza califica a los parlamentarios de “miserables encubridores de terroristas y narcotraficantes”. [...] Al mismo tiempo, Robles Plaza no da la cara en el Congreso. El juicio político se inicia sin su presencia [...]. Durante este proceso, el “Congreso recibe pruebas de más de 100 ejecuciones extrajudiciales, 180 casos de tortura y unos 200 casos más de violaciones de derechos humanos perpetrados por la policía desde 1984”, reseña el informe 1988 de Amnistía Internacional. Pese a las presiones de la cúpula militar y policial, el Congreso censura a Robles Plaza pero Febres Cordero se niega a acatar la resolución y lo mantiene al frente del Ministerio de Gobierno, desafiando a la mayoría de ecuatorianos que se pronuncia, en encuestas, comunicados, cartas, huelgas, manifestaciones y demandas legales, por su inmediata separación» (Tamayo, 2008: 70-71).

Robles Plaza se mantuvo en el cargo durante aproximadamente tres meses y renunció poco antes de las nuevas elecciones presidenciales. En la siguiente Constitución (1998), la redacción de la norma constitucional fue modificada en estos términos: «La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al presidente de la República».

Otro hecho particular ocurrido durante la vigencia de la Constitución de 1979 fue la destitución del presidente Abdalá Bucaram, que gobernó desde agosto de 1996 hasta febrero de 1997. En los cinco escasos meses de su mandato, hubo múltiples manifestaciones de rechazo a su forma de gobernar y a la corrupción reinante. En este escenario, durante una marcha popular de gran dimensión, el Congreso Nacional votó una resolución, aprobada por mayoría simple, en la cual declaró su «incapacidad mental para gobernar». Este acto no

contó con ningún documento que pudiera sustentar la decisión legislativa. Adicionalmente, el Congreso tampoco respetó la regla de la sucesión presidencial, en virtud de la cual le correspondía ejercer la presidencia a la vicepresidenta, Rosalía Arteaga, y en su lugar nombró presidente interino, figura inexistente, al presidente del Congreso, Fabián Alarcón.

El precepto de la Constitución de 1979 que sirvió de apoyatura para la destitución del presidente Abdalá Bucaram señalaba que el presidente cesaba en el cargo, entre otras razones, por «[...] incapacidad física o mental permanente, declarada por la Cámara de Representantes». La norma no era nueva en la historia del país: las constituciones del siglo XIX ya la contemplaban, con algunas variantes pero sin cambios sustanciales. La Constitución de 1852 hacía referencia a la «[...] imposibilidad perpetua física o moral»; mientras que la Constitución de 1884 aludía a la «[...] imposibilidad física o mental declarada por el Congreso»; la Constitución de 1869 la mejoró estableciendo que la vacancia del presidente se produciría, entre otras razones, por el «[...] impedimento físico o mental que, calificado previamente por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, inhabilite al presidente para el ejercicio de sus funciones». Por su parte, la Constitución de 1998, con el antecedente expuesto, decía: «[...] por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional».

La Constitución de 1998 establecía específicamente todas las autoridades contra las que el legislador podía iniciar un juicio político. Entre ellas destaca a los vocales del Tribunal Constitucional, pero no incluyó ni a los miembros de la Corte Suprema de Justicia ni a los del Consejo de la Judicatura, órganos ambos de la función judicial. No es coherente la diferencia de trato entre el Tribunal Constitucional y la función judicial, puesto que ambas instancias cumplen funciones jurisdiccionales. Tenía incluso más sentido incluir al presidente de la Corte Suprema de Justicia como cabeza del Consejo de la Judicatura, pues sus atribuciones se extendían más allá del conocimiento de procesos judiciales, por lo que habrían podido establecerse responsabilidades en sus acciones administrativas.

La Constitución de 2008 es más coherente: excluye del juicio político a la Corte Constitucional e incorpora al Consejo de la Judicatura, pero no a la Corte Nacional de Justicia. La coherencia radica en que dispensa el mismo tratamiento a dos órganos de naturaleza jurisdiccional. Adicionalmente, hay que señalar que el Consejo de la Judicatura está conformado por vocales que no tienen ninguna responsabilidad en el campo jurisdiccional, incluido su presidente, ya que sus atribuciones se ciñen únicamente al ámbito de gobierno, administración y disciplina de la función judicial.

Aunque se trata de una cuestión polémica y digna de debate, mi posición personal es que los órganos jurisdiccionales como la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional deben estar sujetos al enjuiciamiento político. Hay quienes no lo consideran así y fundamentan su toma postura en la independencia y la imparcialidad. Aunque este es, sin duda, un argumento de peso, la práctica nos demuestra que muchas veces estos órganos procedieron de forma políticamente equivocada, olvidándose incluso de respetar los procesos jurisdiccionales constitucionales y legales y fallando contra norma expresa. ¿Quién debería en estos casos activar un nivel de control que pueda poner límites a una actuación

indebida y a veces hasta abusiva? Creo que, dado el nivel de responsabilidad que tienen sus altos cargos, control político por parte del órgano legislativo es procedente.

