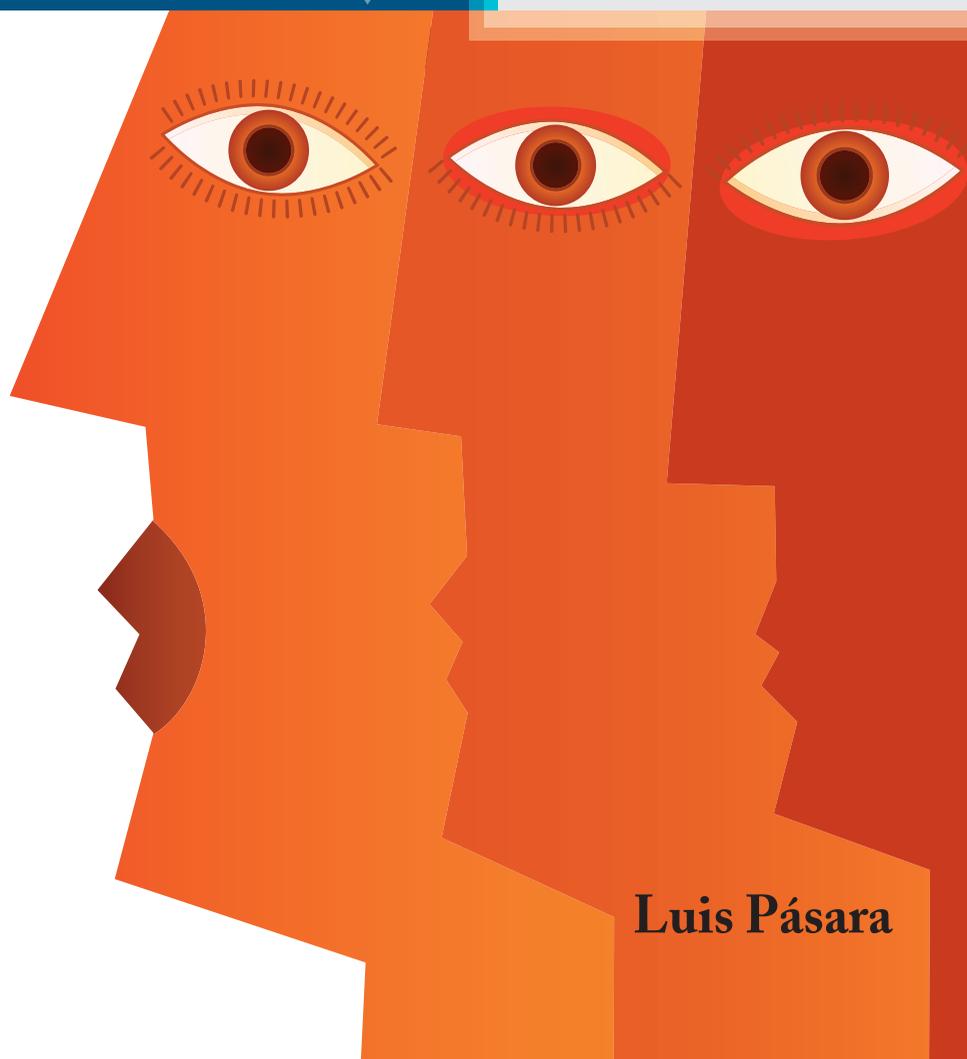




Resumen Ejecutivo

**Independencia
judicial en la
reforma de la
justicia ecuatoriana**



Luis Pásara

© 2014 Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal

El texto completo del informe puede ser consultado en: www.dplf.org

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana

Resumen ejecutivo

Hoy en día existe un consenso en torno a que la independencia judicial requiere la inexistencia de condicionamientos capaces de plasmarse en interferencias en la actuación de la administración de justicia. La independencia se sitúa tanto en el nivel de la institución como en el nivel del juez individual. La institución puede gozar de independencia –respecto a injerencias extrañas a ella– pero el juez puede no serlo, en razón de presiones provenientes de la propia organización. Cuando se trata del juez individual, la independencia consiste en la ausencia de vínculos o interferencias que lo lleven a decidir en un sentido determinado; esto es, que le impidan ser imparcial al resolver los casos que conoce.

Los nombramientos, la carrera y el control disciplinario constituyen escenarios clave para afectar la independencia. El juez sólo puede ser independiente cuando su nombramiento en el cargo y la permanencia en él no se hallan bajo el control de alguien que tiene interés en un pleito.

