

Poder presidencial y judicialización de la política como determinantes del cambio institucional en el Poder Judicial: la Corte Suprema de Ecuador (1979-2009)^{1 2 3}

Presidential Power and the Judicialization of Politics as Determinants of Institutional Change in the Judiciary: The Supreme Court of Ecuador (1979-2009)

Santiago Basabe-Serrano*

German Institute of Global and Area Studies (GIGA)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

ISSN: 2219-4142

Basabe-Serrano, Santiago. 2014. «Poder presidencial y judicialización de la política como determinantes del cambio institucional en el Poder Judicial: la Corte Suprema del Ecuador (1979-2009)» *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8: pp. 69-86.

* Santiago Basabe Serrano es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires-Argentina) y Profesor Titular del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador (en licencia). Actualmente es becario *Georg Foster* de la Fundación Alexander von Humboldt e investigador post-doctoral en el Instituto Alemán de Investigaciones Globales y de Área (GIGA), en Hamburgo. Sus áreas de investigación son las instituciones políticas formales e informales con especial atención en los sub campos de política judicial, presidencialismo y legislaturas. Sus trabajos de investigación más recientes se encuentran publicados en revistas especializadas como *Justice System Journal*, *Journal of Politics in Latin America*, *International Journal of Law, Crime and Justice*, *Political Research Quarterly*, *Journal of Latin American Studies*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista de Ciencia Política* y *Revista de Estudios Políticos*.

1 Artículo publicado en *Politics & Policy*, Volumen 40, No. 2 (2012): 339361.10.1111/j. 1747-13.2012.00348.x Published by Wiley Periodicals, Inc.

2 Versión original en inglés. Traducido por Gian Carlos Caballero y Sergio Ugaz.

3 Este artículo fue elaborado con el apoyo del Fondo de Investigaciones para ex alumnos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Una versión preliminar fue presentada en el XXIX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Octubre 6 al 9 de 2010, Toronto-Canadá). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Julio Ríos-Figueroa, Aníbal Pérez-Liñan, Neyer Zapata, Heidy Ocampo Meneses, John Polga-Hecimovich y Marcos Fabricio Pérez. Adicionalmente, el autor reconoce a Sergio Benítez Perea por su asistencia en la recolección y procesamiento de información.

Resumen

¿Qué factores explican la inestabilidad institucional en las cortes supremas de justicia? Recurriendo a una investigación múltiple en la que destaca la elaboración de narrativas históricas y un modelo de regresión logística, este artículo 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 cambios al diseño institucional que gobierna al Poder Judicial. Tomando como caso de estudio la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, el artículo constata además que las variaciones institucionales tienen como objetivo redistribuir los espacios de poder al interior de dicho tribunal, reduciendo de esa forma los altos niveles de conflictividad observados en la arena política.

Palabras clave: Ecuador, judicialización de la política, cambios institucionales, Corte Suprema, política judicial.

Abstract

What explains institutional instability in national judicial institutions? Much extant research focuses on *de facto* institutional instability, emphasizing political motivations behind irregular changes to high court composition. In contrast, I consider the causes for *de jure* changes made to the Ecuadorian Supreme Court from 1979 to the present, drawing on qualitative and quantitative analyses. I contend that the judicialization of politics and presidential interest in stacking the courts are central explanatory factors, and that changes to the Supreme Court's institutional framework reflect implicit compromises and political arrangements negotiated by strategic political actors. As such, institutional reforms to national judicial institutions may be adopted to ameliorate conflict in the larger political sphere.

Keywords: Ecuador, judicialization of politics, institutional changes, Supreme Court, judicial politics.

Introducción

Dentro de los estudios sobre los rendimientos y lógicas de acción de los Poderes Judiciales de 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 (Pérez-Liñán y Castagnola 2009). Aunque dicho referente empírico da cuenta de la inestabilidad judicial imperante en la mayoría de países de la región, otra arista que permite valorar los desempeños de las cortes de justicia, y que ha sido menos considerada dentro de la literatura especializada, constituye el análisis de los cambios institucionales que afectan al funcionamiento de dichos tribunales. De esta forma, junto a los estudios centrados en las variaciones suscitadas *de facto*, y que hacen referencia a los cambios en la conformación de las cortes de justicia, la panorámica de las políticas judiciales de la región se completa con el análisis de las modificaciones *de jure*; y, específicamente, con la exploración de los motivos que dan cuenta de tales variaciones.

