

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

COMITÉ DE INVESTIGACIONES

INFORME DE INVESTIGACIÓN

**Inestabilidad judicial y judicialización de la política: el caso de la Corte
Suprema de Justicia del Ecuador (1979-2009)***

Santiago Gustavo Basabe Serrano

Quito-Ecuador

2010

* Una versión modificada de este estudio fue publicada en *Politics & Policy: Determinants of Judicial Dissent in Contexts of Extreme Institutional Instability: The Case of Ecuador's Constitutional Court* (Basabe 2014). ISSN 1868-4890 (online), ISSN 1866-802X (print)



Inestabilidad Judicial y Judicialización de la Política: el caso de la Corte Suprema del Ecuador (1979-2009)

Santiago Basabe-Serrano¹

Resumen

Este artículo identifica los factores que explican la inestabilidad judicial observada en la Corte Suprema de Justicia del Ecuador entre 1979 y 2009. Recurriendo a una investigación múltiple en la que destaca la elaboración de narrativas históricas y un modelo de regresión LOGIT, se evidencia que el incremento de las disputas políticas trasladadas a la arena judicial -*judicialización de la política*- y el interés de los presidentes por obtener jueces afines a su proyecto político, constituyen buenos predictores de los permanentes cambios al diseño institucional que gobierna al Poder Judicial ecuatoriano.

Santiago Basabe-Serrano es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires-Argentina. Sus campos de interés investigativo son las relaciones de ejecutivos y legislativos respecto al Poder Judicial. Además, estudia las instituciones políticas y los rendimientos que de allí se derivan hacia la democracia. Actualmente es profesor-investigador del Programa de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador

¹ Dr. en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina). Este artículo fue elaborado con el apoyo del Fondo de Investigaciones para ex alumnos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Heidy Ocampo Meneses y la valiosa información proporcionada por abogados, jueces y demás operadores jurídicos vinculados con el funcionamiento de la extinta Corte Suprema de Justicia del Ecuador. Por otro lado, el autor reconoce la asistencia de Sergio Benítez Perea en la recolección y procesamiento de la información obtenida para este artículo.

I Introducción

Dentro de los estudios sobre inestabilidad judicial en América Latina, uno de los aspectos que mayor atención ha recibido es el relacionado con los factores que explican la remoción anticipada e inconstitucional de los jueces, fundamentalmente de aquellos de mayor jerarquía. Aunque dicho referente empírico da cuenta del concepto indicado, otra arista que permite valorar el grado de estabilidad judicial, y que ha sido menos considerada dentro de la literatura especializada, constituye el análisis de la permanencia del diseño institucional que orienta a la administración de justicia. Por tanto, el estudio de la estabilidad judicial no puede centrarse solamente en las variaciones suscitadas *de facto*, y que hacen referencia a los cambios en la conformación de las cortes de justicia, sino que debe prolongarse al estudio de las modificaciones *formales*, dadas a través de reformas al diseño institucional que gobierna la actividad del Poder Judicial.

Al respecto, cabe recalcar que las variaciones institucionales que afectan al funcionamiento de las cortes de justicia no implican necesariamente la destitución anticipada de los jueces. Si bien en determinados casos la reforma a los plazos de designación suele ser un punto neurálgico al que los actores políticos recurren de cara a mantener influencia sobre los tribunales de justicia, modificaciones relacionadas a las competencias de las cortes, a los mecanismos de selección y a la forma de cubrir las vacantes que se producen son otros aspectos que dan cuenta de un proceso de inestabilidad institucional. En otras palabras, la estabilidad judicial no está dada solamente por el respeto a los plazos de designación de los jueces sino también por el mantenimiento de las reglas de juego que viabilizan la tarea de administrar justicia.

Con las puntualizaciones anotadas, este artículo identifica los factores que explican los cambios en el diseño institucional que orienta la actividad de los jueces. Para ello, en la primera parte se discuten los aportes hallados en la literatura latinoamericana. En la segunda, se propone una aproximación teórica que vincula las lógicas de relacionamiento que se dan entre las arenas política y judicial y que permiten entender el fenómeno ya anotado. La tercera parte plantea el marco metodológico a través del que se se testearán las consecuencias empíricamente observables de la propuesta teórica que este artículo ofrece. Finalmente, en la cuarta parte se señalan algunas conclusiones acompañadas de propuestas para posteriores agendas de investigación.

II Inestabilidad judicial y cambio institucional en América Latina

Uno de los primeros trabajos sobre políticas judiciales en América Latina señala que en la mayoría de los países de la región la estabilidad de las cortes de justicia se encuentra entredicho, pues existe una clara dicotomía entre las garantías y seguridades que se establecen normativamente y lo que ocurre en la realidad de los hechos (Verner, 1984: 464). En la misma línea, aunque recurriendo al modelo de separación de poderes y al análisis de la toma de decisiones judiciales estratégicas, varios autores han constatado que en aquellos países en los que los presidentes o los legisladores tienen el poder político suficiente para modificar la composición de las cortes de justicia, la estabilidad judicial va en descenso (Ríos-Figueroa, 2007; Leoni y Ramos, 2006; Magaloni y Sánchez, 2006; Pérez-Liñán, et.al., 2006; Helmke, 2005; Scribner, 2004; Chávez, 2004; Iaryczower, et. al,

2002). Tal comportamiento de los actores políticos estaría dado básicamente por la necesidad de contar con jueces afines a sus proyectos políticos².

Respecto a los momentos en los que los actores políticos interfieren en la actividad de las cortes de justicia para colocar jueces cercanos ideológicamente, Pérez-Liñán y Castagnola (2009) han constatado en once países de la región -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Uruguay- que no existe una relación sistemática entre la cristalización del evento de inestabilidad judicial y el calendario electoral. En otros términos, las salidas anticipadas de los jueces se dan indistintamente de que exista o no proximidad de un proceso eleccionario. Además, tales autores demostraron que para el reordenamiento de las cortes de justicia es indiferente si el régimen es democrático o de facto. En resumen, la literatura especializada ha considerado que la ambición de los actores políticos por contar con cortes de justicia adeptas a sus proyectos políticos es lo que explica la inestabilidad judicial, observada en la remoción anticipada de los jueces.