La democracia requiere de la independencia judicial debido a que es ante el órgano judicial que se puede hacer responsables de sus actos, constitucional y legalmente, a quienes ejercen el poder. Pero el control sobre los actos de gobierno solamente puede ser ejercido por jueces independientes. Si el poder judicial no ejerce seriamente la función de control de constitucionalidad y de legalidad sobre los actos de gobierno, su papel queda reducido a resolver conflictos entre particulares y el equilibrio de poderes, indispensable para la democracia, resulta vaciado de contenido.

Ecuador es un país en el que el estado de derecho no ha tenido un desarrollo sólido. Siendo un país políticamente inestable a través de su historia, el poder ha hecho de la justicia parte del juego político. De ahí que críticas al sistema de justicia y propuestas para reformarlo se hayan multiplicado durante las últimas décadas. En ese marco y habiéndose iniciado en 2011 una reforma de la justicia en Ecuador, el presente informe se preguntó: ¿qué ha ocurrido con la independencia judicial en el contexto de la Revolución Ciudadana que lidera el

Ecuador es un país en el que el estado de derecho no ha tenido un desarrollo sólido. Siendo un país políticamente inestable a través de su historia, el poder ha hecho de la justicia parte del juego político. De ahí que críticas al sistema de justicia y propuestas para reformarlo se hayan multiplicado durante las últimas décadas. En ese marco y habiéndose iniciado en 2011 una reforma de la justicia en Ecuador, el presente informe se preguntó: ¿qué ha ocurrido con la independencia judicial en el contexto de la Revolución Ciudadana que lidera el presidente Rafael Correa?

Se examina un conjunto de doce casos que, habiendo sido judicializados, adquirieron relevancia social o política y, en todos los casos, alta repercusión mediática en razón de implicar, de parte del gobierno, un propósito sancionador de protestas sociales o conductas de disidencia política que importaría violación de derechos fundamentales.

presidente Rafael Correa? El trabajo no intentó abarcar, pues, el conjunto de las acciones desarrolladas en el curso de la reforma de la justicia emprendida en Ecuador sino que se limitó a interrogarse por el curso adoptado, en medio de ese proceso, por la independencia judicial.

En septiembre de 2013 se realizó el trabajo de campo en Ecuador, mediante entrevistas y la recolección de material publicado y no publicado. El informe usa tres fuentes principales: sentencias judiciales recaídas en un conjunto de casos de alto relieve social, resoluciones del Consejo de la Judicatura en procesos disciplinarios instaurados a jueces, y declaraciones oficiales. El material analizado cubre principalmente el periodo julio de 2011–diciembre de 2013.

I. Doce casos relevantes

En la primera parte del informe se examina un conjunto de doce casos que, habiendo sido judicializados, adquirieron relevancia social o política y, en todos los casos, alta repercusión mediática en razón de implicar, de parte del gobierno, un propósito sancionador de protestas sociales o conductas de disidencia política que importaría violación de derechos fundamentales.

Al resumir los casos se centró la atención en el papel jugado en ellos por los tribunales y, alrededor de ellos, el que correspondió a autoridades. Más allá del fondo de cada asunto –que, como ocurre en materia jurídica, está sujeto a distintas interpretaciones–, nuestro propósito fue analizar las posibles injerencias indebidas a las que estuvieron sometidos los jueces a cargo de los casos. Éstos no fueron escogidos bajo criterios de representatividad estadística sino a partir de su calidad de casos de alta sensibilidad para la Función Ejecutiva y que debido a ello estuvieron sujetos a un mayor escrutinio público y una amplia repercusión mediática.

Cuatro de los casos giran en torno a un episodio político mayor, conocido como el 30-S. En la ciudad de Quito, el 30 de septiembre de 2010 se produjo un amotinamiento policial o un intento de golpe de Estado, según la versión de los hechos que se adopte. El presidente Rafael Correa se dirigió al lugar, produciéndose entonces, a lo largo del día, una serie de episodios en los que murieron varias personas y resultaron heridas otras, y que han dado materia a interpretaciones que varían según posiciones políticas.

La inquietud social provocada por los sucesos en curso ocasionó una paralización parcial de actividades en el país; las clases escolares resultaron interrumpidas. A la dirigente magisterial Mery Zamora se le acusó de haber soliviantado al estudiantado de un colegio para que se aunara a los desórdenes y se le condenó en junio de 2013 a ocho años de reclusión mayor, por “interrupción o paralización del servicio público de la educación”. Desde el lado de la oposición al gobierno, un grupo de ciudadanos irrumpió en el canal oficial de televisión, demandando información abierta sobre los sucesos y que se cancelara la cadena a la que se había obligado a eslabonarse a los canales privados. De aquí se derivó otro caso importante, conocido como RTV Ecuador, con trece procesados por “sabotaje y terrorismo”; en diciembre de 2013, siete de los trece procesados fueron condenados a cuatro años de reclusión.