Luego, el primer punto que conviene destacar es que el cambio institucional que afecta al funcionamiento del Poder Judicial no implica necesariamente un proceso de inestabilidad judicial, entendido en los términos ya anotados. Si bien en determinados casos la reforma a los plazos de designación suele ser el mecanismo a través del que los actores políticos buscan cambiar a los jueces, existen modificaciones relacionadas a las competencias de los tribunales de justicia, los mecanismos de selección y la forma de cubrir las vacantes, en las que no se produce la salida anticipada de los jueces. En otras palabras, la estabilidad judicial y el cambio institucional en las cortes de justicia tienen significados diferentes aunque relacionados en la medida que apuntan a la valoración del Poder Judicial. Este artículo se concentra en el segundo de los conceptos mencionados.

Con las puntualizaciones anotadas, el objetivo de este artículo es identificar los factores que explican los cambios en el diseño institucional que orienta la actividad de los jueces supremos del Ecuador. 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 la estrategia metodológica a través de la que 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.

Cambio institucional en las cortes de justicia de 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 institucional de las cortes de justicia se encuentra en entredicho, dada la evidente dicotomía entre las garantías y seguridades que se establecen normativamente y lo que ocurre en la realidad (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 (Chávez 2004: 452; Helmke 2005: 28; Iaryczower, Spiller y Tommasi 2002: 703; Ríos-Figueroa 2007: 33; Scribner 2004: 23). Tal comportamiento de los actores políticos estaría dado básicamente por la necesidad de contar con jueces afines a sus proyectos políticos.⁴

4 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)

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: 107) 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 la llegada de un nuevo gobierno. En otros términos, las salidas anticipadas de los jueces se dan indistintamente de que exista o no proximidad de un proceso electoral. 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 remoción injustificada de los integrantes de las cortes de justicia, las investigaciones en las que se estudian los factores que explican las reformas institucionales que afectan al Poder Judicial, y que no implican necesariamente la salida anticipada de los jueces, son aún residuales. En ese aspecto, el trabajo de Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa (2010) es uno de los que más se acerca a la perspectiva que este artículo afronta. No obstante, en esa investigación el énfasis está en la exploración de las variables que explican cuándo y por qué determinados procesos de elaboración de constituciones llevan a diseños institucionales que otorgan mayor seguridad jurídica a la ciudadanía. Frente al vacío detectado en la literatura especializada, a continuación se ofrece un marco teórico en el que se plantean algunas de las variables que explicarían el cambio del diseño institucional que gobierna el funcionamiento de las cortes de justicia.

La arena judicial como espacio de resolución de conflictos políticos

Con el advenimiento de la tercera ola de la democratización, la conflictividad social y política aumentó considerablemente en la mayoría de los países de América Latina. La apertura del sistema político y las garantías a las libertades civiles y políticas básicas pueden considerarse como algunas de las explicaciones de dicha modificación en el patrón de relacionamiento entre política y 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.⁵

A la par del debilitamiento de las relaciones entre ciudadanía y agrupaciones partidistas, una serie de reformas institucionales deficientes -en lo electoral y 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 (Mainwaring y Shugart 1997: 6). 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 mantenían constantes. En dicha

5 Para el caso peruano se puede acudir a Tanaka (2002) o Arce (1996). Sobre el sistema de partidos en Venezuela las referencias son Maingón (2004) o Rivas Leone (2002). Para Bolivia están los estudios de Mayorga (2004) y Calderón y Gamarra (2003). Finalmente, el caso ecuatoriano puede ser abordado desde las investigaciones de Freidenberg (2008) y Pachano (2007)

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 (Basabe-Serrano, Pachano y Mejía 2010: 69-70; Mejía Acosta 2009: 125).

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. 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, este artículo discute el papel más instrumental que otorgan los actores políticos a las cortes de justicia (Cepeda 2005: 69-73; Domingo 2004: 110). Por tanto, en el razonamiento que este artículo plantea 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, el argumento que se propone es que las cortes de justicia no son el final de las disputas políticas sino un medio para que estas tomen un curso diferente y, en definitiva, reduzcan su nivel de conflictividad.⁶

En términos más analíticos, luego de que se ha producido el conflicto 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, a través de 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 acuerdan un pacto 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. Al proceso de trasladar los enfrentamientos de la política a la arena judicial este artículo conceptualiza como judicialización de la política mientras que a las reformas normativas que afectan al funcionamiento de las cortes de justicia las define como eventos de cambio institucional.