Aunque los trabajos mencionados proveen explicaciones puntuales al fenómeno de la salida injustificada de los integrantes de las cortes de justicia, no existen investigaciones en las que se estudie los factores que explican el conjunto de reformas institucionales que afectan al Poder Judicial y que no implican necesariamente el cambio de los jueces. Además, se detecta un vacío en cuanto a considerar la relación de causalidad que podría existir entre los casos de inestabilidad institucional de los tribunales de justicia y los procesos de *judicialización de la política*, tan en boga en América Latina durante las últimas décadas (Pérez-Liñán, 2007). Por ello, en el siguiente acápite se ofrece un marco teórico que

² Una descripción más amplia de los trabajos desarrollados sobre independencia judicial y, en general, sobre políticas judiciales en América Latina se la puede hallar en Kapiszewski y Taylor (2008)

pretende cubrir el vacío anotado, recurriendo para ello a un enfoque en el que se analiza la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo respecto al judicial.

III Las cortes de justicia como espacio de resolución de conflictos políticos

Con el advenimiento de la democracia en los países de América Latina, la conflictividad social y política aumentó considerablemente. La apertura del sistema político y la garantía de las libertades civiles y políticas básicas pueden considerarse como algunas de las explicaciones de dicha modificación en el patrón de relacionamiento de la política con la sociedad. Aunque inicialmente los partidos políticos se constituyeron en el vínculo entre las demandas ciudadanas y los resultados arrojados por el sistema político, al poco tiempo tales lazos fueron perdiendo fuerza, al punto de que el colapso de los sistemas de partidos arribó a varios países de la región. Los casos de Perú, Venezuela, Bolivia o Ecuador son algunos referentes empíricos de lo anotado.

A la par del debilitamiento de las relaciones entre ciudadanía y agrupaciones políticas, una serie de reformas institucionales deficientes, tanto en lo electoral como en lo partidista, propiciaron el aumento del número de partidos, el incremento de la fragmentación ideológica al interior de las legislaturas y, consecuentemente, mayores dificultades para alcanzar acuerdos y coaliciones de gobierno. Tales apremios para gobernar se expresaron de forma más dramática en aquellos países en los que el presidente carecía de una mayoría legislativa afín a su proyecto político. Como consecuencia de lo anotado, a la par que se incrementaba el número de actores con capacidad de injerencia política, los recursos públicos para la distribución y, en algunos casos para el patronazgo y la cooptación, se mantuvieron constantes. En dicha perspectiva, los acuerdos políticos se tornaron frágiles, la

confrontación política aumentó y los mecanismos para hacer cumplir lo pactado - *enforcement*- fueron de a poco diluyéndose, al punto que en países como Ecuador las coaliciones de gobierno se denominaron “mayorías móviles”, en alusión a su coyuntural y esporádica vigencia.

Ante la ausencia relativa de mecanismos de control de la política y de los conflictos que allí se producían, la resolución de las disputas se trasladó a las cortes de justicia. Luego, el Poder Judicial en vez de constituirse en el “tercero imparcial” que dirime los desacuerdos entre ciudadanos pasó a ser una herramienta de presión y chantaje político. En esa línea y a diferencia de investigaciones en las que se caracteriza a la *judicialización de la política* como el traslado de las decisiones de la política a la arena de los jueces en base a fallos definitivos, producidos fundamentalmente por Cortes Constitucionales (Domingo, 2004; Edelman, 1994, Holmstrom, 1994; Landfried, 1994; Sunkin, 1994; Tate, 1994; Ten Kate y Van Koppen, 1994), este artículo discute el papel más instrumental que otorgan los actores políticos a las cortes de justicia. Bajo este razonamiento, los jueces se limitan a emitir una voz de alerta ante el rompimiento de determinados acuerdos, ante la indebida distribución de prebendas políticas o, simplemente, ante la presencia de pugnas personales entre caudillos partidistas. En definitiva, las cortes de justicia no son el final de las disputas políticas sino un medio para que estas tomen un curso diferente.

En términos más analíticos, luego de que el conflicto se ha producido en la arena política, el actor que se siente agredido recurre a la arena judicial a fin de plantear una amenaza al agresor por el incumplimiento o para provocar un “ajuste de cuentas”. Con ello, el agresor modifica su comportamiento o, en su defecto, responde recurriendo también a las cortes de justicia, proponiendo una amenaza similar. En cualquier caso, aunque la disputa se resuelve

en la propia arena política, la intervención de la justicia sirve como un catalizador para el efecto. Luego, a medida que los acuerdos son más frágiles, los problemas de distribución más intensos o las pasiones personales más encendidas, la recurrencia a las cortes de justicia se intensifica hasta llegar a un punto en el que todos los actores alcanzan un acuerdo temporal de no agresión. Dicho acuerdo se materializa en la reforma institucional del Poder Judicial y en la reconfiguración del poder político al interior de las cortes de justicia. Con ello, este artículo conceptualiza como *judicialización de la política* al proceso de trasladar los enfrentamientos de la política a la arena judicial; y, como *inestabilidad judicial*, a las reformas institucionales que afectan el funcionamiento de las cortes de justicia.