La versión oficial de los hechos de ese día sirvió de base para un proceso en el que el coronel César Carrión y otras tres personas fueron acusados de diversos delitos. Los tres jueces que en mayo de 2011 “ratificaron la inocencia” de Carrión, luego de una enérgica declaración del ministro del Interior, fueron objeto de un proceso disciplinario en el Consejo de la Judicatura, que concluyó en febrero de 2012 con la sanción de destitución. Finalmente, el asambleísta Cléver Jiménez presentó una denuncia contra el presidente Correa, responsabilizándolo de haber mentido en torno a los hechos del 30-S; la denuncia fue desestimada por el Fiscal General y declarada “maliciosa y temeraria” por un juez de la Corte Nacional. Esto sirvió de base para abrir en agosto de 2011 un proceso penal contra los denunciantes, que fueron condenados en abril de 2013 por la Corte Nacional a tres años de prisión y el pago de 150.000 dólares estadounidenses, por denuncia de delito no probado, figura conocida en Ecuador como “injuria judicial”. La revisión de la condena por la Corte Nacional rebajó la pena de Jiménez y Villavicencio a 18 meses de prisión y la de Figueroa a seis meses. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró fundada una solicitud de medidas cautelares y solicitó al gobierno ecuatoriano la suspensión de la ejecución de la pena.

Otros tres de los casos escogidos están vinculados a la protesta social. El más antiguo corresponde a la marcha contra el proyecto de ley de aguas, que en mayo de 2010, en la provincia del Azuay, llevó a cabo un grupo de ciudadanos de origen indígena. Tres dirigentes de

Un tercer agrupamiento de casos gira en torno a limitaciones en el ejercicio del periodismo. El primero de los tres seleccionados es la demanda por “daño moral” interpuesta en febrero de 2011 por el presidente Rafael Correa contra los autores del libro *El Gran Hermano*, dedicado a investigar los negocios del hermano del presidente, Fabricio Correa. En noviembre de 2011, los autores fueron condenados al pago de dos millones de dólares estadounidenses.

la movilización fueron procesados y absueltos en primera instancia pero resultaron condenados, en agosto de 2011, por “obstaculización de vías públicas” en la corte provincial. El segundo caso es el de José Acacho y otros dirigentes que, de manera similar a la del caso anterior, encabezaron una movilización indígena en la provincia de Morona, en septiembre de 2009, de cuya confrontación con la policía resultó una persona muerta. De los once dirigentes procesados, a tres se les condenó en agosto de 2013 como autores del delito de “terrorismo organizado” y se les sentenció a una pena de doce años. El tercer caso en esta categoría es el de los estudiantes del Colegio Central Técnico, que salieron de las aulas en febrero de 2013 a protestar en las calles debido a que el nombre de su institución había sido modificado por una disposición gubernamental. La protesta y su contención por la policía produjeron daños materiales menores. Fueron detenidos 87 estudiantes, de los cuales se procesó penalmente a aquellos doce que eran mayores de edad. El fiscal del caso se abstuvo de acusar, tras lo cual el caso subió en consulta al fiscal provincial; luego de una intervención pública del presidente Correa sobre el caso, el fiscal resolvió acusar y los doce fueron condenados en septiembre de 2013 por “rebelión”.

Un tercer agrupamiento de casos gira en torno a limitaciones en el ejercicio del periodismo. El primero de los tres seleccionados es la demanda por “daño moral” interpuesta en febrero de 2011 por el presidente Rafael Correa contra los autores del libro *El Gran Hermano*, dedicado a investigar los negocios del hermano del presidente, Fabricio Correa. En noviembre de 2011, los autores fueron condenados al pago de dos millones de dólares estadounidenses. El segundo caso es el caso del diario *El Universo*, del que también el presidente Correa fue protagonista al querellar por “injurias calumniosas” al autor de una columna de opinión publicada en marzo de 2011 por el diario, al director del mismo y a los miembros de su consejo directivo. La sentencia de primera instancia condenó al autor del artículo y a tres directivos del diario a tres años de prisión más el pago de 30 millones de dólares estadounidenses; otros diez millones debían ser pagados por la empresa editora. Revocada parcialmente esa decisión en segunda instancia, la responsabilidad fue restringida al autor del artículo, a quien se condenó a seis meses de prisión y al pago de 600 mil dólares estadounidenses. Finalmente, en este grupo se halla el caso del diario *La Hora*, obligado por la sentencia de una acción de protección constitucional, planteada por el subsecretario

nacional de la Administración Pública, a “pedir disculpas” por haber publicado en octubre de 2012 una información acerca del gasto en publicidad oficial.