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 a primera vista podrían ser observados como meros cambios a la estructura interna de las cortes (Ríos-Figueroa 2010: 5167). 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; y, las modificaciones al procedimiento de selección de sus integrantes, son algunas de las estrategias institucionales a las que acuden los actores políticos una vez que el punto crítico de judicialización de la política se ha verificado (Helmke y Ríos-Figueroa 2010: 29-34). De hecho, una reciente investigación sobre el caso mexicano evidencia cómo el diseño institucional para seleccionar jueces de Corte suprema influye sobre los diferentes grados de negociación política entre actores políticos y jueces en la arena legislativa (Mayer-Serra y Magaloni 2010: 36-40). Así, tornando la construcción teórica

6 Para un análisis extensivo de la judicialización de la política en diferentes países, ver todos los artículos publicados en *International Political Science Review* 15 (2).

precedente en hipótesis empíricamente observable se podría argumentar que *a medida que se intensifica el proceso de judicialización de la política aumentan las probabilidades de cambios institucionales en las cortes de justicia.*

Una explicación alterna, aunque no del todo contradictoria con la que este artículo sostiene, indicaría que los casos de cambio institucional en las cortes de justicia son el resultado de la llegada de un nuevo gobierno y su consiguiente deseo de ejercer influencia sobre el Poder Judicial. Aunque a un nivel más agregado de análisis, esta sería la variable mencionada por Helmke (2002: 293) en su trabajo sobre la corte argentina y la que han considerado también Pérez-Liñán y Castagnola (2009: 93-4) en su revisión histórica de las cortes de América Latina. En otras palabras, el cambio institucional se explicaría por la injerencia de la política sobre la autonomía de las cortes, atentando de esta forma a la dimensión de la independencia judicial que la literatura especializada ha conceptualizado mayoritariamente como autonomía judicial respecto a los otros poderes del estado (Kapiszewski y Taylor 2008: 749).⁷ Reducida a hipótesis dicha conjetura se diría que *a medida que aumenta el poder político del presidente aumentan las probabilidades de cambios institucionales en las cortes de justicia.*

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 cambiantes 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 de ese país. 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. En la parte descriptiva se recurre a narrativas históricas resultantes tanto de dieciséis entrevistas semi - estructuradas practicadas a diversos operadores jurídicos -ex jueces y presidentes de la CSJ, abogados, actores políticos y funcionarios del Poder Judicial- como de la información proveniente del *Registro Oficial* y de los medios de comunicación escritos del país.⁸

La judicialización de la política fue medida en función del número de juicios penales en los que los actores políticos fueron parte procesal. Para capturar dicha información se recurrió a los archivos de la Presidencia de la CSJ hasta 2006 y luego a los archivos de las Salas de lo Penal de la CSJ entre los años 2007 y 2009. Dado que los presidentes de la república, legisladores, alcaldes, prefectos provinciales y otras autoridades políticas pueden ser juzgadas exclusivamente por el titular de la CSJ o por las Salas de lo Penal -en virtud del fuero establecido constitucionalmente-, la información obtenida refleja el ya discutido concepto de judicialización de la política. El Gráfico No 1 presenta los juicios iniciados contra actores políticos durante el período analizado.

7 Para otros autores el concepto de autonomía sobre otros poderes del Estado es entendido como “autonomía política” (Couso 2005), “autonomía” (Ríos-Figueroa y Taylor 2006) o “independencia política” (Domingo 2000).

8 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.

Gráfico 1. Número de Juicios contra actores políticos - judicialización de la política - en la Corte Suprema de Justicia (1979-2009)



Fuente: Archivos de la Corte suprema de Justicia de Ecuador.

Como se observa, a finales de la década de los ochenta se observa el primer incremento importante de casos en los que asuntos políticos se trasladaron a la arena judicial (17 juicios en 1988 y 13 en 1989). Tal período corresponde al cambio de gobierno del Presidente Febres Cordero al Presidente Borja, y es aquí precisamente donde algunos de los actores entrevistados señalan como el momento en el que los actores políticos empiezan a asumir a la CSJ como una arena de reducción de conflictividad y de reparto.⁹ Además el hecho de que haya un cambio en la correlación de fuerzas políticas podría dar cuenta de este hecho. En la misma línea, el siguiente período de fuerte recurrencia a la justicia por parte de los políticos se verifica entre los años 1993 y 1994, coincidentes con la salida del Presidente Borja y la llegada del Presidente Durán Ballén.

