

POLÍTICA Y JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA



TOMO 1

SANTIAGO BASABE SERRANO

Inestabilidad institucional e independencia judicial en el Ecuador

El enfoque clásico de los estudios sobre política y justicia establece que, en la medida que los presidentes son políticamente débiles, las probabilidades de consolidación de la independencia judicial aumentan considerablemente. Contrariamente a dicha propuesta, en este artículo sostengo que, frente a presidentes sin recursos políticos suficientes, no hay una reivindicación de la autonomía de los jueces, sino tan solo un traslado del control de las cortes de justicia desde el Ejecutivo hacia el Legislativo. En términos analíticos, este sería un juego principal-agente en el que existen varios principales (partidos en la legislatura) que orientan la toma de decisión de un agente (cortes de justicia) con respecto al que mantienen relaciones de poder asimétricas. Estas diferencias en la distribución de poder político, si bien están presentes en cualquier contexto, se ven maximizadas en países que adolecen de estabilidad institucional.

Con el objeto de verificar empíricamente la propuesta teórica que antecede, a continuación, analizo el caso ecuatoriano durante el periodo 1979-2013. Ecuador es un país interesante para el estudio de las relaciones entre inestabilidad institucional, influencia partidista e independencia judicial, pues desde el retorno al régimen democrático, una de las tareas que mayor atención concitó entre sus actores fue conformar una Corte Suprema que garantice autonomía y credibilidad. Aunque en la primera conformación de la Corte sobresalían los nombres de algunos juristas de prestigio, la idea de que los nuevos jueces reflejaban la conformación del Congreso Nacional pronto empezó a difundirse. Con la llegada de los gobiernos posteriores al del presidente Hurtado, dicho rumor se convirtió en evidencia: la mayoría de jueces supremos eran identificados con algún partido político y su designación correspondía a acuerdos legislativos. Dado que estos acuerdos se daban en función de la correlación de fuerzas representadas en la legislatura, en la medida que se producían modificaciones en dicha arena política, los cambios en la Corte no tardaban en verificarse.

Dos fueron los mecanismos utilizados para viabilizar la injerencia de la política en la justicia. El primero consistió en variaciones institucionales orientadas a aumentar el número de jueces, reacomodar las salas especializadas —siendo la penal la que mayor interés generaba a los actores políticos con mayor influencia en la legislatura— o alterar las competencias de la Corte. El segundo mecanismo fue más directo y tuvo relación con la reestructuración de los integrantes de la Corte, argumentando que de esa forma se iba a incrementar la independencia de los jueces. Dada la histórica debilidad política de los presidentes ecuatorianos, cuya excepción fue Rafael Correa, el Poder Ejecutivo fue poco influyente en los procesos de injerencia política sobre la Corte. A la par, el actor clave en la mayoría de los episodios de reestructuración de dicho tribunal fue el Congreso y, más específicamente, los partidos políticos que formaban parte de la mayoría legislativa del momento.

A partir de lo expuesto, este artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte reviso la literatura desarrollada en América Latina acerca de la manipulación de la justicia por parte de los actores políticos, identificando los aspectos en los que el caso ecuatoriano contribuye a afinar las teorías establecidas. En la segunda parte argumento que los trabajos desarrollados han enfatizado en el papel del Poder Ejecutivo para manipular las Cortes, omitiendo el estudio de aquellos casos en los que, ante presidentes políticamente débiles, son las legislaturas las que ejercen un rol decisivo. En la tercera parte verifico empíricamente las hipótesis que surgen del planteamiento teórico desde narrativas históricas en las que se describen los episodios de cambio institucional y de jueces supremos acaecidos en Ecuador. En la cuarta presento algunas conclusiones e ideas orientadas a la formulación de nuevos proyectos de investigación que fortalezcan la observación empírica de la independencia judicial.