El último grupo está integrado por dos casos que parecen tener en común el objetivo de silenciar o castigar algunas expresiones de disidencia política. El de Los Diez de Luluncoto, se refiere a tal número de personas –entre ellas, algunos dirigentes sociales– que, reunidas en un domicilio particular, fueron detenidas en marzo de 2012 y acusadas de integrar un grupo subversivo, esto es, el delito de “terrorismo”. Fueron sentenciados a un año de prisión. El segundo caso es el del ex militar Diego Vallejo, quien después de haber colaborado estrechamente con el gobierno del presidente Correa desarrollaba algunas actividades de lucha contra la corrupción y fue detenido en junio de 2012 cuando en su vehículo portaba dos armas entregadas en custodia por un tercero. Fue procesado, en vías paralelas, tanto por asociación ilícita como por tenencia ilegal de armas; absuelto en el primer proceso en junio de 2013, fue condenado en el segundo, al mes siguiente, a un año de prisión.

II. Para disciplinar a los jueces

En la segunda parte del informe se aborda el papel desempeñado, respecto a la independencia judicial, por el Consejo de la Judicatura; la base empírica del análisis es el contenido de 42 resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura a partir de agosto de 2011 en otros tantos procesos. Se examinó los criterios empleados por el Consejo y el significado de la sanción impuesta, que, salvo en dos procesos, fue la de destitución.

Como resultado de la consulta popular convocada por el gobierno y realizada en mayo de 2011, la composición del Consejo de la Judicatura establecida en la Constitución de 2008 fue modificada. El cambio efectuado en el modelo constitucional original produjo una preeminencia de los otros poderes en el órgano de gobierno de la Función Judicial, tanto respecto del periodo “de Transición” –que duró 18 meses– como de la conformación permanente, que es la actual.

El número de procesos disciplinarios instaurados por el Consejo creció significativamente respecto de los años precedentes. En 2013 de cada tres procesos disciplinarios abiertos contra jueces, uno terminó en la sanción de destitución.

Como resultado de la consulta popular convocada por el gobierno y realizada en mayo de 2011, la composición del Consejo de la Judicatura establecida en la Constitución de 2008 fue modificada. El cambio efectuado en el modelo constitucional original produjo una preeminencia de los otros poderes en el órgano de gobierno de la Función Judicial, tanto respecto del periodo “de Transición” –que duró 18 meses– como de la conformación permanente, que es la actual.

El número de procesos disciplinarios instaurados por el Consejo creció significativamente respecto de los años precedentes. En 2013 de cada tres procesos disciplinarios abiertos contra jueces, uno terminó en la sanción de destitución.

Dado que las resoluciones del Consejo no son públicas, se recurrió a vías informales en las que se obtuvo 42 resoluciones; 37 de esos procesos se habían iniciado mediante una denuncia formulada por un funcionario gubernamental. Las resoluciones integrantes de la muestra ocasionaron la destitución de un total de 57 jueces, dado que en algunas de ellas se destituyó a más de un funcionario judicial. 50 de los jueces destituidos contaban con un nombramiento que les otorgaba estabilidad en el cargo.

De acuerdo al examen de los casos incluidos en la muestra, los casos de procesamiento y destitución correspondieron abrumadoramente al “error inexcusable”, que eventualmente aparecía acompañado por la “falta de fundamentación”. El examen de las resoluciones referidas al “error inexcusable” muestra que la definición utilizada por el Consejo de esta figura legal es vacilante y, en algunos casos, ocasiona confusión. El Consejo ha considerado que no es necesaria la previa declaración del “error inexcusable” por un tribunal de justicia sino que el propio Consejo decide si el juez sumariado ha incurrido en esta figura. Esto, no obstante que el Código Orgánico de la Función Judicial dispone (art. 125) que no puede ser materia de trámite la queja o la denuncia en la que “se impugnan criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales”, asuntos que son materia de evaluación pero, según la norma, no pueden ser objeto de sanción.