Aunque los años siguientes se mantienen con valores relativamente elevados hay algunos en particular que resultan llamativos. Específicamente, en los años 1997 (42 juicios), 2006 (48 juicios); y, 2009 (49 juicios) se registran los momentos de mayor judicialización de la política y, en consonancia con lo aseverado en el párrafo previo, coinciden con períodos de cambio en la correlación de fuerzas políticas, fundamentalmente en función del término del período presidencial. Así, 1997 es el año de la caída del Presidente Bucaram y la llegada al poder de Fabián Alarcón. Para 2006 está terminando el período del Presidente Palacio y, finalmente, en 2009 el Presidente Correa inicia su período presidencial ya con la nueva Constitución y un escenario de distribución del poder político bastante diverso al que Ecuador observó desde el retorno a la democracia en 1979 (Basabe-Serrano 2009: 387-90). A continuación se ofrecen una secuencia de narrativas históricas que relatan de forma más detalladas los principales eventos de cambio institucional suscitados en la CSJ.

Octubre de 1984: el cercamiento del Palacio de Justicia con tanquetas de guerra

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 a dicho instrumento legal,

⁹ En esta época se verifica el famoso juicio “Ran Gazit”, iniciado en contra del ex Presidente Febres Cordero. En esencia, se le acusa al ex Mandatario de pagar los honorarios profesionales del experto en seguridad Ran Gazit, con recursos públicos. Al final, la CSJ dictó un auto absolutorio *-sobreseimiento definitivo*.

se presentó 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 en 1979 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 aún se hallaban en funciones y que, por tanto, la nueva designación era espuria. Al final, un acuerdo entre el oficialista PSC y la ID dieron fin al conflicto, a través de la designación de una nueva corte suprema que reemplace a las dos en disputa.¹⁰

Más jueces y cambio de atribuciones: las reformas durante el gobierno de Durán-Ballén

A fines del año 1992 la CSJ fue 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 casación.¹¹ Como consecuencia de esto, se produjo una reorganización burocrática interna de la administración de justicia. 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 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, los legisladores, el alto mando de las Fuerzas Armadas. En el plano financiero y administrativo, se consideró

10 El Presidente Febres-Cordero sostenía que su obligación fundamental 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 (entrevista personal con el ex vicepresidente Blasco Peñaherrera Padilla). 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.

11 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 *-in judicando-* o en lo adjetivo *-in procedendo* (Albán Gómez 1994; Tolosa Villabona 2005)

que tales actividades desbordaban la naturaleza jurisdiccional de la CSJ por lo que se creó para el efecto el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). 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 de una clara intencionalidad política en su gestación.

La creación del Tribunal Constitucional y la Consulta Popular de 1997

Tres años después de los cambios institucionales anotados -a mediados del mes de enero de 1996- se verifica la tercera reforma constitucional con efectos sobre la CSJ. 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 (Basabe-Cerrano 2009: 124).

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 justicia.¹² De las variaciones que a continuación se indican, la más importante tiene que ver con la declaración de ausencia de períodos fijos para los jueces de la CSJ. Dicha reforma institucional, inspirada en los presupuestos de un Poder Judicial independiente 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 otorgar mayor autonomía a los jueces. 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.

La Constitución de 1998 y nuevos cambios institucionales a la CSJ

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

12 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.

retorno al período democrático. Adicionalmente, una investigación en curso en la que se compara el grado de independencia judicial de Chile, Perú y Ecuador -desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado- establece que de las diferentes conformaciones de la CSJ analizada, la que estuvo en funciones entre 1998 y fines de 2004 fue la que tuvo mayor autonomía respecto al poder político.¹³

La alianza Gutiérrez-Bucaram, la “Pichi corte” y nuevas variaciones institucionales.

La CSJ designada acorde a las estipulaciones constantes en el acápite anterior estuvo en funciones hasta diciembre de 2004, cuando 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 a sus integrantes de forma abiertamente inconstitucional (Basabe-Serrano 2011:81). La resolución legislativa que declaró cesantes a los integrantes de la CSJ fue dictada el 8 de diciembre de 2004 y 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. De hecho, a los pocos días de su posesión, el nuevo presidente de la CSJ declaró nulos todos los juicios penales seguidos contra el ex mandatario, quien hasta ese momento se hallaba prófugo en Panamá (Basabe-Serrano 2012: 139).

Con la salida del gobierno del Presidente Gutiérrez también la CSJ por él designada fue destituida. Así, y luego de un limbo de casi un año sin jueces en dicha corporación -a lo que se sumó la ausencia de Vocales del Tribunal Constitucional-, 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 la CSJ. En primer lugar, junto a una serie de restricciones abiertamente inconstitucionales se estableció un máximo de 65 años de edad para ser juez supremo.¹⁴ Además, se estableció una Comisión Calificadora para seleccionar a los nuevos integrantes de la CSJ, considerando para ello nominaciones provenientes de la ciudadanía en general.

Por otro lado, 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 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 los juicios, en lo de fondo implicó un reordenamiento 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 solo juez difiere abiertamente de las lógicas de intercambio y negociación que se dan en contextos de tribunales colegiados (Epstein y Knight 1998:112-35; Maltzman, Spriggs y Wahlbeck 2000: 128-130).