Como se dijo, dichas reformas a las cortes de justicia no implican necesariamente la salida abrupta de los jueces. Existen otros medios que permiten reordenar los espacios de poder al interior de los tribunales de justicia y que, en principio, podrían ser observados como meros cambios a la estructura interna de las cortes. La reubicación de los magistrados vía creación o supresión de salas especializadas, la reorientación de las dinámicas internas de la corte a través del cambio de competencias otorgadas o las modificaciones al procedimiento de selección de sus integrantes, son algunas de las estrategias a las que acuden los actores políticos una vez que el punto crítico de judicialización de la política se ha verificado. Con lo expuesto, la construcción teórica que precede puede ser reducida a una hipótesis empíricamente observable definida de la siguiente forma:

H1: A medida que se intensifica el proceso de judicialización de la política las probabilidades de que se verifiquen eventos de inestabilidad judicial aumentan.

Una explicación alterna, aunque no del todo contradictoria con la que este artículo sostiene, indicaría que los casos de inestabilidad judicial son el resultado de la llegada de un nuevo gobierno y el consiguiente deseo de reformar la estructura institucional de las cortes a fin de ejercer influencia sobre el Poder Judicial. Aunque a un nivel más agregado de análisis, esta sería la variable mencionada por Helmke (2005) en su trabajo sobre la corte argentina. Reducida a hipótesis dicha conjetura se diría que:

H2: *A medida que el presidente mantiene poder político, las probabilidades de que se verifiquen eventos de inestabilidad judicial aumentan.*

IV Datos y metodología

Para testear las hipótesis ya enunciadas se considera el caso de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (CSJ), una de las más inestables de la región en función de las reformas institucionales a las que ha sido sometida. En términos temporales, se analizan los desempeños de dicho órgano de justicia entre 1979 y 2009, con lo que se garantiza una panorámica amplia de la diversidad de variaciones normativas suscitadas a lo largo de todo el período democrático del Ecuador. Para ello, y a través de narrativas históricas, se describen los cambios hallados en la variable dependiente *inestabilidad judicial*, cuyo referente empírico es el conjunto de reformas institucionales que afectaron al funcionamiento de la CSJ durante el corte temporal citado. Tales modificaciones tienen que ver no sólo con el número de integrantes de la CSJ sino también con cambios en sus atribuciones jurisdiccionales, requisitos de nominación y procedimientos para la designación, entre otros. Para la elaboración de las narrativas históricas se recurrió tanto a entrevistas semi estructuradas practicadas a diversos operadores jurídicos -ex jueces y

presidentes de la CSJ, abogados, actores políticos y funcionarios del Poder Judicial en general³- como a información proveniente del *Registro Oficial* y de los medios de comunicación escritos del país. La Tabla No 1 detalla los casos de inestabilidad judicial verificados en la CSJ durante el período considerado.

³ En total se realizaron 16 entrevistas en la ciudad de Quito, entre los meses de junio y agosto de 2010. La batería de preguntas se orientó a que los entrevistados contextualicen la situación política de cada reforma institucional y también a que otorguen una valoración de los efectos al interior de la CSJ de cada uno de tales eventos.

Tabla No 1

Cambios en el diseño institucional de la Corte Suprema de Justicia (1979-2009)

| Tipo de diseño | Constitución de 1979 | Primera reforma constitucional | Segunda reforma constitucional**** | Tercera reforma constitucional | Cuarta reforma constitucional | Constitución de 1998 | Reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial | Reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial | Constitución de 2008 |
|---|---|---|--|---|---|--------------------------------------|---|---|--|
| Fecha de promulgación en R.O. | 27 de marzo de 1979* | 1 de septiembre de 1983 | 23 de diciembre de 1992 (S) | 16 de enero de 1996 | 31 de julio de 1997 | 10 de agosto de 1998 | 26 de mayo de 2005 | 28 de marzo de 2006 | 20 de octubre de 2008 |
| Período de jueces | 6 años | 4 años | 6 años, con renovación parcial de un tercio cada dos años | 6 años, con renovación parcial de un tercio cada dos años | Sin período fijo | Sin período fijo | Sin período fijo | Sin período fijo | 9 años, con renovación por tercios cada tres años |
| Número de jueces | 16 | 16 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 21 |
| Requisitos para designación | 40 años y 15 de experiencia** | 40 años y 15 de experiencia** | 45 años y 15 de experiencia** | 45 años y 15 de experiencia** | 45 años y 20 de experiencia** | 45 años y 15 de experiencia** | 45 años, no mayor de 65 años y 15 años de experiencia**** | 45 años, no mayor de 65 años y 15 años de experiencia**** | 10 años de experiencia*** |
| Órgano que designa a los jueces | CN | CN | CN | CN | CSJ | CN por "esta última ocasión" | Comité de Calificación por "esta ocasión" | Comité de Calificación por "esta ocasión" | CJ |
| Órgano que presenta candidatos a jueces | CN | CN | Presidente, CN y CSJ en números iguales. | Presidente, CN y CSJ en números iguales | CSJ | CSJ | Ciudadanía | Ciudadanía | Ciudadanía |
| Forma de llenar vacantes | CSJ interinamente hasta que CN designe al titular | CSJ interinamente hasta que CN designe al titular | CSJ interinamente hasta que CN designe al titular | CSJ interinamente hasta que CN designe al titular | Cooptación | Cooptación | Cooptación | Cooptación | CJ |
| Reelección | si | si | si, indefinida | si, indefinida | Sin período fijo | Sin período fijo | Sin período fijo | Sin período fijo | no |
| Control de constitucionalidad | si, concentrado y difuso | si, concentrado y difuso | si, concentrado y con informe a Sala Constitucional de CSJ | Se elimina al crearse TC | Se elimina al crearse Tribunal Constitucional en 1996 | Se elimina al crearse TC | Se elimina al crearse TC | Se elimina al crearse TC | no, se crea la CC |
| Juicio político | si, cuando están en funciones | si, hasta después de un año por parte del CN | si, hasta después de un año por parte del CN | si, hasta después de un año por parte del CN | si, hasta después de un año por parte del CN | no | no | no | no |
| Reformas a la Constitución | si | si | si | si | si | si | si | si | no |
| Conformación de las Salas | sin especialización. n. 5 sala de 3 jueces | sin especialización. 5 salas de 3 jueces | especializadas. 6 salas de 5 jueces | especializadas. 10 salas de 3 jueces | especializadas. 10 salas de 3 jueces | especializadas. 10 salas de 3 jueces | especializadas. 10 salas de 3 jueces | especializadas. 10 salas de 3 jueces | especializadas. 8 salas de 3 jueces. Cada juez está al menos en 2***** |
| Competencias | Tercera instancia | Tercera instancia | Casación | Casación | Casación | Casación | Casación | Casación | Casación |
| Juez competente para juzgar a altas autoridades | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Presidente de CSJ | Salas de lo Penal de la CSJ | Sala de lo Penal de la CNJ |