Si la apreciación acerca de la existencia de error inexcusable es un asunto sujeto a interpretación jurídica –como revelan algunos de los casos de la muestra– que, en consecuencia, es de naturaleza jurisdiccional en tanto es un tribunal quien puede establecerlo legítimamente, la intervención del Consejo constituiría una interferencia con la independencia que es propia del juzgador. El punto resulta agravado por el hecho de que, de acuerdo con las normas vigentes, no es requisito ser abogado para ser vocal del Consejo, lo que potencialmente deja en manos de personas sin formación jurídica la decisión acerca del “error inexcusable”.

Un aspecto destacable dentro de los procedimientos disciplinarios a cargo del Consejo se refiere a las condiciones del derecho de defensa y, en consecuencia, el respeto al debido proceso. Resoluciones analizadas y entrevistas realizadas revelan que el Consejo no da audiencia a los jueces sujetos a proceso; se les pide efectuar un

descargo sin que conozcan a cabalidad los cargos en su contra ni las pruebas en su contra. Incluso se encontró casos de la muestra –ocho de los 42– en los que el juez fue sumariado por una causal no sujeta a la sanción de destitución y, en definitiva, resultó sancionado por otra causal que sí importaba la destitución.

Siendo el Consejo un órgano cuya integración es de naturaleza política, especialmente desde la modificación de su forma de designación y composición en 2011, los procesos disciplinarios a su cargo en varios casos documentados han seguido a declaraciones presidenciales que rechazaban decisiones adoptadas por determinados jueces y llamaban a su procesamiento. Asimismo, el Consejo ha sancionado a jueces que, en materia de prisión preventiva y en relación con las acciones de protección, no adoptaron en sus decisiones la política reclamada desde instancias del Poder Ejecutivo.

La destitución, en 2011, de quien presidía la Corte Provincial del Guayas y la de dos jueces de la Corte Nacional, en 2013, constituyen hitos de referencia en materia disciplinar. La primera sanción se aplicó a la jueza que discrepó públicamente de una decisión adoptada por un juez provisional –esto es, sin nombramiento estable– que sentenció el caso de la querrela planteada por el presidente Rafael Correa contra *El Universo*. La segunda sancionó a un juez y un conjuce de la máxima instancia judicial que no siguieron el criterio alegado por el gobierno en un caso tributario. Ambas sanciones alcanzan el carácter de advertencia dirigida al conjunto de la judicatura y comprueban que el poder de disciplinar ejercido por el Consejo tiene como objetivo que los jueces concurren en la puesta en práctica de las políticas gubernamentales.

Como resultado de la actuación disciplinar del Consejo es probable que, como han señalado algunos analistas, los jueces ecuatorianos se hallen amedrentados, medularmente afectados en el ejercicio de la independencia requerida para una actuación imparcial en la función.

Los casos de procesamiento y destitución correspondieron abrumadoramente al “error inexcusable”, que eventualmente aparecía acompañado por la “falta de fundamentación”. El examen de las resoluciones referidas al “error inexcusable” muestra que la definición utilizada por el Consejo de esta figura legal es vacilante y, en algunos casos, ocasiona confusión.

A partir de 2011, la decisión presidencial de afrontar, como un objetivo político prioritario, el combate de la delincuencia llevó a un enfoque en el que se atribuyó la responsabilidad del problema al aparato judicial, al tiempo que se propiciaba y justificaba su reforma con el fin de resolverlo.

III. El lugar de la justicia en la “revolución ciudadana”

En la tercera parte se indaga por el papel reservado al aparato de justicia en la “revolución ciudadana” que lidera el presidente Correa y, en particular, se examina el significado de la llamada “criminalización de la protesta social”.

El régimen de derechos establecido en la Constitución de 2008 es amplio y contiene disposiciones específicamente dirigidas a procurar la vigencia efectiva de los derechos que consagra. La administración de justicia aparece como el lugar donde debe garantizarse que los derechos sean respetados, tanto por los particulares como por el Estado. Se entrega así al juez una responsabilidad protagónica como guardián de los derechos que en la carta magna se establecen. Pero, visto el texto constitucional, importa examinar el régimen político en el que funcionan sus normas, a los efectos de identificar la atmósfera creada en él para el ejercicio de la función jurisdiccional.