La Constitución de 2008 y la Corte Nacional de Justicia.

Finalmente, la Constitución de 2008 generó 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

13 Al respecto se puede acudir a la nota de prensa del Diario El Universo de fecha 17 de junio de 2011, página A-1.

14 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 hubieren sido representantes de de empresas o estudios jurídicos con litigios pendientes con el estado.

(CC) pueda revisar fallos dictados por la CNJ bajo determinadas condiciones establecidas constitucionalmente. 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 será el órgano de designación, pudiendo provenir los candidatos de cualquier sector de la ciudadanía.¹⁵ 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. De otro lado, la nueva CNJ se estructura en 8 salas especializadas e integradas por 3 jueces 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 sentencia.¹⁶

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 cambio institucional. 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. La Tabla No 1 detalla los casos de cambio institucional verificados en la CSJ durante el período considerado.

Tabla 1

Fecha de publicación en el Registro Oficial	27 de Marzo de 1979 ^a	1 de Septiembre de 1983	23 de Diciembre de 1992	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
Tiempo de funciones de los Jueces Supremos	6 años	4 años	6 años con renovación parcial de 3 jueces cada 2 años	6 años con renovación parcial de 3 jueces cada 2 años	Cargo vitalicio	Cargo Vitalicio	Cargo Vitalicio	Cargo Vitalicio	9 años con renovación parcial de 3 jueces cada tres años
Número de jueces	16	16	31	31	31	31	31	31	21

15 El Consejo de la Judicatura debía ser elegido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en base a representación directa de la ciudadanía. No obstante, con la Consulta Popular del pasado 7 de mayo de 2011 la integración de dicho organismo se modificó de forma drástica. Al respecto, en la nueva integración del Consejo de la judicatura estarán un representante de la Corte Nacional de Justicia -quien lo presidirá-, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, un representante del Ejecutivo y uno de la Asamblea Nacional.

16 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.

Fecha de publicación en el Registro Oficial	27 de Marzo de 1979 ^a	1 de Septiembre de 1983	23 de Diciembre de 1992	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
Requisitos para el proceso de designación	40 años y 15 de experiencia ^b	40 años y 15 de experiencia ^b	45 años y 15 de experiencia ^b	45 años y 15 de experiencia ^b	45 años y 15 de experiencia ^c	45 años y 15 de experiencia ^c	45 años, no más de 65 años y 15 años de experiencia ^d	45 años, no más de 65 años y 15 años de experiencia ^d	10 años de experiencia ^e
Institución encargada de designar a los jueces	Congreso	Congreso	Congreso	Congreso	Corte	Congreso ("por última ocasión")	Congreso ("por última ocasión")	Comité calificador (por esta ocasión)	Consejo Judicatura
Institución encargada de Nominar a los jueces	Congreso	Congreso	Presidente, Congreso y Corte en igual número de candidatos	Presidente, Congreso y Corte en igual número de candidatos	Corte	Corte	Ciudadanía	Ciudadanía	Ciudadanía
Mecanismos para llenar vacantes	La CSJ cubre la vacante temporalmente hasta que el CN designe nuevos jueces	La CSJ cubre la vacante temporalmente hasta que el CN designe nuevos jueces	La CSJ cubre la vacante temporalmente hasta que el CN designe nuevos jueces	La CSJ cubre la vacante temporalmente hasta que el CN designe nuevos jueces	Cooptación	Cooptación	Cooptación	Cooptación	CJ
Reelección	Sí	Sí	Sí, indefinidamente	Sí, indefinidamente	Cargo Vitalicio	Cargo Vitalicio	Cargo Vitalicio	Cargo Vitalicio	No
Revisión Judicial	Sí, concentrado y difuso	Sí, concentrado y difuso	Sí, concentrado y con informe de la Sala Cosntitucional de la CSJ	Eliminada con la creación del TC	Eliminada con la creación del TC en 1996	Eliminada con la creación del TC	Eliminada con la creación del TC	Eliminada con la creación del TC	No, se crea la CC
Juicio Político	Sí, cuando los jueces están en ejercicio del cargo	Sí, hasta un año después de dejar el cargo	Sí, hasta un año después de dejar el cargo	Sí, hasta un año después de dejar el cargo	Sí, hasta un año después de dejar el cargo	No	No	No	No
Reformas constitucionales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Composición de las salas	Sin especialización, 5 salas 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 forma parte de al menos 2 salas ^f

