



SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EXTERNA EN ECUADOR

LEONARDO
SEMPÉRTEGUI



Konrad
Adenauer
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica

Desde el inicio del Gobierno de Rafael Correa, y más específicamente desde la vigencia de la Constitución de 2008, las reformas constitucionales y legales ejecutadas, así como las acciones del poder político, han disminuido aún más la independencia judicial de las altas Cortes nacionales del Ecuador, esto es, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional del Ecuador, así como han influido en la actuación de otros juzgados y tribunales inferiores y del Consejo de la Judicatura.

Este es un proceso que ha impedido el desarrollo del adecuado ejercicio de control entre funciones del poder público (*checks and balances*), habiendo sin duda continuado y profundizado la indebida intromisión de la política en la justicia, una relación históricamente existente y demostrada. Esta profundización de la relación ocurre, sin duda alguna, a raíz de la vigencia de la Constitución de la República aprobada por referendo popular en 2008, y reformada mediante la misma fórmula plebiscitaria en 2011. Este último proceso fue fuertemente criticado a nivel nacional e internacional, ya que significó la directa participación de la función ejecutiva en la conformación del Consejo de la Judicatura (organismo de gobierno y administración de la función judicial) con tres miembros nombrados por otras funciones del Estado, en un régimen de transición de 18 meses. Esta reforma se dio en un contexto de conflicto social por la inseguridad ciudadana que se percibía, que reclamaban reformas jurídicas para mejorar dicha situación. Como es de esperarse, los cambios constitucionales poco han contribuido a dar un cambio en la seguridad pública.

Por una parte, la Constitución modificó el sistema de designación de jueces de la Corte Nacional de Justicia (ex-Corte Suprema de Justicia) eliminando el sistema de cooptación que había funcionado exitosamente desde 1997, y las salas permanentes por materias. Esta es la muestra inicial de acercamiento (indebido a nuestro criterio) de la actividad política a la función judicial, ya que finalizó de forma abrupta el proceso de autonominación y designación de magistrados de la más alta Corte nacional, que en un lapso de apenas diez años dictó fallos judiciales que aún a la fecha se siguen utilizando como referente jurídico para las actuaciones en tribunales. El proceso de cooptación aseguraba que los jueces no dependían de nadie más que de sus propios méritos y transparencia para mantener su cargo, sin que tuvieran obligación de responder al poder político.

A la fecha, los jueces tienen duración limitada en sus cargos y están sometidos al control externo del Consejo de la Judicatura. Esta última idea nos lleva a la discusión del rol del Consejo de la Judicatura dentro de la función judicial. Si bien dicho órgano no representa a esta función del Estado, siendo la Corte Nacional y su presidente a quien le corresponde tal rol, en la práctica la jerarquía es clara: la Corte Nacional de Justicia

Las acciones del poder político, han disminuido aún más la independencia judicial de las altas Cortes nacionales del Ecuador.

¿Cómo se ejecuta el control político a la actividad de la función judicial? A través del control y sanción que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre la actividad judicial.

(y evidentemente los tribunales inferiores) se somete a lo que dispone el órgano administrativo. Ante este escenario y condiciones, es poco probable que la Corte Nacional de Justicia (de cuyos fallos nace el sistema de precedentes legal aplicable en toda la función judicial) se encuentre integrada por los mejores representantes del foro, ya que dichos profesionales no estarán dispuestos a someter sus actuaciones a las órdenes que de otras zonas del poder público puedan recibirse. Por ello, la Corte Nacional y múltiples tribunales están de manera general (con claras y marcadas excepciones) integradas por abogados afines ideológicamente al régimen político o dispuestos a someterse a tales dictados, instalados en sus cargos con un régimen salarial privilegiado en comparación con sus méritos profesionales. ¿Cómo se ejecuta el control político a la actividad de la función judicial? A través del control y sanción que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre la actividad judicial. Si bien es cierto que la Constitución de la República confiere capacidad de sanción sobre los jueces de la función judicial, dicha capacidad ha sido ejercida con discrecionalidad, cuando es claro que esta es una potestad reglada, sometida a la exigencia de motivación, debiendo ser las decisiones consistentes en el tiempo.

Si bien el acceso a los expedientes de sanción judicial es complejo, múltiples casos han sido revelados por los servidores que han sido sancionados, en varias ocasiones por resolver causas en contra de los intereses de las entidades gubernamentales o de sus funcionarios, y no con el fin de asegurar la "prestación de un servicio de impartición de justicia cualitativa y cuantitativamente eficiente". La figura utilizada es el "error inexcusable", introducida mediante el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009, que no es nueva en la región, la misma que se encuentra plenamente delimitada por la doctrina, pero que en la práctica ha servido para excluir a ciertos funcionarios judiciales de sus funciones; pero, más allá de eso —y más grave según nuestra perspectiva—, ha dejado claro a los demás jueces cómo deben comportarse si desean mantener sus cargos y remuneraciones. No se pretende de forma alguna sugerir la aplicación de un régimen de arbitrariedad judicial, en el que se desconozcan la ley, los méritos del proceso o los precedentes jurisprudenciales al momento de resolver, ni tampoco evitar la revisión que corresponde a la actuación de los jueces por parte de sus superiores, pero la aplicación indiscriminada de la destitución judicial por error inexcusable vulnera de forma clara el principio de independencia externa de la función judicial ecuatoriana.