La manipulación política de la justicia: una constante en América Latina

La influencia que ejercen los actores políticos sobre la composición de las cortes no es un fenómeno nuevo en América Latina (Verner, 1984). Según varios trabajos realizados para la región, los presidentes suelen plantearse entre sus objetivos políticos la obtención de jueces adeptos a sus preferencias ideológicas o planes de gobierno (Grijalva, 2010; Dargent, 2009; Ríos-Figueroa, 2007; Beer, 2006; Malleson y Russell, 2006; Magaloni y Sánchez, 2006; Sieder et al., 2005; Scribner, 2004; Russell y O'Brien, 2001; Domingo, 2000; Rosenn, 1987). Para dicho fin, los jefes de Estado aumentan el número de jueces supremos, tal como ha sucedido en varias ocasiones en Argentina y México, intentan cooptar a los existentes, buscan formas de distribución vía “cuoteo” o persuaden a los que están en funciones para que dejen sus cargos (Pérez-Liñán y Castagnola, 2010). En este último aspecto, y a diferencia de los jueces supremos de Estados Unidos que deciden por sí mismos el momento de su retiro, en América Latina la salida de tales actores es el resultado de la influencia ejercida por los presidentes (Pérez-Liñán y Castagnola, 2009; Calabresi y Lindgren, 2006; Ward, 2003; Zorn y Van Winkle, 2000; Spriggs y Wahlbeck, 1995; Hagle, 1993; Barrow y Zuk, 1990).

En definitiva, e independientemente de los mecanismos de designación de jueces y de las estrategias que asumen los presidentes para manipular las Cortes, la literatura especializada parte de la idea de que los actores políticos buscan colocar jueces cercanos a sus propias preferencias ideológicas. Por tanto, la manipulación de las Cortes es el resultado de realineamientos en el Poder Ejecutivo, sobre todo al inicio de los periodos de gobierno (Helmke, 2002, 2005). Además, colocar al presidente como punto nodal del análisis sobre la injerencia política en las Cortes, está presente también en los trabajos que consideran que los jueces fallan a favor o en contra del Ejecutivo en función del poder político de dicho actor al momento de resolver los casos (Helmke y Staton, 2010; Rodríguez Raga, 2010; Scribner, 2010; 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).

El enfoque descrito deja de ser útil en los casos en los que el presidente es políticamente débil y sin mayor capacidad para manipular la designación de jueces (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013; Basabe-Serrano, 2012a; Grijalva, 2010). Como resultado, dicha perspectiva tampoco ayuda a explicar los casos en los que a la entrada de un nuevo presidente no siguen cambios orientados a incidir políticamente sobre los jueces. Ante el vacío detectado, en este artículo propongo que cuando los presidentes son políticamente débiles la legislatura es el actor determinante en la manipulación de los jueces supremos. Tomando el marco teórico que otros estudios han aplicado al caso de cortes constitucionales, argumento que en democracias poco institucionalizadas con presidentes políticamente débiles las variaciones en la composición de las mayorías legislativas son un buen predictor de cambios en la correlación de fuerzas al interior de las cortes supremas (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013).

Coaliciones legislativas e injerencia política en las cortes

En varios países de América Latina la debilidad política de los presidentes se manifiesta desde el inicio de sus gobiernos. Las razones de este rasgo distintivo de algunos presidentes son variadas, pero entre las principales están los limitados poderes formales que les atribuyen las constituciones y la carencia de bancadas legislativas lo suficientemente sólidas para apoyar su agenda de gobierno (Morgenstern et al., 2013; Negretto, 2010, 2003; Mainwaring y Shugart, 2002). Con el paso del tiempo se suman otras variables de contexto, como el apoyo ciudadano a la gestión presidencial o el estado de la economía (Canes-Wrone y De Marchi, 2002; Bond et al., 2003). En este artículo defino como presidentes políticamente fuertes a aquellos que: 1. Gozan de amplios poderes constitucionales; 2. Poseen una bancada legislativa sólida y homogénea; 3. Mantienen altos niveles de aceptación ciudadana; y, 4. Cuentan con recursos económicos suficientes para

ejecutar su agenda de gobierno (Basabe-Serrano, 2017). Presidentes políticamente débiles serían aquellos que se encuentran en una situación contraria.