Fecha de publicación en el Registro Oficial	27 de Marzo de 1979 ^a	1 de Septiembre de 1983	23 de Diciembre de 1992	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
Competencia	Tercera instancia	Tercera instancia	Recurso de Casación	Recurso de Casación	Recurso de Casación	Recurso de Casación	Recurso de Casación	Recurso de Casación	Recurso de Casación
Juez competente en el enjuiciamiento de altos funcionarios	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Presidente de la Corte	Sala Penal de la Corte	Sala Penal de la Corte

Fuente: Basabe-Serrano, 2012b

a: en vigencia desde el 10 de agosto de 1979. b: experiencia docente, como abogado en ejercicio profesional o como juez. c: se crea el Consejo de la Judicatura. d: incluye requisitos adicionales. e: no se requiere edad mínima. f: la estructura de las salas se detalla en el Código Orgánico del Poder Judicial.

Un modelo para explicar el cambio institucional en la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 1979-2009.

Luego del ejercicio descriptivo previo y con el fin de explicar los cambios en el diseño institucional de la CSJ, en esta parte se propone un modelo logístico a través del que se valora la influencia que ejercen sobre dichas variaciones tanto la judicialización de la política como el poder político del presidente. Tal cual se ha mencionado en páginas anteriores, este artículo entiende a la judicialización de la política como el proceso de trasladar los enfrentamientos de la política a la arena judicial. En cuanto al poderío del presidente se asume que el Ejecutivo goza de mayor poder político cuando inicia su período de gobierno y que dicho poder va en descenso a medida que el tiempo transcurre. Aunque este supuesto no se verifica en casos como los de los Presidentes Bachellet, Lula o Correa; la merma en la capacidad de influencia política de parte de los Ejecutivos cuando sus gobiernos avanzan es la tónica general de la región.

Para medir el cambio institucional se diseñó una variable dicotómica que captura dicha información de forma mensual. Así, se registró 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 (n=365). De otro lado, la variable judicialización de la política también fue medida mensualmente y tomó como *proxy* el número de juicios penales en los que las partes procesales eran 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. Dado que los presidentes, legisladores, alcaldes, prefectos y, en general, las altas autoridades políticas son juzgados de forma excluyente por el titular de la CSJ *-fuero de Corte Suprema-*, en dicha dependencia se concentran los datos que dan cuenta de la variable mencionada.

Finalmente, para capturar el poder político del presidente se elaboró una variable dicotómica en función del calendario electoral. Así, se codificó como “1” a los 12 meses posteriores a la llegada de un nuevo gobernante; y, “0” en caso contrario. En el caso de presidentes interinos o que asumieron el cargo luego de la salida del titular, se los consideró como nuevos presidentes. Este es el caso de Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio. La Tabla No 2 presenta los resultados del modelo descrito.

Tabla 2. Modelo Logístico para explicar cambios institucionales en la Corte Suprema Ecuatoriana (1979-2009)

Variable	Estadísticos	Modelo
Judicialización de la política	Coefficiente	0.09023*
	Error Estándar	0.04778
	e^b	1.0944
	e^bStdX	1.2382
	Efectos Marginales	0.0154
Poder político del presidente	Coefficiente	0.87601**
	Error Estándar	0.2602
	e^b	2.4013
	e^bStdX	1.5492
	Efectos Marginales	0.1495
Constante	Coefficiente	5.136***
	Error Estándar	0.29

Notas: *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$.

$e^b = EXP(b)$ = cambio en las probabilidades por un incremento en una unidad de X. $e^bStdX = \exp(b * ISD \text{ of } X)$ = cambio en las probabilidades por un cambio en la desviación estándar de X.

Acorde a los signos de los coeficientes, las dos variables consideradas para el análisis ejercen un efecto positivo sobre los cambios en el diseño institucional de la CSJ y resultan estadísticamente significativas. En otras palabras, un incremento de juicios entre actores políticos constituye un buen predictor de un subsiguiente proceso de cambio institucional. En el mismo sentido, los primeros meses de una nueva administración presidencial, provista por tanto de mayor poder político, avizoran mayores oportunidades para el cambio en el diseño institucional de las cortes de justicia. Con ello, y a 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 esta forma se evidenció 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 cambio institucional en la CSJ. 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 que afecte a 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 cambio en el diseño institucional de la CSJ 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, en el caso ecuatoriano la llegada al poder del Presidente ejerce una influencia específica sobre el cambio institucional. En ese plano, la ausencia de mayorías legislativas afines al gobierno de turno constituiría un incentivo para que el ejecutivo busque

afianzar su proyecto manteniendo cortes de justicia afines a su proyecto (Basabe-Serrano, Pachano y Mejía 2010: 71). Desde otra perspectiva, tal lógica de acción constituiría también una forma de perjudicar la autonomía judicial, entendido dicho concepto como la injerencia de otros poderes del estado sobre la independencia de las cortes de justicia. Otra posible explicación sería que, al ser los presidentes débiles en términos de apoyo parlamentario, su alternativa sea buscar coaliciones de gobierno en las que, reformas a la justicia y un consiguiente reparto de poder en esa arena, son 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: 13).