* En vigencia desde el 10 de agosto de 1979.
** Docencia, ejercicio profesional o judicatura.
*** Se crea además el Consejo de la Judicatura.
**** Se incluyen varios requisitos tales como haber obtenido el título de doctor en jurisprudencia al menos 3 años antes de la designación, y que este corresponda a una universidad con al menos quince años de existencia. Además,
***** No se establece edad mínima
***** La conformación de las Salas consta en el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado el 9 de marzo de 2009 (S)

Elaboración propia

Fuente: Registro Oficial, entrevistas semi estructuradas y medios de comunicación

A poco más de cuatro años de la promulgación de la Constitución que posibilitó el retorno del Ecuador al régimen democrático, y a través de una reforma constitucional se presenta la primera modificación a las reglas de juego de la CSJ. Básicamente, se redujo el tiempo en funciones de los jueces de 6 a 4 años y se amplió el período de rendición de cuentas ante el Congreso Nacional hasta un año después de que los jueces hayan cesado en funciones. La primera reforma tuvo la intención de igualar el tiempo del período presidencial que en esa misma reforma se redujo de 5 a 4 años mientras que la segunda tenía una pretensión de ampliar los mecanismos de *accountability* horizontal. En la variación del período de funciones anotada se encuentra el punto neurálgico de la posterior disputa entre el presidente León Febres-Cordero y el Congreso Nacional, cuando este último designó una nueva CSJ en el mes de octubre de 1984.

En efecto, a escasos dos meses de posesionado como presidente el líder del Partido Social Cristiano (PSC), León Febres-Cordero, una mayoría legislativa encabezada por el opositor partido Izquierda Democrática (ID), acogiendo la reforma constitucional mencionada, decidió renovar íntegramente la CSJ, aduciendo que los períodos para los que fueron designados los jueces supremos habían fenecido. Como respuesta, desde el ejecutivo se ordenó rodear el edificio de la CSJ con tanquetas de guerra, impidiendo de esa forma el ingreso de los jueces recientemente designados por la legislatura. La justificación del gobierno, basada en la misma reforma constitucional, fue que los jueces anteriores - designados en 1979- aún se hallaban en funciones y que, por tanto, la nueva designación

era espuria. Al final, un acuerdo entre el PSC y la ID dieron fin al conflicto, a través de la designación de una nueva corte suprema que reemplazó a las dos en disputa⁴.

A fines del año 1992 la CSJ es sometida a un nuevo paquete de reformas constitucionales, ostensiblemente más profundo, y que afectó a la estructura orgánica del máximo órgano de justicia del Ecuador. En efecto, se volvió al período de 6 años, inicialmente constante en la Constitución de 1979, agregándose que la renovación de los jueces sería de un tercio cada dos años. En cuanto a la potestad única del Congreso Nacional de presentar postulantes a la CSJ, se amplió dicha facultad al presidente de la república, estableciéndose que ambos puedan presentar el mismo número de candidaturas. Respecto a la ya existente posibilidad de reelección, a través de esta reforma se agregó que ésta podía ser indefinida. Sobre la facultad de control de constitucionalidad por parte de la CSJ, se añadió que tal potestad debía pasar por la Sala de lo Constitucional de esa corporación, creada a través de la reforma analizada.

Además, y quizás en los aspectos más críticos de la reforma constitucional descrita, se halla el paso de 16 a 31 jueces supremos y el cambio de una corte de tercera instancia a una de casación⁵. Como consecuencia de esto, se verificó también una reorganización burocrática al interior de la CSJ. De 5 salas sin especialización e integradas por 3 jueces cada una se pasó a una configuración de 6 salas especializadas por materias e integradas por 5 jueces supremos cada una. Se mantuvo, no obstante, la figura del presidente de la CSJ como un

⁴ El presidente Febres-Cordero decía que su obligación como Primer Mandatario era “cumplir y hacer cumplir la Constitución” y que por ello no había permitido la posesión de la CSJ encabezada por Gustavo Medina López, un activo militante de la ID. Luego de más de un mes en el que el Ecuador tuvo dos cortes supremas de justicia, el conflicto se saldó con una nueva designación.

⁵ Puntualmente, la Casación impide al juez supremo hacer una valoración de la prueba actuada dentro de un proceso. Su función, por tanto, se reduce a enmendar errores de puro derecho cometidos por el juez inferior al momento de dictar sentencia. Dentro de la teoría jurídica se dice que, en estricto sentido, la Casación no es un recurso sino una nueva acción dirigida en contra del juez que ha violado normas expresas en lo sustantivo o en lo adjetivo *-in judicando o in procedendo*.

juez especial que no integraba ninguna de las salas sino que reservaba su campo de acción al juzgamiento de los delitos cometidos por altos funcionarios del estado, entre otros, el presidente de la república, los legisladores, el alto mando de las Fuerzas Armadas, entre otros. En el plano financiero y administrativo, se consideró que tales actividades desbordaban la naturaleza jurisdiccional de la CSJ por lo que se creó el Consejo Nacional de la Judicatura. Puesto que esta nueva institución sería la encargada de designar a los jueces de cortes intermedias e inferiores en todo el país, dicha modificación institucional da cuenta también de una clara intencionalidad política en su gestación.