En ese terreno cobra centralidad el discurso presidencial, como un eje de la vida política del país. A partir de 2011, la decisión presidencial de afrontar, como un objetivo político prioritario, el combate de la delincuencia llevó a un enfoque en el que se atribuyó la responsabilidad del problema al aparato judicial, al tiempo que se propiciaba y justificaba su reforma con el fin de resolverlo. Identificado por ese discurso oficial con la delincuencia, la corrupción y la “partidocracia”, el sistema de justicia del país debía ser transformado según los cambios propuestos en la consulta popular. El presidente anunció: “meteremos la mano en la justicia”. Desde entonces, esta expresión se repitió, tanto por el presidente Correa como por personajes de oposición, para referirse al proceso de reforma de la justicia del proyecto gubernamental, que se reconoce enmarcado en el criterio de que “el Presidente de la República no sólo es jefe del Poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano”, señalado en más de una ocasión por el propio presidente Correa.

Aprobadas las reformas propuestas por un escaso margen, el primer paso fue la instalación del Consejo de la Judicatura de Transición; el siguiente fue el concurso para integrar la nueva Corte Nacional, cuya calificación ha sido cuestionada por diversas fuentes, incluida la Veeduría Internacional para la reforma judicial en el Ecuador, nominada por el gobierno y encabezada por el ex magistrado español Baltasar Garzón.

Diversos informes, nacionales e internacionales, se han referido a aquello que se ha dado en llamar la “criminalización” de discrepantes y opositores a las políticas gubernamentales. Esta tendencia es contraria a la política de amnistías que estableció la Asamblea Constituyente durante los once meses de su funcionamiento, encaminada precisamente a extinguir la responsabilidad penal de dirigentes sociales que habían combatido determinadas acciones de gobierno. Por el contrario y según se comprueba en la primera parte del informe, diversos casos de protesta social –similares a aquellos para los cuales la Asamblea dispuso que no hubiera lugar a persecución penal– han sido objeto de procesamiento que, en varios de ellos, ha concluido en sentencias condenatorias. En esa persecución ha cabido un papel activo al aparato estatal –policías y fiscales– y ha recaído en los jueces la responsabilidad de condenar.

En el cuadro de tal política persecutoria resulta relevante el discurso de las autoridades –el presidente y algunos ministros, principalmente– que concurre a la criminalización mediante la estigmatización de las actividades de opositores y discrepantes. La identificación del disidente como una amenaza y un peligro para el Estado y el orden se sitúa como idea central de ese discurso que se encamina a inhibir a potenciales adversarios del gobierno. El discurso resulta complementario a la práctica del hostigamiento mediante denuncias de tipo penal o civil, así como procesos administrativos. Desde ambas vertientes, se produce un estrechamiento del margen para la protesta social que, no obstante, la Constitución reconoce como un derecho.

En particular, el uso de las figuras delictivas del “terrorismo” y el “sabotaje” han merecido la atención de diversos observadores. Además del señalamiento tempranamente efectuado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador, entre ellos destacan tanto la Veeduría Internacional a la reforma de la justicia, encabezada por el ex magistrado español Baltazar Garzón, como los cuatro relatores especiales de Naciones Unidas que, en octubre de 2013, se dirigieron al gobierno ecuatoriano para mostrar su preocupación sobre el tema, a propósito de uno de los casos reseñados en la primera parte de este informe. Se ha notado que ni los textos legales utilizados hasta fines de 2013 ni la aplicación que se les ha dado guardan relación con lo que se entiende por terrorismo y sabotaje en el derecho internacional. El Código Integral Penal, aprobado a comienzos de 2014, no resuelve satisfactoriamente los cuestionamientos planteados.

En el cuadro de tal política persecutoria resulta relevante el discurso de las autoridades –el presidente y algunos ministros, principalmente– que concurre a la criminalización mediante la estigmatización de las actividades de opositores y discrepantes.

Pese a todos los cambios introducidos por las reformas de la justicia en América Latina, no se ha llegado al final de una tradición institucional de dependencia del aparato de justicia respecto del poder. La interferencia de quienes detentan poder es un fantasma activo que de vez en cuando se corporiza en determinado país mediante un mecanismo u otro, directo o indirecto, destinado a lograr de los tribunales aquello que interesa al poder.

IV. A modo de conclusión

En América Latina, la historia de nuestros poderes judiciales dista mucho del cumplimiento de la responsabilidad que, de una parte, la teoría y el diseño institucional democráticos les han asignado y, de otra, las normas internacionales han establecido. En ese escenario, se ha utilizado, en muchos países y ocasiones, la posibilidad de despojar del cargo –y, desde luego, el despojo mismo– como una forma de injerencia en el poder judicial. Como consecuencia, la trayectoria latinoamericana –salvo personajes y momentos excepcionales– ha sido la de tribunales que no se atrevían a usar aquel poder del que según constituciones y leyes estaban investidos.

