

Estructura y selección de los jueces de la Corte Constitucional

Decisiones limitadas por incidencia de los gobiernos de turno

Víctor Alan López Granda

Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador.

✉ e.lopezgr@sangregorio.edu.ec

Yokir Reyna Zambrano

Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador.

✉ myreyna@sangregorio.edu.ec

 Fecha de recepción: 28/03/2024 – Fecha de aceptación: 05/05/2024

Cómo citar este artículo: López Granada, V. A. y Reyna Zambrano, Y. (2024). Estructura y selección de los jueces de la Corte Constitucional. Decisiones limitadas por incidencia de los gobiernos de turno. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 14, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 95-113. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2024-v14n2a06>

Resumen: En este artículo se analiza la estructura, las atribuciones y las funciones de la Corte Constitucional, máximo órgano de control e interpretación constitucional en el Ecuador. Ello, con la finalidad de determinar si sus decisiones se ven influenciadas por la incidencia de los gobiernos de turno y del poder político del Estado.

La metodología que se utiliza corresponde a un análisis cualitativo, además de la aplicación de métodos como el exegético-jurídico, el estudio de caso y el histórico-jurídico, permitiendo un análisis de las normas pertinentes, así como la realización de un estudio comparado frente a los sistemas de selección de jueces aplicados por otros Estados en América Latina. Los resultados reflejan la expedición de decisiones por parte de la CC que se generan a partir de su estructura y, sobre todo, por la forma y proceso de selección de los jueces que la integran.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Finalmente, se concluye que dicha incidencia se ha visto reflejada en diferentes fallos, y en función de eso, se propone un cambio en el sistema de selección de jueces, aplicando un concurso abierto, en vez de uno cerrado, con la finalidad de limitar la influencia del gobierno de turno sobre dicha elección.

Palabras clave: Corte Constitucional; estructura; gobiernos de turno; incidencia; sistema de selección de jueces.

Structure and selection of judges of the Constitutional Court. Decisions limited by the influence of current governments

Abstract: This article analyzes the structure, powers and functions of the Constitutional Court, the highest body of constitutional control and interpretation in Ecuador. The purpose is to determine whether its decisions are influenced by the influence of the governments in power and the political power of the State.

The methodology used corresponds to a qualitative analysis, in addition to the application of methods such as legal exegetical, case study and historical-legal, allowing an analysis of the relevant norms, as well as the realization of a comparative study against the systems of selection of judges applied by other States in Latin America. The results reflect the issuance of decisions by the CC that are generated by its structure and, above all, by the form and process of selection of the judges that comprise it.

Finally, it is concluded that such incidence has been reflected in different rulings, and based on this, a change in the system of selection of judges is proposed, applying an open competition, instead of a closed one, in order to limit the influence of the government of the day on such election.

Keywords: Constitutional Court; structure; incumbent governments; incidence; judge selection system.

Estrutura e seleção de juizes do Tribunal Constitucional. Decisões limitadas pela influência de governos em exercício

Resumo: Este artigo analisa a estrutura, os poderes e as funções do Tribunal Constitucional, o órgão máximo de controlo e interpretação constitucional no Equador. O objetivo é determinar se as suas decisões são influenciadas pela influência dos governos no poder e pelo poder político do Estado.

A metodologia utilizada corresponde a uma análise qualitativa, para além da aplicação de métodos como a exegese jurídica, o estudo de caso e o histórico-jurídico, permitindo uma análise das normas relevantes, bem como um estudo comparativo dos sistemas de seleção de juizes aplicados por outros Estados latino-americanos. Os resultados reflectem a emissão de decisões pelo CC que são geradas pela sua estrutura e, sobretudo, pela forma e processo de seleção dos juizes que o compõem.

Por fim, conclui-se que este impacto se tem refletido em diferentes decisões e, perante isto, propõe-se uma alteração do sistema de seleção de juizes, aplicando um concurso público em vez de um concurso fechado, com o objetivo de limitar a influência do governo no poder sobre o processo de seleção.

Palavras-chave: Tribunal Constitucional, estrutura, governos em exercício, impacto, sistema de seleção de juizes.