Tres años después, a mediados del mes de enero de 1996, se verifica la tercera reforma constitucional con efectos sobre la estabilidad judicial. Por un lado, se elimina la capacidad de ejercer control de constitucionalidad a la CSJ, al crearse el Tribunal Constitucional (TC). Por otro lado, se modifica nuevamente la estructura interna de la CSJ, al integrar dicho tribunal alrededor de 10 salas especializadas e integradas por 3 jueces cada una. Nótese que un efecto de fondo de esta reforma constituye la creación de una segunda sala con competencia en materia penal, lo que conllevó un realineamiento de jueces y de espacios de poder al interior de la CSJ. Además, como consecuencia de la creación del TC se incorporó un jugador de veto adicional a la toma de decisiones políticas del país.

Posteriormente, y como un medio de plasmar la voluntad popular expresada en la Consulta Popular celebrada el día 25 de mayo de 1997, el 31 de julio de ese mismo año se produjo la cuarta reforma constitucional con efectos directos sobre la administración de justicia⁶. De las variaciones que a continuación se indican la más importante tiene que ver con la

⁶ La Consulta Popular anotada fue convocada por el entonces presidente interino Fabián Alarcón. El objetivo central de dicho llamado fue legitimar su gobierno, cuestionado en cuanto a la constitucionalidad de la designación. La pregunta No 11 del pliego se refería a la necesidad de contar con una CSJ sin períodos fijos.

declaración de ausencia de períodos fijos para los jueces de la CSJ. Dicha reforma institucional, inspirada en los presupuestos defendidos en los *Federal Papers*, constituyó una innovación en la vida institucional de la CSJ y, fundamentalmente, dio un paso adelante en la búsqueda de generar más autonomía de los jueces al momento de resolver los casos. En esa misma línea, se hicieron más restrictivos los filtros de selección al incrementarse de 15 a 20 años de experiencia en docencia, ejercicio profesional o carrera judicial como requisito básico para postular a una plaza en la CSJ. Por otro lado, la reforma incorporó a la cooptación como mecanismo institucional para llenar las vacantes que se produjeran en la CSJ, excluyendo así de la designación al Congreso Nacional. De esta forma se pensaba crear un tribunal de justicia que tuviera capacidad de auto regulación y de supervivencia autónoma.

Con la Constitución de 1998 los cambios en el diseño institucional de la CSJ tienen que ver básicamente con cuestiones de afinamiento respecto a lo ya consagrado en la cuarta reforma a la Carta Política de 1979. En consonancia con ello, se hace explícita la imposibilidad de enjuiciar a los miembros de la CSJ ante el Congreso Nacional, salvo en circunstancias puntuales. No obstante, se reforma nuevamente el tiempo de experiencia necesario para acceder a la CSJ, volviendo a la idea de 15 años. En cuanto a la integración efectiva de la CSJ que carecería de períodos fijos, fue el Congreso Nacional el que “por esta última ocasión” hizo la designación. Para la nominación de candidatos se contó con una comisión especializada -cuya integración constaba expresamente en la cuarta reforma constitucional- que se encargó de seleccionar, a través de un concurso público, a los mejores candidatos. Según la opinión de la gran mayoría de los actores entrevistados, en

términos de calidad de fallos y formación académica de los jueces, esta fue la mejor conformación de la CSJ desde el retorno al período democrático.

Sin embargo de dicha valoración, en diciembre de 2004 una coalición legislativa conformada por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) del presidente Lucio Gutiérrez y un grupo de agrupaciones políticas encabezado por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), destituyó de forma inconstitucional a la corte designada en 1998 (Basabe-Serrano, 2010)⁷. Con ello, y luego de un limbo de casi un año sin CSJ, el 26 de mayo de 2005 se reformó la Ley Orgánica de la Función Judicial (LOFJ), produciéndose así nuevos cambios a la estructura interna de dicho tribunal. En primer lugar, junto a una serie de restricciones abiertamente inconstitucionales se estableció un máximo de 65 años de edad para ser juez supremo⁸. Además, se creó una Comisión Calificadora para seleccionar a los nuevos integrantes de la CSJ, considerando para ello nominaciones provenientes de la ciudadanía en general.

Posteriormente, y a menos de un año de la reforma institucional anotada, el 28 de marzo de 2006 se dio un nuevo caso de modificación a las reglas de juego de la CSJ. Esta vez se trasladó la competencia para conocer de las causas penales seguidas en contra de altos funcionarios del estado del Presidente de la CSJ a las Salas especializadas en materia penal. Aunque en la motivación formal de esta reforma se planteó que se la ejecutaba de cara a tornar más ágil el trámite de las causas, en lo de fondo implicó un reordenamiento

⁷ La resolución legislativa que declaró cesantes a los integrantes de la CSJ se dictó el 8 de diciembre de 2004. En el mismo acto se posesionó a los jueces de la denominada “Pichicorte”, en alusión a su titular, Guillermo “Pichi” Castro, amigo personal del ex presidente Abdalá Bucaram. A los pocos días de su posesión, el nuevo presidente de la CSJ declaró nulos todos los juicios penales seguidos contra el ex mandatario que hasta ese momento se hallaba prófugo en Panamá.

⁸ Entre los filtros institucionales para la selección se estableció que el candidato no haya participado activamente en política ni que hubiera defendido casos de narcotráfico que hayan concluido en sentencias condenatorias. Además se prohibía la participación en el proceso a quienes hubieran sido representantes de de empresas o estudios jurídicos con litigios pendientes con el estado.

considerable del poder político al interior de la CSJ. De hecho, tal cual se ha evidenciado en la literatura especializada, la resolución de asuntos de connotación política en manos de un juez difiere abiertamente de las lógicas de intercambio y negociación que se dan en contextos de tribunales colegiados (Epstein y Knight, 1998; Maltzman, et. al, 2000).