Por otro lado, es verdad que, en este punto, y en virtud de la actuación abusiva del legislativo, la historia no me da la razón. Entre noviembre y diciembre de 2004, el Congreso Nacional cesó al Tribunal Supremo Electoral, a la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal Constitucional —a estos últimos argumentando que sus miembros habían sido designados de forma ilegal un año y medio antes—. Adicionalmente a la cesación de sus cargos, el Congreso inició juicios políticos contra algunos de los vocales del Tribunal Constitucional. El fundamento de estos procesos fue el cuestionamiento de dos resoluciones que había emitido el órgano constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013), en conocimiento del caso, señaló: «El Derecho ecuatoriano prohibía juzgar a los vocales del Tribunal Constitucional por el contenido jurídico de sus votos y, en particular, por la inconformidad del poder legislativo con una sentencia judicial» (pár. 224). La Corte no sustenta la falta de competencia en la imposibilidad de iniciar un juicio político, sino en el hecho de que el fondo del proceso político puede afectar la independencia de poderes.

De hecho, la Corte indica que, como ha señalado anteriormente, «[...] los jueces solo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos con debidas garantías» (pár. 200) y recuerda su jurisprudencia en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, en el que acepta la procedencia de un juicio político siempre que se respete el debido proceso.

Por lo expuesto, considero que es viable un juicio político contra los jueces de la Corte Constitucional siempre que en él no se valoren sus decisiones jurisdiccionales, puesto que ello atentaría a la independencia de poderes. Lo considero posible en la medida en que no existe ninguna otra forma de control externo del órgano constitucional, lo que, me parece, tampoco conjuga con la democracia, además de que no todos sus actos necesariamente descansan en sentencias —por ejemplo, realizar acuerdos políticos previos al dictado de una resolución—, lo cual puede ser valorado en un juicio político independientemente del contenido de la sentencia; y, por último, porque un juicio político que se cña al debido proceso cumple con una de las premisas básicas de procedencia.

La Constitución vigente de 2008 establece que la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley no solo a las autoridades del ejecutivo, sino también de los otros poderes. Las constituciones ecuatorianas fueron unánimes en establecer tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial; únicamente la vigente Constitución de 2008 ha instaurado un nuevo modelo, que establece dos más: el electoral y el de transparencia y control social.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS, como órgano de la función de transparencia y control social, ha asumido una serie de atribuciones, pero cabe mencionar de manera especial aquella que tradicionalmente correspondía al órgano legislativo: la designación de varias autoridades del Estado. Este órgano de participación ciudadana ha adquirido, pues, competencias que le otorgan gran cantidad de poder, lo

que fue cuestionado por algunos actores sociales y políticos. La controversia llevó a una consulta popular que permitía a un CPCCS transitorio evaluar y cesar a las autoridades, lo que evidentemente entraba en contradicción con la normativa constitucional del juicio político, pues se abría una posibilidad ajena a la Constitución de censura de las autoridades del Estado.

En el momento de escribir estas líneas, el CPCCS transitorio ha cesado a 27 autoridades, entre otras el Consejo de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, el Defensor del Pueblo, y ha nombrado a sus sustitutos sin respetar la normativa constitucional ni legal. Incluso ha cesado a magistrados de Corte Constitucional sin que en este momento el país cuente con el órgano concentrado de control constitucional.

Este hecho nos hace pensar que, en este trabajo —en el que tanto hemos reflexionado sobre los golpes de Estado—, posiblemente dejemos pendiente el tratamiento de los golpes blandos: la toma del poder sin derramamiento de sangre a través de estrategias que aparentan respeto al Estado de Derecho como la utilización de la función judicial u otros órganos del poder público o incluso el voto popular, pero mediante procesos y fines ilegítimos que, aunque a primera vista no lo parezcan, no por ello son menos dañinos para la democracia.

Para concluir, podemos afirmar que a casi 200 años de su independencia, la democracia en Ecuador aún no se ha desprendido de sus propios poderes políticos que, una y otra vez, retornan para retomar el poder, aunque ello signifique pisotear la Constitución y el Estado de Derecho. Entonces quizás sea oportuno terminar con la siguiente reflexión de Paz y Miño (1992: 266): «Así, pues, en la historia del país los caudillos —civiles o militares— asumieron un papel providencial, considerándose hombres indispensables, capaces de imponer autoridad incluso por encima de la Constitución y las leyes».