En el plano de la relación entre políticos y jueces en democracias poco institucionalizadas, mientras los presidentes fuertes tienen la capacidad de incidir directamente sobre las decisiones de las cortes, los que son políticamente débiles deben ceder dicho espacio de injerencia a la legislatura. De allí que, frente a la presencia de presidentes débiles, no se deduce como resultado el incremento de la autonomía de las cortes, sino tan solo que la presión proviene de los partidos que ostentan las mayorías existentes en el Poder Legislativo. Un corolario de esta propuesta teórica es que en democracias de baja institucionalización es poco probable que las cortes se mantengan apartadas de la influencia política. Por tanto, en democracias con bajos niveles de institucionalización la independencia judicial siempre estará en entredicho, aunque con variaciones en cuanto a quienes son los principales actores que propician dicha injerencia.

La noción de presidentes fuertes manipulando la justicia corresponde a los estudios sobre relaciones Ejecutivo-Judicial, mientras que la propuesta de este artículo se inscribe en los trabajos sobre relaciones Legislativo-Judicial, tradicionalmente circunscritos a observar cuán estratégicos son los jueces cuando ejercen control de constitucionalidad (Clark, 2009; Stephenson, 2003; Whittington 2003; Vanberg, 2001; Rogers, 2001). No obstante, las dos perspectivas no son excluyentes y por el contrario es posible unificarlas alrededor de un análisis de tipos ideales que permite ubicar dos extremos bien diferenciados. En el primer extremo se sitúan los presidentes abiertamente débiles y que deben gobernar con cortes hostiles en términos de cercanía política. En el otro extremo están los presidentes con mucho poder político y que disponen de cortes sumisas. En el primer caso, el presidente está amenazado permanentemente por la corte y las lealtades de los jueces se dan en función de los intereses de la coalición legislativa que los eligió. En el otro caso, el presidente maneja a su libre arbitrio las decisiones judiciales.

En términos analíticos, se argumenta que la relación de dependencia de los jueces hacia los políticos puede ser descrita como un juego principal-agente (Epstein et al., 2007). Según la idea sustancial de este juego, existirían uno o varios principales (el presidente o los partidos que forman parte de las mayorías legislativas) que gozan de mayores recursos materiales y simbólicos que el agente (los jueces). En función de esta relación asimétrica, el principal busca que el agente se comporte de acuerdo con sus mayores beneficios (en este caso, que los fallos le sean políticamente favorables). Para evitar que el agente incremente las probabilidades de desarrollar su actividad libre de presiones (en este caso, que los jueces sean independientes) y de esta forma se incremente el riesgo moral, el principal diseña una serie de estrategias orientadas a mantener el vínculo de dependencia (como las amenazas de juicio político a los jueces, la destitución efectiva o cualquier otra forma de sanción).

El número de actores que intervienen en el juego estratégico citado tiene implicaciones relacionadas con la intensidad del vínculo de subordinación del agente hacia el principal. Por ello, se verifica empíricamente la siguiente hipótesis: a medida que los presidentes son políticamente más fuertes, es más probable que las cortes sean más afines a los intereses del Poder Ejecutivo. En consecuencia, se señala que en aquellos casos en los que los presidentes son débiles políticamente las probabilidades de que sea la legislatura la que impone sus intereses en las cortes van en aumento. Como se ha mencionado en la propuesta teórica, se parte en ambos escenarios de democracias poco institucionalizadas y de formas de gobierno presidencialistas por lo que ambas variables se encuentran controladas.

La Corte Suprema del Ecuador: una historia de permanente manipulación política
La Corte Suprema del Ecuador es un caso útil para verificar empíricamente la hipótesis que se deriva de la teoría que sostengo, pues permite valorar los actores políticos relevantes en la manipulación de la justicia bajo escenarios de presidentes débiles (Roldós, Febres-Cordero, Borja, Durán-Ballén, Gutiérrez, Palacio) y fuertes

(Correa). Adicionalmente, los diferentes mecanismos de selección de jueces utilizados a lo largo del periodo democrático analizado facilitan la observación de la incidencia de diferentes variables institucionales en los distintos episodios de injerencia política sobre la Corte. Finalmente, estudiar la Corte Suprema del Ecuador es un caso interesante para el desarrollo de la teoría propuesta, ya que ayuda a afianzar los hallazgos empíricos ya generados con relación a la Corte Constitucional del mismo país (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013; Basabe-Serrano, 2012a, 2011; Grijalva, 2010).