La rama judicial ha sido vista por los políticos como una institución bajo control, donde resultaba conveniente colocar partidarios o, cuando menos, personas políticamente inofensivas que, si no fueren activamente leales a sus intereses, por lo menos se abstuvieran de perjudicarlos. El papel de la justicia, convertida de esa manera oblicua en un brazo más del gobierno, se mantuvo disminuido. En general, los jueces miraron hacia otro lado cuando las autoridades realizaban algo legalmente impropio y, para éstas, esa actitud era todo lo que necesitaban. Funcionaron los pesos pero no los contrapesos previstos en el diseño constitucional.

Pese a todos los cambios introducidos por las reformas de la justicia en América Latina, no se ha llegado al final de una tradición institucional de dependencia del aparato de justicia respecto del poder. La interferencia de quienes detentan poder es un fantasma activo que de vez en cuando se corporiza en determinado país mediante un mecanismo u otro, directo o indirecto, destinado a lograr de los tribunales aquello que interesa al poder.

En la última sección del informe se sostiene como tesis central que actualmente existe en Ecuador una utilización política de la justicia que compromete seriamente la independencia judicial en aquellos casos en los que está de por medio el interés gubernamental. El recorte de la independencia del juez –y, en consecuencia, de su imparcialidad en la tarea de juzgar– corresponde a la necesidad de una determinada forma de ejercicio del poder y se manifiesta en diversos ámbitos en cuanto se halle de por medio una política o un propósito gubernamental.

Aunque lo que ha ocurrido en el régimen de la “revolución ciudadana” registra perfiles no conocidos previamente, la Función Judicial

en Ecuador no se ha distinguido por una trayectoria histórica de independencia. Como en otros casos nacionales, se ha condenado sólo en casos excepcionales los abusos en que se incurrió en el uso del poder y las violaciones de derechos humanos ocurridas en el país. El gobierno inaugurado por Rafael Correa en enero de 2007 encontró una situación de debilidad en el sistema de justicia que, como en otros países, era la propia de una trayectoria institucional en la que prevaleció el haber sido ocupado por el poder, de lo cual se derivó baja calidad profesional y, en general, sumisión a intereses prevalentes.

Con tales antecedentes y luego de un par de años en los que el tema de la reforma de la justicia permaneció enunciado como premisa de estudios y planes, se lanzó la convocatoria a la consulta popular, realizada en mayo de 2011 y que, modificación constitucional mediante, remodeló la conformación del Consejo de la Judicatura para darle un perfil claramente político. El tema de la independencia judicial no parece haber sido importante para el Consejo, una vez reconstituido según la reforma de 2011. Su actuación en los procesos disciplinarios lo ha constituido en juez de jueces, una institución que somete a escrutinio y sanción la conducta jurisdiccional de todas las instancias del aparato de la justicia. Varios aspectos de esa actuación resultan objetables desde una perspectiva valoradora de la independencia judicial.

De ellos, el más importante, sin duda, es que un órgano administrativo revise y evalúe decisiones judiciales para luego sancionar a sus autores, en contra de lo que dispone expresamente la ley. Otro aspecto de la actuación del Consejo que genera preocupación es la falta de publicidad de sus resoluciones. Si una resolución judicial debe ser pública –salvo casos en los que la ley protege la identidad de las partes– resulta muy difícil excusar que la sanción impuesta a un juez no lo sea. Un elemento adicional es la falta de garantías que parece caracterizar el proceso disciplinario conducido por el Consejo. El juez procesado no es escuchado nunca en audiencia y, lo que es peor, a un juez puede abrirse un sumario por un cargo y sancionársele por otro. En esas condiciones, el derecho de defensa resulta gravemente lesionado.

Desde fuera del sistema institucional de justicia, las declaraciones presidenciales y de altas autoridades se han mantenido, durante el gobierno del presidente Correa, en un nivel destacado que en ocasiones desautoriza abiertamente la actuación judicial. Tales declaraciones se han convertido en un rutinario elemento de presión del que, complementariamente, la actuación disciplinar del Consejo

El tema de la independencia judicial no parece haber sido importante para el Consejo, una vez reconstituido según la reforma de 2011. Su actuación en los procesos disciplinarios lo ha constituido en juez de jueces, una institución que somete a escrutinio y sanción la conducta jurisdiccional de todas las instancias del aparato de la justicia.