Por otro lado, la incidencia que ejerce la llegada de un nuevo presidente al poder sobre cambios institucionales que afecten a la CSJ 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 sistemático. Independientemente de lo dicho, 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 cambio institucional. 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 cambio institucional 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.

Así, un evento de cambio institucional en la CSJ puede ser comprendido como el mecanismo a través del que se resuelve la conflictividad existente entre actores políticos. Específicamente, el cambio institucional servirá para dotar de mayores espacios de influencia dentro del Poder Judicial a quienes se encuentran involucrados en un escenario de tensión política. Bajo dicha lógica, un aumento en el número de jueces en la CSJ puede ser comprendido como una forma de reparto de espacios de poder entre actores políticos en tensión. Los cambios en la conformación de las salas especializadas, sobre todo en materia penal, seguirían la misma lógica. Una relación similar sería la que se da como consecuencia de cambios en los requisitos y mecanismos para la selección de jueces.

En definitiva, cambios institucionales que afectan a la CSJ son más probables cuando el Presidente está en los inicios de su período y también cuando los niveles de conflicto político son tan altos que es necesario recurrir a modificaciones institucionales en la CSJ que permitan una nueva distribución del poder al interior de dicho tribunal de justicia. Así, repartir prebendas y espacios de poder dentro de la CSJ es el medio a través del que la efervescencia del conflicto político puede retomar a su cauce habitual.

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 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 al analizar una arista menos explorada, y que se refiere a los cambios institucionales que afectan a las cortes supremas y que podrían implicar además un perjuicio a la autonomía judicial respecto a los otros poderes del Estado. Para ello, se recurrió al análisis de los determinantes del cambio institucional en la CSJ del Ecuador, uno de los tribunales de justicia más inestables de América Latina pero que, paradójicamente, ha sido poco estudiado.

Entre los principales hallazgos que el 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 variación en el diseño institucional que gobierna a la CSJ del Ecuador. Así, el artículo ha evidenciado que los primeros meses de gobierno son clave a la hora de predecir el advenimiento de reformas a la estructura institucional de la CSJ. Por otro lado, y aquí un aporte esencial del artículo, se verificó que ante escenarios de alta conflictividad política la CSJ cumple la función de moderar las tensas relaciones dadas entre actores específicos. Entre los medios que ayudan a disminuir la conflictividad política exacerbada está la redistribución de espacios de poder al interior de la CSJ creando más plazas judiciales, el reacomodo de salas clave como las de naturaleza penal o modificando las reglas que orientan la selección de los nuevos integrantes de la CSJ.

Los hallazgos empíricos aquí expuestos requieren, no obstante, un proceso de re testeo y, mejor aún, de posteriores investigaciones en las que se comparen diversas cortes de justicia. Al respecto, dado que la literatura que discute sobre los factores que explican los cambios en el diseño institucional que afecta a las cortes supremas es residual, los aportes de este artículo deben ser asumidos bajo dicha perspectiva. Bajo la misma óptica deben ser analizados y valorados los coeficientes del análisis cuantitativo ofrecido. Finalmente, la función de reductor de conflictividad, vía generación de espacios de cuotas políticas, que pueden cumplir las cortes supremas constituye un elemento de juicio a partir del que se pueden desarrollar nuevas investigaciones sobre las relaciones entre política y justicia en América Latina.