Como estrategia metodológica, recurrí a narrativas históricas relacionadas con las distintas conformaciones de la Corte entre 1979 y 2012, cuya descripción consta en el Anexo 1. Dicha herramienta cualitativa sirvió, por un lado, para describir las coaliciones legislativas presentes en cada episodio de inestabilidad y los escenarios político-económicos que afrontaron los presidentes y, por otro, para identificar la conformación de cada Corte en función de las afinidades de los jueces con los distintos partidos políticos.⁷ Para capturar la información sobre las coaliciones legislativas y el contexto político, social y económico en el que debió gobernar cada presidente, acudí a información hallada en trabajos previos y en instituciones públicas, Consejo Nacional Electoral, y privadas, como el Informe Confidencial o West Texas Intermediate Group.

A partir del ya mencionado concepto de “presidentes políticamente fuertes”, utilicé las siguientes estrategias para observar empíricamente dicha definición. Para valorar las atribuciones que conceden las constituciones a los presidentes desarrollé un índice en el que, a los criterios señalados por Shugart y Carey (1992), se agregan las capacidades del Poder Ejecutivo para participar en la designación de funcionarios del Poder Judicial y de organismos de control, como el Defensor del Pueblo o el Contralor. Los criterios utilizados para observar los poderes institucionales del presidente y la medición planteada constan en el Anexo 2. Para capturar el tamaño de las bancadas legislativas oficialistas, tomé en cuenta la

información del Consejo Nacional Electoral. Para observar los niveles de aceptación del presidente consideré dos aproximaciones empíricas. La primera es el porcentaje de votos alcanzados en la primera vuelta electoral y la segunda es el respaldo ciudadano a la gestión presidencial —desde que existen datos— según la información de la empresa Informe Confidencial.

Acerca de los recursos económicos con los que cuenta el presidente, tomo como evidencia empírica el índice internacional del precio del petróleo ofrecido por West Texas Intermediate Group. Dado que el Ecuador es un país cuyo presupuesto nacional depende esencialmente de la venta de dicho hidrocarburo, el referente anotado se encuentra plenamente justificado (Fontaine, 2002). El Anexo 3 presenta los precios internacionales del petróleo durante los distintos gobiernos ecuatorianos incluidos en el análisis. En cuanto a la identificación de las coyunturas en las que la mayoría legislativa propició cambios institucionales, pero fundamentalmente variaciones en la conformación de la Corte, recurrí a la revisión de las actas legislativas del Congreso, a la Gaceta Judicial —principal fuente de difusión institucional de la Corte— y a estudios previos (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011; Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013).

Para observar empíricamente la cercanía de los jueces a los distintos partidos políticos, utilicé una diversidad de herramientas metodológicas. En primer lugar, revisé los principales medios de comunicación escrita del Ecuador —El Comercio, El Universo, Hoy, El Telégrafo, La Hora, Vistazo—. Allí capturé la opinión de expertos o del propio medio de comunicación respecto a las afinidades partidistas de cada juez en cada conformación de la Corte. De esta forma, obtuve una primera impresión de la correlación de fuerzas políticas representadas en dicho tribunal. Para triangular esta información, posteriormente realicé entrevistas a actores políticos y sociales involucrados en los diversos procesos de selección de jueces.⁸ Finalmente, realicé encuestas a través del correo electrónico a abogados litigantes y esencialmente a jueces y funcionarios judiciales. En la gran mayoría de los casos, los

datos capturados para cada juez fueron coherentes entre las tres fuentes de información. No obstante, cuando se presentaron discrepancias preferí el criterio de los jueces y funcionarios judiciales.

La investigación empírica la realicé sobre la totalidad de jueces en funciones entre 1979 y 2013, incluyendo a quienes actuaron de forma periódica como conjueces y a los que fueron designados con posterioridad a la selección inicial efectuada por el Congreso o por alguna de las dos comisiones ad hoc (1997 y 2005). No obstante, en el análisis incluí la conformación de cada Corte al inicio de sus funciones. Aunque los cambios suelen ser menores y en general la cercanía política del juez saliente es coincidente con la de su reemplazo, es necesario considerar que el análisis es sincrónico. Más allá de las precauciones metodológicas asumidas para presentar imágenes lo más objetivas de las distintas conformaciones de la Corte, hay que enfatizar que se trata de percepciones de actores que desde diferentes espacios han mantenido vínculos con los integrantes de ese tribunal.