1. Introducción

La Constitución del 2008 (en adelante CRE) trajo consigo cambios significativos para el ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como para el Estado y sus órganos, tales como la implementación de nuevos poderes, la creación de nuevas instituciones y la llamada al “garantismo”, que generó una perspectiva diferente de cómo observar, proteger y estudiar los derechos. Sin embargo, por encima de estos cambios se destacó la supremacía de la Constitución y, junto a ella, la llegada del principal y máximo órgano de control e interpretación en dicha materia: la Corte Constitucional, que reemplazó a la anterior, conocido como Tribunal Constitucional.

La llegada de la Corte Constitucional (en adelante, CC) trajo, a su vez, cambios estructurales respecto al anterior tribunal. Por ejemplo, influyó en la manera en la que se seleccionaban sus miembros, en el proceso que se debería llevar a cabo para su respectiva elección así como en los órganos encargados de llevar a cabo dicho proceso —por lo tanto, en la definición de quiénes eran partícipes del mismo, tanto de forma directa como indirecta—. Se estableció, asimismo, las salas que conformarían dicha Corte, así como sus principales facultades y funciones.

La importancia de estos cambios, como también la transformación de lo que antes se entendía como “justicia constitucional”, significó una nueva visión respecto a dicha materia. La Constitución y todo lo que ella acapara pasó a ser realmente el centro de un ordenamiento jurídico que venía agrietado por temas políticos o de corrupción, por temas sociales y económicos y, en general, por el propio contexto en el que se encontraba el país durante los últimos años previos a la llegada de la Constitución del año 2008 y del nuevo gobierno.

La labor de la Corte Constitucional es, entonces, fundamental en tanto su función es llevar a cabo el control e interpretación en dicha materia, pero va más allá porque busca velar por los derechos que se encuentran establecidos en la Constitución, así como su respectivo cumplimiento. La norma constitucional que ahora tiene tanto peso es el núcleo central del Estado, como se mencionó en líneas anteriores. Entendiendo dicha importancia —que no es poca— y, consecuentemente, la enorme responsabilidad que acarrea dicho órgano de control a través de las decisiones que adopta, en observancia de principios esenciales como la imparcialidad, la independencia y, sobre todo, la búsqueda de la justicia constitucional, cabe preguntarse: ¿qué ocurre cuando dichas decisiones se ven afectadas por alguna influencia externa?

Los cambios en la estructura y, sobre todo, en la forma en la que se seleccionan los jueces o miembros de la Corte Constitucional han dado lugar a múltiples dudas respecto a los factores o causas que generan una decisión que no está acorde a la finalidad y principios de una Corte de gran importancia y

responsabilidad. En función de esto, entonces, lo novedoso del presente trabajo investigativo radica en el análisis de dichos factores o causas, partiendo desde lo más básico —su estructura—, para luego recorrer el camino de sus respectivas facultades, hasta llegar al estudio de las decisiones emitidas por la propia Corte en la búsqueda de algún tipo de influencia del gobierno de turno —con fines políticos en general— que llegue a alterar o limitar la principal finalidad de dicha Corte.

En otras palabras, este trabajo investigativo tiene como objetivo general determinar si las decisiones no acordes a la finalidad y principios que debería tener la Corte se encuentran realmente limitadas por la influencia o la intervención de los gobiernos de turno. De esta manera, y con el fin de alcanzar lo manifestado, se indaga en los criterios teóricos y normativos respecto a cómo se encuentra estructurada la Corte Constitucional, se examina la forma y el proceso en el que son seleccionados sus miembros, y finalmente, se analizan las decisiones y sentencias cuyo criterio final esté limitado por alguna influencia del gobierno de turno.

2. Metodología

En el presente artículo, la metodología será cualitativa, la cual, de acuerdo a Valladolid (2020), “está orientada principalmente hacia la descripción y la comprensión de una situación o fenómeno (caso del Derecho) a diferencia de la cuantitativa que se centra en la cuantificación, predicción y control” (p. 76). En virtud de lo mencionado, se han aplicado diferentes métodos jurídicos, siendo uno de los más importantes el “exegético-jurídico”, que ha permitido realizar un estudio, análisis e interpretación de las normas jurídicas actuales y vigentes del Ecuador, las cuales giran alrededor de la estructura y atribuciones de la Corte Constitucional, así como del proceso y sistema de selección de los jueces o miembros.