Finalmente, la Constitución de 2008 genera un revuelo total en la estructura de la justicia. Los cambios van desde la propia denominación de su máximo organismo, ahora Corte Nacional de Justicia (CNJ), hasta cuestiones profundas relacionadas con las dinámicas de dicha corporación. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad de que la creada Corte Constitucional (CC) pueda revisar fallos dictados por la CNJ bajo determinadas condiciones establecidas legalmente. Por otro lado, en lo relacionado al período de los jueces se restringen los plazos a 9 años, con renovaciones parciales por tercios cada tres años. Además, se disminuye el número de integrantes de la CNJ, de 31 a 21, se prohíbe su reelección y, a la par, se relajan los requisitos para acceder a dicho tribunal. De hecho, el único presupuesto de fondo es poseer diez años de experiencia en docencia, ejercicio profesional o judicatura. En otras palabras, no existe una edad mínima para acceder a la CNJ.

En cuanto a los mecanismos de selección, se declara que el Consejo de la Judicatura (CJ) será el órgano de designación, pudiendo provenir los candidatos de cualquier sector de la ciudadanía⁹. A diferencia de todos los casos de reforma institucional previos, en la actualidad la CNJ no goza de capacidad formal para proponer reformas a la Constitución. Finalmente, la nueva CNJ se estructura en 8 salas especializadas e integradas por 3 jueces

⁹ El Consejo de la Judicatura es elegido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, denominado el quinto poder del estado, y cuya conformación no se da en base a una representación popular expresada en comicios electorales.

cada una. Lo llamativo del diseño institucional vigente es que cada juez debe escoger al menos dos especializaciones. Así, cada caso llegado a la CNJ se sortea entre todos los jueces integrantes de la especialización, obteniéndose de esta forma los tres que deberán dictar sentencia¹⁰.

En definitiva, desde el retorno a la democracia en 1979 el Poder Judicial ecuatoriano sufrió una serie de reformas institucionales que, de una u otra forma, alteraron la autonomía de los jueces durante el proceso de toma de decisiones judiciales. En promedio, tales cambios se dieron cada 3,75 años, lo que da cuenta de la gran variación hallada en la variable dependiente inestabilidad judicial. Además, la inconsistente justificación de dichas modificaciones es plenamente observable en el permanente ejercicio de reformar el diseño institucional para volver a disposiciones vigentes poco tiempo atrás. Los cambios relacionados al tiempo de permanencia de los jueces en funciones o a los requisitos para postular a la CSJ son un reflejo empírico de lo anotado.

V Un modelo para explicar la inestabilidad judicial en la Corte Suprema de Justicia del Ecuador.

Para explicar las variaciones en la estabilidad judicial de la CSJ este artículo propone un modelo LOGIT en el que se valora la influencia que ejerce sobre la estabilidad judicial las variables *judicialización de la política* y *poder político del presidente*. Para ello, en primer lugar se midió la variable dependiente *inestabilidad institucional* de forma mensual, codificando como “1” al mes en el que se dio una reforma institucional y “0” al que no registra cambios. De esa forma se obtuvieron 365 observaciones. La variable

¹⁰ El mecanismo de conformación de las salas especializadas y sus competencias se encuentran legisladas en el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial del día 9 de marzo de 2009.

judicialización de la política fue medida de forma mensual también y captura el número de juicios penales iniciados entre actores políticos. Para extraer la información requerida se recurrió a los archivos de la Presidencia -hasta marzo de 2006- y de las Salas Penales de la CSJ y de la CNJ. Para medir la posible incidencia que genera sobre las reformas institucionales el advenimiento de un nuevo gobierno y su deseo de consolidar su proyecto utilizando para ello una CSJ cercana ideológicamente, la variable *poder político del presidente* fue capturada de forma dicotómica y codificada como “1” para los 12 meses posteriores a la llegada de un nuevo gobernante; y, “0” en caso contrario¹¹. La Tabla No 2 presenta los resultados del modelo descrito.

Tabla No 2

Modelo LOGIT para explicar la inestabilidad judicial en la Corte Suprema de Justicia (1979-2009)

| Variable | Estadísticos | Modelo |
|--------------------------------|-----------------------|-----------|
| Judicialización de la política | Coeficiente | 0,09023* |
| | Error estándar | 0,04778 |
| | e ^b + | 1,0944 |
| | e ^{bStdX} ++ | 1,2382 |
| | Efecto Marginal | 0,0154 |
| Poder político del Presidente | Coeficiente | 0,87601** |
| | Error estándar | 0,2602 |
| | e ^b + | 2,4013 |
| | e ^{bStdX} ++ | 1,5492 |
| | Efecto Marginal | 0,1495 |
| Constante | Coeficiente | 5,136*** |
| | Error estándar | 0,29 |

Elaboración Propia a partir de los resultados del modelo logit ejecutado en STATA.

*** p<0.001** p<0.01* p<0.05

+ e^b = EXP(b) = factor de cambio en odds por unidad de incremento en X

++ e^{bStdX} = exp(b*SD of X) = cambio en odds para la desviación estándar en X

¹¹ Se consideró como un nuevo presidente a Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio.