Los errores que humanamente —y de buena fe— se cometen son corregidos por los tribunales superiores o por el régimen constitucional que más adelante describiremos, y la sanción debe limitarse en su aplicación a cuando existe verdadera "inexcusabilidad", esto es, según Marroquín Zaleta, a) una equivocación crasa (decisión fuera de las opciones válidas razonable

y jurídicamente), b) cometida culposamente (generada por notoria ineptitud o descuido del juzgador), y c) que cause un daño significativo. Sin perjuicio del eventual desacuerdo de la definición, para asegurar la independencia externa de la función judicial es indispensable que el órgano sancionador adopte un estándar predecible y perdurable, y que lo aplique motivadamente, de tal manera que los jueces tengan certeza respecto a que si realizan su trabajo de manera apegada a derecho y ajustada a estándares aceptables de eficiencia, no deben temer por sus cargos.

Todo el escenario precedente es posible que ocurra por la virtual inexistencia de justicia constitucional en el Ecuador. Si bien es cierto que la Corte Constitucional ha adquirido facultades extraordinarias según la Constitución del año 2008 (incluido el control constitucional de las decisiones judiciales de última instancia), la Corte ha optado por ejercer de manera marginal sus atribuciones de control en casos que han sido relevantes para el poder político. El proceso de elección de jueces de la Corte Constitucional es altamente político, ya que el órgano de designación se conforma por delegados de otras funciones del Estado (controladas desde hace al menos cuatro años por una sola fuerza política). Por tanto, la lealtad es sin duda un requisito indispensable para acceder a dicha función. Sin embargo, curiosamente, la Constitución garantiza a los jueces de este tribunal independencia externa posterior a su designación, ya que ningún órgano externo puede destituirlos, por lo que tal lealtad ni siquiera debería ser un factor en la mente de los jueces de esta Corte.

Lamentablemente, la Corte Constitucional —y la justicia constitucional—, desde su creación, ha estado subordinada al poder político. Esta interferencia del poder político se puede constatar en las causas sometidas a conocimiento de la Corte Constitucional, casos generalmente de interés social. La diferencia es gigantesca: cuando un proceso interesa a la función ejecutiva del Estado, o a sus funcionarios (siendo aún presentado o patrocinado por ciudadanos privados), el tratamiento es favorable y expedito, como el actualmente en curso para eliminar las restricciones para la reelección presidencial indefinida. Mientras tanto, en los casos que buscan que se declare la inconstitucionalidad de normas jurídicas expedidas por el régimen político, o que buscan promover causas incómodas al mismo poder —como una demanda de inconstitucionalidad sobre normas de servicio público—, el tratamiento no solo es ineficiente, sino que busca de manera deliberada y expresa bloquear el acceso a la justicia de los peticionarios.

En su afán por defender al poder público, la Corte Constitucional ha causado un daño gravísimo al sistema de precedentes jurisprudenciales, ya que su actividad se ha limitado a analizar un puñado de derechos constitucionales, dejando de lado, en su mayoría, el inmenso catálogo que precisamente era el mérito que señalaban los constituyentes hace ocho años, y en buena

Los errores que humanamente —y de buena fe— se cometen son corregidos por los tribunales superiores o por el régimen constitucional.

La mejora en los procesos de selección parece ser la clave inicial, debiendo controlarse estrictamente tanto la calidad de los postulantes como de las personas participantes en los comités de selección.

medida se ha limitado a negar la aplicación de esos pocos derechos, por lo que el desarrollo progresivo de los derechos constitucionales en el Ecuador es una quimera, que quedará para el futuro, cuando un tribunal independiente decida ejecutar tal tarea.

Cabe señalar, en estricto apego a la realidad, que la situación de la justicia en una parte importante de los casos (cuantitativamente hablando) ha mejorado para el ciudadano común. El aumento de infraestructura física, la presencia de herramientas tecnológicas, la capacitación judicial, entre otras acciones tomadas por el Consejo de la Judicatura, han permitido que los procesos judiciales comunes (en los que no se encuentra en juego un interés estatal o específico del Gobierno) sean relativamente más eficientes (aun cuando la entrada en vigencia en mayo de 2016 del Código Procesal Civil no ha colaborado, al menos aún, para la mejora de la aplicación de justicia).

Por tanto, parecería ser que un elemento indispensable para la modificación de los resultados originados por la función judicial en casos con connotación o interés político radica en la capacidad individual de cada juzgador de resistir la presión que pueda recibir y hacer valer la autonomía de su cargo. Para ello, la mejora en los procesos de selección parece ser la clave inicial, debiendo controlarse estrictamente tanto la calidad de los postulantes como de las personas participantes en los comités de selección.

Si tal escrutinio no forma parte del proceso de selección judicial, corresponde a la sociedad civil nacional (tal como ha ocurrido en otros países de la región), efectuar tal investigación y garantizar un entorno en el cual todo postulante a juez sepa que su pasado profesional será revelado y analizado de manera completa. Como siempre, la transparencia parece ser la mejor aliada para comenzar una ruta de separación de la política y las resoluciones judiciales.

LEONARDO SEMPÉRTEGUI. Abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Ecuador; especialista en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar; magíster en Derecho por la Universidad de Texas en Austin, la que cursó bajo una beca Fulbright. En su práctica profesional se ha enfocado en áreas de Derecho Público, tales como el Derecho Constitucional (Estado de derecho) y Derecho Administrativo. En su práctica académica ha sido profesor de derecho en varias facultades de jurisprudencia en pregrado y posgrado, tanto en Ecuador como en el extranjero.

Miembro del Grupo de Estudios de Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.