Referencias

- Arce, Moisés (1996), «La “crisis” de los partidos peruanos: nuevo vino en viejos cueros» *Estudios Sociológicos* XIV (41): 311-330.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2009. «Estabilidad política y jugadores de veto judicial: un modelo espacial aplicado a cortes constitucionales» *Revista OPERA* 9: 121-134.
- . 2011. *Jueces sin Toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)* Quito: FLACSO.
- . 2012. «Judges without Robes: Exploring Judicial Voting in Contexts of Institutional Instability. The Case of Ecuador’s Constitutional Court (1999-2007)» *Journal of Latin American Studies* 44 (1): 127-161.
- Basabe-Serrano, Santiago; Simón Pachano and 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
- Calderón Fernando y Eduardo Gamarra. 2003. «Crisis, reforma e inflexión del sistema de partidos en Bolivia». *Colombia Internacional* N°58 (2): 90-122.
- Cepeda, Manuel José. 2005. «The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New». *The Judicialization of Politics in Latin America*. Ed. Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell. New York: Palgrave Macmillan, 67-103.
- Chávez, Rebecca Bill. 2004. «The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in an Ultrapresidential System». *Journal of Latin American Studies* N°36 (3): 451-478.
- Couso, Javier. 2005. «The Judicialization of Chilean Politics: The Rights Revolution That Never Was». En, *The Judicialization of Politics in Latin America*. Ed. Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell. New York: Palgrave Macmillan, 105-129.
- Derecho Ecuador. 2011. Código Orgánico de la Función Judicial.
- Domingo, Pilar. 2000. «Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico». *Journal of Latin American Studies* N°32 (3): 705-735.
- . 2004. «Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America». *Democratization* N°11 (1): 104-126.
- El Universo. 2002. «El camino de la democracia desde 1978». <http://www.eluniverso.com/2002/07/21/0001/8/52AE0FCBBFE048AFAB2705CF7C018CFC.html>
- . 2009. «Hechos del gobierno de LFC». <http://www.eluniverso.com/2009/01/15/1/1355/891472A738A84927AC9D4C7E87748A27.html> (18 de enero de 2012).
- . 2011. «Nueva Corte de Justicia es la de peor rendimiento desde el año 79». http://www.ecuadorenvivo.com/2012021686541/politica/nueva_corte_de_justicia_es_la_corte_de_peor_rendimiento_desde_el_ano_79.html
- Epstein, Lee y Jack Knight. 1998. *The Choice Justices Make*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Freidenberg, Flavia. 2008. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Barcelona: CIDOB.
- Helmke, Gretchen. 2002. «The Logic of Strategic Defection: Courts-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy». *American Political Science Review* N°96 (2): 291-303.
- . 2005. *Courts and Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

- Helmke, Gretchen y Julio Ríos-Figueroa. 2010. «Introducción». En, *Tribunales Constitucionales en América Latina*. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds). Mexico: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1-46.
- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2002. «Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998». *American Journal of Political Science* N°46 (4): 699-716.
- Kapiszewski, Diana, y Matthew M. Taylor. 2008. «Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America». *Perspectives on Politics* N°6 (4): 741-767.
- Maingón, Thaís. 2004. «Síntomas de la crisis y la deslegitimación del sistema de partidos en Venezuela». Ponencia presentada en la reunión anual de *LASA, Las Vegas, Nevada. Octubre 7-9*.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maltzman, Forrest, James F. Spriggs II y Paul J. Wahlbeck. 2000. *Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game*. New York: Cambridge University Press.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni. 2010. «La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros jueces de la Suprema Corte de Justicia». *Revista Mexicana De Derecho Constitucional* N°23 (2): 27-60.
- Mayorga, René. 2004. «La crisis del sistema de partidos políticos en bolivia: causas y consecuencias». *Cuadernos del CENDES* N°21 (57): 83-114.
- Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. New York, NY: Routledge.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Peñaherrera, Blasco. 2010. Entrevista personal con el autor. 8 de julio.
- 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* N°1 (2): 87-114.
- Pozas-Loyo, Andrea y Julio Ríos-Figueroa. 2010. «Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America». *Comparative Politics* N°42 (3): 293-311.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2007. «Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002». *Latin American Politics and Society* N°49 (1): 31-57.
- . 2010. «Instituciones para la justicia constitucional en América Latina». En, *Tribunales Constitucionales en América Latina* Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds). México: Suprema Corte de Justicia, 47-90.
- Ríos-Figueroa y Matthew M. Taylor. 2006. «Institutional Determinants of the Judicialization of Policy in Brazil and Mexico». *Journal of Latin American Studies* N°38 (4): 739-766.
- Rivas Leone, José. 2002. *Transformaciones y Crisis de los Partidos Políticos: La Nueva Configuración del Sistema de Partidos en Venezuela*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
- Scribner, Druscilla. 2004. *Limiting Presidential Power: Supreme Court-Executive Relations in Argentina and Chile*. San Diego, CA: University of California.
- Tanaka, Martín. 2002. «Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción». En, *El asedio a la política: Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal-Medina (eds). Rosario: Homo Sapiens, 317-347.
- Tolosa Villabona, Luis Armando. 2005. *Teoría y técnica de la Casación*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Vela, Alexandra. 2010. Entrevista personal con el autor. 01 de julio.
- Verner, Joel G. 1984. «The Independence of Supreme Courts in Latin America». *Journal of Latin American Studies* N°16 (2): 463-506.