Acorde a los signos de los coeficientes, las dos variables consideradas para el análisis ejercen un efecto positivo sobre la inestabilidad judicial y resultan estadísticamente significativas. En otras palabras, un incremento de juicios entre actores políticos constituye un buen predictor de que un proceso de inestabilidad judicial se avecina. En el mismo sentido, los primeros meses de una nueva administración presidencial avizorarían mayores oportunidades para el cambio en el diseño institucional de las cortes de justicia. Luego, y con el fin de evaluar cuál de las dos variables seleccionadas ejerce mayor peso sobre la inestabilidad judicial, se tomó como unidad de variación la desviación típica de cada una de ellas. De esta forma se evidencia que, a pesar de que la diferencia no es ostensible, la judicialización de la política tiene un peso menor (1,23) que la llegada de un nuevo presidente al poder (1,54)

A partir de un análisis de efectos marginales y manteniendo el valor de la variable poder político del presidente constante, es posible afirmar que en un mes en que no existen juicios iniciados en la CSJ -el valor más bajo de la variable judicialización de la política- existe una probabilidad de 0,19 de que se verifique un caso de inestabilidad judicial. De la misma manera, en un mes en el que se iniciaron 22 juicios -el valor más alto de la variable judicialización de la política- existe una probabilidad de 0,64 de que se produzca un evento de cambio institucional en la CSJ. De otro lado, manteniendo constante o en su media el valor de la variable judicialización de la política, se puede afirmar que durante los primeros doce meses de un nuevo gobierno existe una probabilidad de 0,30 de que se produzca un caso de inestabilidad judicial mientras que en otras épocas tal probabilidad desciende a 0,15. Mientras el efecto marginal de la variable judicialización de la política es 0,015 el de la variable poder político del presidente es de 0,149.

En términos más intuitivos y contrariamente a lo evidenciado por Pérez-Liñán y Castagnola (2009) en su estudio, en el caso ecuatoriano la llegada al poder del presidente ejerce una influencia específica sobre la estabilidad judicial. En ese plano, la ausencia de mayorías legislativas afines al gobierno de turno (Basabe-Serrano et. al, 2010) constituiría un incentivo para que el ejecutivo busque afianzar su proyecto manteniendo cortes de justicia afines a su proyecto. Otra posible explicación sería que, siendo los presidentes débiles en términos de apoyo parlamentario, busquen generar coaliciones de gobierno en las que, reformas a la justicia y un consiguiente reparto de poder en esa arena, sean parte de los intercambios para conseguir mayorías legislativas. Esta explicación guarda coherencia con la formación de coaliciones informales de gobierno planteada por Mejía Acosta (2009).

Por otro lado, la incidencia de la llegada de un nuevo presidente al poder sobre la estabilidad judicial también podría estar relacionada con la mayor aceptación popular de su gestión durante los primeros meses de gobierno. En realidad, incluir la variable aprobación ciudadana al presidente sería la mejor forma de testear la conjetura antes mencionada. Lamentablemente, dicha información se encuentra disponible en mediciones mensuales solamente desde fines de 1988, lo que impide efectuar un análisis en base a dicha variable. Aunque se obtuvieron datos que abarcan el período completo, estos reflejan solamente la opinión ciudadana al inicio y al término del período de cada presidente, lo que tampoco aporta en mayor medida al estudio efectuado. No obstante, hay que anotar que la llegada de un nuevo gobernante y su aprobación ciudadana podrían estar altamente correlacionadas entre sí, lo que provocaría un problema de colinealidad en el análisis estadístico.

En cuanto a la variable judicialización de la política, la evidencia empírica aportada da cuenta de que el aumento de la confrontación política no resuelta y trasladada, por tanto, a

la arena judicial permite avizorar una mayor probabilidad de eventos de inestabilidad judicial. En ese plano, la saturación de compromisos políticos incumplidos, prebendas no satisfechas a cabalidad o la exacerbación de enfrentamientos caudillistas, expresados en el inicio de causas penales ante la CSJ, predicen de buena forma el advenimiento de reformas institucionales que afectan al Poder Judicial. Acorde a la argumentación teórica que este artículo ofrece, el evento de inestabilidad judicial se producirá cuando la carga de demandas presentadas ante la CSJ sea tan grande que todos los actores, agresores y agredidos, sienten la necesidad de reformar la estructura de la CSJ. De esta forma, obteniendo cargos para jueces cercanos, modificando la conformación de las salas de lo penal, alterando la estructura de toma de decisiones judiciales o reconfigurando la mayoría necesaria para la designación del presidente de dicho tribunal, los actores políticos pueden mantener el control del Poder Judicial y de sus desempeños.

Como se ha indicado, dentro del juego de actores políticos agresores y agredidos, la arena judicial cumple el papel de generar la alerta sobre los desacuerdos suscitados, desnaturalizando su función de administrar justicia de forma autónoma. De hecho, los casos de connotación política que llegan a recibir sentencia o una decisión judicial firme son absolutamente residuales y se verifican cuando se presenta algún componente adicional a los aquí discutidos. Al final, el papel de la CSJ es instrumental y sirve como medio de morigerar la conflictividad política o como mecanismo de presión para que los actores políticos busquen salidas alternativas a las crisis de gobernabilidad y ausencia de acuerdos.

VI Conclusiones

Dentro de la discusión sobre los factores que afectan a la estabilidad judicial en América Latina se ha señalado que la necesidad de contar con jueces adeptos al proyecto político del presidente es la principal causa por la que se remueve de forma inconstitucional a los jueces de las más altas instancias. Aunque tal patrón de conducta encuentra ciertos países atípicos, como Chile, Costa Rica o Uruguay, la realidad de la región parece guiarse por dicha descripción. En ese plano, este artículo ha contribuido a ampliar tales hallazgos empíricos a la CSJ del Ecuador, uno de los tribunales de justicia más inestables de América Latina pero que, paradójicamente, ha sido poco estudiado. Para el efecto, se planteó un diseño metodológico múltiple en el que se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas. De esta forma se buscó otorgar una panorámica de la trayectoria histórica de dicho tribunal de justicia a la par de identificar los factores sistemáticos que han atentado contra su estabilidad.