NOTAS

1. El presidente Jaime Roldós Aguilera, el primero en el retorno a la democracia, falleció en un accidente de aviación. Aunque no ha sido judicialmente demostrado, se han encontrado sólidos indicios que permiten suponer que fue víctima de un atentado en el que estuvo directamente vinculada la CIA.
2. En menos de diez años, desde 1996 hasta 2006, Ecuador tuvo siete presidentes.
3. La Carta Democrática Interamericana fue aprobada por Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos, OEA, en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001.
4. En mi opinión el libro más completo respecto a esta posición corresponde a Philip Agge, *Diario de la CIA, la Compañía por dentro*. Agge es un exagente de la CIA que escribió detalladamente sobre sus prácticas y muchos de los golpes de Estado que tiene a su haber en América Latina.
5. Posiblemente, el derrocamiento de Allende sea el más visible ejecutado por el denominado Plan Cóndor, que consistió en acciones militares especializadas coordinadas por los Estados Unidos de Norteamérica que combatieron a los gobiernos de izquierda y progresistas de Latinoamérica. Uno de sus puntales fue la Escuela de las Américas, del Ejército de los Estados Unidos, conocida por enseñar y promover, en nombre de la seguridad, violaciones de los derechos humanos. En ella se instruyeron miles de militares de países americanos que posteriormente alcanzaron, inclusive, el poder en sus países.

6. La primera Constitución fue unicameral, lo que cambió en las siguientes constituciones: estas establecieron un sistema bicameral que, a excepción de la Constitución de 1945 —que apenas duró un año—, se mantuvo hasta la Constitución de 1979.

BIBLIOGRAFÍA

- ALUANI, Makram (1990): *La Ciencia del Control Político*, Venezuela: Alfadil Ediciones.
- AYALA, Enrique (1992): «El Ejército Ecuatoriano en la Revolución Liberal (1895-1912)», en J. Núñez Sánchez (ed.), *Historia Política del Siglo XX*, Quito: Editora Nacional, 59-98
- BREWER-CARÍAS, Allan (2000): «América Latina: retos para la Constitución del Siglo XXI», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA, 13-33.
- CÓRDOVA, Gabriela (2003): *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013): Caso Tribunal Constitucional vs. Ecuador [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr>>. [Consulta: 30/10/2018.]
- Expreso (2013): «Carta de la Esclavitud» [en línea] <<https://www.expreso.ec>>. [Consulta: 25/09/2018.]
- GONZÁLEZ, Nicolás (s.f.): en Eloy Alfaro, *Obras Completas. Escritos Históricos*, t. IV (2012), Quito: Consejo Nacional Electoral.
- GUZZINI, Stefano (2015): «El poder en Max Weber», *Relaciones Internacionales*, 30 [en línea] <<http://www.repositorio.uam.es>>. [Consulta: 15/08/2018.]
- MONCAYO, Abelardo (1923): «Añoranzas», Quito: Talleres Tipográficos Nacionales, en Avilés, Efrén, «Carrión Dr. Jerónimo», *Enciclopedia del Ecuador* [en línea] <<http://enciclopediaelecuador.com>>. [Consulta: 26/09/2018.]
- NOGUEIRA, Humberto (2000): «Estado de Derecho, buen gobierno, gobernabilidad o gobernanza», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA, 35-53.
- ORTIZ, Marcelo (1995): *Origen del Poder Político en el Ecuador*, Quito: Gráficas San Pablo.
- PAZ y MIÑO, Juan (1992): «Una aproximación histórica al 'populismo' en Ecuador» en J. Núñez Sánchez (ed.), *Historia Política del Siglo XX*, Quito: Editora Nacional, 259-277
- (2000): *Cuando el oro era patrón*, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- SALGADO, Hernán (2004): «Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, t. I, Montevideo: Konrad - Adenauer - Stiftung A.C., 381-405.
- SCHENONI, Luis Leandro (2007): «El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo», *Andamios. Revista de Investigación Social*, 4 (7), 207-226 [en línea] <<http://www.scielo.org.mx>>. [Consulta: 12/08/2018.]
- TAMAYO, Eduardo, (2008): *Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) Resistencias al autoritarismo* [en línea] <<http://www.alainet.org/publica/resistencias/>>. [Consulta: 20/10/2018.]
- VELASCO, Lisímaco (2004): *Civiles + Militares = (El hábito no hace al monje)*, Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.
- VERDUGO, Julio (2009): *El juicio político como mecanismo de fiscalización y control político en la Función Legislativa Ecuatoriana: 1978-2007*, Quito: Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional.
- VEGA, Silvia (1986): *La Gloriosa*, Quito: Editorial El Conejo.
- WEBER, Max (1964): *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* [en línea] <<http://www.zoonpolitikonmx.files.wordpress.com>>. [Consulta: 15/08/2018.]

Fecha de recepción: 12 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2019.