El gobierno de la “revolución ciudadana”, primero, ha desarrollado una línea de acción encaminada a controlar las decisiones judiciales en asuntos que son de interés o preocupación gubernamental; y, segundo, en esa dirección ha debilitado severamente la división de poderes del Estado y el juego de pesos y contrapesos que caracteriza a un régimen democrático.

ha venido a ser su brazo ejecutor, tal como demuestran algunos de los procesos disciplinarios analizados.

Las declaraciones públicas de las autoridades políticas respecto al desempeño de los jueces sugieren que el problema que enfrenta la independencia judicial en Ecuador no es un asunto jurídico sino político. Se origina en que el gobierno de la “revolución ciudadana”, primero, ha desarrollado una línea de acción encaminada a controlar las decisiones judiciales en asuntos que son de interés o preocupación gubernamental; y, segundo, en esa dirección ha debilitado severamente la división de poderes del Estado y el juego de pesos y contrapesos que caracteriza a un régimen democrático.

El gobierno de la “revolución ciudadana” se ha trazado determinados objetivos de políticas y, en ese empeño, ha obtenido el incuestionable respaldo de mayorías ciudadanas. No obstante, al valerse del aparato de justicia para rubricar algunas de esas políticas, y sancionar a quienes las contraríen, ha comprometido la independencia judicial y ha puesto en cuestión la plena vigencia del Estado de derecho, principalmente en lo que esta noción se refiere a la separación de poderes.

Es un escenario en el que la independencia judicial no sólo no ha recibido la atención que merece en una democracia robusta sino que ha resultado afectada por aquello que la hiere en esencia: la interferencia de otros poderes. Ciertamente, es posible sugerir modificaciones legales destinadas a limar o recortar aquellas actuaciones que resultan más dañosas a la independencia judicial. Sin embargo, actualmente en el país, abrir un espacio sólido para el ejercicio de la independencia judicial equivale a un cambio de gran envergadura que implica una modificación de la dirección política adoptada por el gobierno en torno a la justicia. Situado en el centro de tal cambio, por cierto, el Consejo de la Judicatura tendría que pasar por una modificación radical.

Si, como se ha recordado en el presente informe, la independencia judicial se alimenta de la ausencia de interferencias, la ruta a adoptar en Ecuador –en salvaguarda de independencia e imparcialidad– debe despejar la atmósfera existente, en torno a los jueces, de las intromisiones que pesan sobre ellos. Tomar tal ruta depende de factores políticos que están más allá del ámbito de la justicia pero que la afectan medularmente.

La independencia judicial, elemento fundamental en todo Estado de derecho, es todavía un desafío pendiente en América Latina. A pesar de las diversas reformas implementadas en Ecuador durante los últimos años, los hechos muestran una línea de acción dirigida a interferir en las decisiones de los jueces en asuntos de interés público, debilitando severamente la división de poderes del Estado y el juego de pesos y contrapesos que caracteriza a un régimen democrático.

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho en América Latina. DPLF fue fundada por Thomas Buergenthal, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia (La Haya) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Costa Rica) y tiene como ejes de trabajo el fortalecimiento de la independencia judicial, la lucha contra la impunidad y el respeto de derechos fundamentales en el marco de la extracción de recursos naturales. DPLF realiza su trabajo a través de la investigación aplicada, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y las acciones de cabildeo e incidencia.

El **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad** (Dejusticia) es un centro de investigación y acción localizado en Bogotá, Colombia. Desde 2003 produce conocimiento experto en derechos humanos, que incide en la opinión pública y en el diseño de políticas públicas y que fortalece y apoya a las organizaciones sociales, contribuyendo así con la vigencia del estado democrático y social de derecho. Sus líneas de trabajo se centran en la lucha contra la discriminación, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del estado de derecho, la defensa de la justicia ambiental y el análisis de la justicia transicional.

El **Instituto de Defensa Legal** (IDL) es una asociación de profesionales, sin fines de lucro e independiente, con sede en Lima, Perú, fundada hace más 30 años. Su misión se desarrolla en torno a los temas de institucionalidad democrática, derechos humanos, seguridad ciudadana, anticorrupción e inclusión social. Es una voz importante de la sociedad civil peruana y un referente en América Latina, especialmente en la región andina. Combina la labor de incidencia para la adopción de medidas o políticas públicas –sobre la base de su capacidad de generar propuestas– con el trabajo directo con los sectores sociales más vulnerables. El IDL también conduce litigios a nivel nacional e internacional y cuenta con una experiencia comunicacional importante a través de medios de comunicación propios y una unidad de periodismo de investigación.