Entre los principales hallazgos que este artículo ofrece se encuentra la confirmación de que los afanes del ejecutivo por capturar espacios de poder en las cortes de justicia es una variable que explica con solvencia los casos de inestabilidad judicial. Además, este trabajo evidenció que, a diferencia de otros países de la región, los primeros meses de gobierno son clave a la hora de predecir el advenimiento de reformas a la estructura institucional de la CSJ del Ecuador. Por otro lado, y aquí el mayor aporte de este artículo, se verificó que ante la conflictividad política irresuelta, la CSJ cumple la función de alertar a los actores involucrados a fin de que busquen salidas alternativas. Entre las opciones podrían estar la redistribución de espacios de poder, la formulación de nuevos acuerdos sobre políticas públicas específicas o el establecimiento de pactos de no agresión temporal entre caudillos

políticos. Al final, la excesiva demanda de casos hacia la CSJ llegaría a un punto de inflexión en el que el acuerdo entre quienes son parte del juego de agresores y agredidos permite alcanzar una salida específica, dada por la reforma institucional y la consiguiente inestabilidad judicial. En esa línea, el artículo aporta también en cuanto a ampliar y ofrecer una panorámica más explícita del concepto inestabilidad judicial.

No obstante, existen variables como la corrupción que podrían aportar a una mayor comprensión de la inestabilidad judicial en la región. Lamentablemente, las primeras mediciones al respecto se las hizo a mediados de los años noventa del siglo pasado, con lo que se dificulta utilizar tal variable para estudios de mediano o largo plazo. Al respecto, una tarea pendiente es la elaboración de indicadores de corrupción judicial que sean comparables y que, fundamentalmente, puedan ser capturados a lo largo del tiempo. En la misma línea, queda pendiente la incorporación al modelo logístico que este artículo ofrece de variables económicas que podrían influir sobre los eventos de inestabilidad judicial. Finalmente, ampliar el horizonte temporal del trabajo y buscar la comparación con otros estudios realizados ampliaría el conocimiento actual sobre los factores que afectan a la vida institucional de las cortes de justicia.

VI Bibliografía

Basabe-Serrano, Santiago (2010), *Jueces sin Toga: Políticas Judiciales, Preferencias Ideológicas y Toma de Decisiones en las Cortes de Justicia de América Latina. El caso del Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Bogotá: Editorial TEMIS (en prensa)

Basabe-Serrano, Santiago; Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta (2010), “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65-85

Chávez, Rebecca Bill (2004), *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*. Standford: Standford University Press.

Domingo, Pilar (2004), “Judicialization of Politics or Politization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America”, *Democratization* 11 (1): 104-126.

Edelman, Martin (1994), “The Judicialization of Politics in Israel”, *International Political Science Review* 15 (2): 177-186.

Epstein Lee y Jack Knight. 1998. *The Choice Justices Make*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Helmke, Gretchen (2005), *Courts and Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

Holmstrom, Barry (1994), “The Judicialization of Politics in Sweden”, *International Political Science Review* 15 (2): 153-164.

Iaryczower, Matías; Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002), “Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998”, *American Journal of Political Science* 46 (4): 699-716.

Kapiszewski, Diana y Matthew M. Taylor (2008), “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, *Perspectives on Politics* 6 (4): 741-767.

Landfried, Christine (1994), "The Judicialization of Politics in Germany", *International Political Science Review* 15 (2): 113-124.

Leoni, Eduardo L y Antonio P. Ramos (2006), *Judicial Preferences and Judicial Independence in New Democracies: The Case of the Brazilian Supreme Court*. New York: Columbia University.

Magaloni, Beatriz y Ariana Sánchez (2006), An Authoritarian Enclave?: The Supreme Court in Mexico's emergency democracy, *Annual Meeting of American Political Science Association*, Philadelphia: APSA.

Maltzman, Forrest, James E. Spriggs II y Paul J. Wahlbeck. 2000. *Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game*. New York: Cambridge University Press.

Mejía Acosta, Andrés (2009), *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.

Pérez-Liñán, Aníbal, Barry Ames y Mitchell A. Seligson (2006), "Strategy, Careers, and Judicial Decisions: Lessons from the Bolivian Courts", *The Journal of Politics* 62 (2): 284-295.

Pérez-Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Unstability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Pérez-Liñán, Aníbal y Andrea Castagnola (2009), "Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-term View (1904-2006)", *Journal of Politics in Latin America* 2: 87-114.

Ríos-Figueroa, Julio (2007), “The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, *Latin American Politics and Society* 49 (1): 31-57.

Scribner, Druscilla (2004), *Limiting Presidential Power: Supreme Court-Executive Relations in Argentina and Chile*. San Diego: University of California.

Sunkin, Maurice (1994), “Judicialization of Politics in The United Kingdom”, *International Political Science Review* 15 (2): 125-133.

Tate, C. Neal (1994), “The Judicialization of Politics in Philippines and Southeast Asia”, *International Political Science Review* 15 (2): 187-197.

Ten Kate, Jan y Peter J. Van Koppen (1994), “The Judicialization of Politics in The Netherlands: Towards a Form of Judicial Review”, *International Political Science Review* 15 (2): 143-151.

Verner, Joel G. (1984), “The Independence of Supreme Courts in Latin America”, *Journal of Latin American Studies* 16 (2): 463-506.

Periódicos

El Comercio www.elcomercio.com

El Universo www.eluniverso.com

Hoy www.hoy.com.ec

Otras fuentes

Registro Oficial

Entrevistas

Patlova Guerra, juez de lo penal

Ramiro Aguilar Torres, abogado especialista en materia penal

Fernando Casares Carrera, ex juez de CSJ

Arturo Donoso Castellón, ex juez de CSJ

Fabián Jaramillo Terán, abogado, ex conjuez de CSJ

Asdrúbal Granizo Gavidia, juez de Corte Provincial

Joaquín Viteri, abogado especialista en materia laboral

Enrique Echeverría Gavilánez, abogado especialista en materia penal

Jaime Velasco Dávila, ex presidente de CSJ

Gustavo Medina López, ex presidente de CSJ

Jaime Espinosa Ramírez, ex juez de CSJ

Genaro Eguiguren, ex juez de CSJ y de CNJ

José Guerrero Bermúdez, abogado especialista en materia penal

Armando Bermeo Castillo, ex presidente de CSJ

Blasco Peñaherrera Padilla, ex vicepresidente de la república

Alberto Wray, ex juez de CSJ