Asimismo, también se aplicó el método “histórico-jurídico”, que permitió elaborar un análisis de las tendencias doctrinarias y, por ende, jurídicas, en relación a la estructura y sistema de selección de magistrados para la Corte Constitucional; esto, sin dejar a un lado la aplicación del “estudio comparado”, que guarda estrecha relación con lo mencionado, ya que ha permitido analizar los sistemas de selección de jueces de diferentes países de América Latina en correlación al Estado ecuatoriano.

Respecto a la búsqueda bibliográfica doctrinal, esta generó aportes jurídicos en base a los últimos cinco años, permitiendo tener una perspectiva actualizada y en contexto de la problemática en función a la novedad. Finalmente, se aplicó la técnica “estudio de caso” con el fin de analizar sentencias emitidas por la propia Corte Constitucional y determinar si sus decisiones han sido influenciadas por una fuerza ajena o externa al de la propia Corte.

3. Fundamentos teóricos

3.1. Estructura de la Corte Constitucional: competencias y su relación con la actuación administrativa del Estado

La Corte Constitucional, reconocida y establecida legal y jurídicamente como el principal órgano tanto de control y de interpretación como de administración de justicia en dicha materia, en el art. 429 de la Constitución de la República del Ecuador abarca una serie de competencias y facultades, únicas y especiales frente a cualquier otro órgano de justicia y control existente en el Estado, cuya relación se encuentra estrechamente vinculada con su propia estructura y naturaleza; esto también fue recogido dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su art. 170.

Es importante tener en cuenta que antes de la llegada de la Corte Constitucional, tal y como la conocemos ahora, sus predecesoras, a manera de antecedente y contexto histórico, fueron el Tribunal de Garantías Constitucionales y, posterior a él, el Tribunal Constitucional. Fue con la vigencia de la Constitución del año 2008 que se crea la Corte Constitucional. Con respecto a esto, Ávila Santamaría (2008) explica:

La Corte Constitucional tiene una nueva forma de integración, periodo y atribuciones; entre las atribuciones novedosas en Ecuador están la de ser el máximo intérprete de la Constitución, ya no el Parlamento, la de poder controlar todo acto de poder público incluso las sentencias definitivas de última instancia exceptuadas expresamente en la Constitución de 1998, la de ser el árbitro de los conflictos de competencias antes los garantes del orden jurídicos. (p. 964)

Y es que si de cambios se habla, el principal se vio reflejado en las nuevas “atribuciones” con la que contaría esta Corte. El “apoderarse” de otras atribuciones con las que contaban otros tipos de órganos o instituciones y empezar a relacionarse más con la actuación administrativa del Estado permitió a la Corte tener un control jurídico-político que antes no existía ni era pensando, además de crear precedentes y contenido al alcance de los derechos, corrigiendo prácticas estatales y privadas —no controladas para aquel entonces— que terminaban generando una violación de derechos fundamentales (Ávila Santamaría, 2008).

Estas nuevas atribuciones para la Corte fueron posibles dado la propia autonomía administrativa como financiera con la que cuenta, en base y según lo determina el art. 430 de la Constitución. En base a esto, Escobar (2008) expone que:

El que este órgano sea autónomo implicará que gran parte de sus recursos humanos, técnicos y económicos se destinen a labores ajenas al control constitucional: complejos procesos de contratación estatal, vinculación de personal, planificación, administración, etc. La Corte Constitucional tiene, entonces, el gran reto de convertirse en un ente eficiente no burocrático, en el que la labor básica sea la de realizar el control de la constitucionalidad en todos sus niveles. (p. 291)

Por lo tanto, esta autonomía, más allá de significar algún perjuicio, evitará, en todo caso, todo tipo de subordinación o sumisión frente al Poder Judicial y,

sobre todo, frente al Consejo de la Judicatura. Es precisamente esta “autonomía” lo que le permite a la Corte contar con un margen de flexibilidad con respecto a sus políticas administrativas, presupuestales y financieras. De esta manera, el desafío principal con el que contará la Corte será el de utilizar esta autonomía y flexibilidad que se le otorga como mecanismo para garantizar un adecuado y eficiente sistema de control constitucional (Escobar, 2008).

Ahora bien, estas atribuciones o competencias, sobre las que se viene comentando, la Constitución de la República las acoge en su art. 436, a lo largo de diez numerales que desarrollan cada una de ellas. De manera breve y resumida, se estaría refiriendo a las siguientes:

- 1) interpretación constitucional;
- 2) control abstracto de constitucionalidad;
- 3) control concreto de constitucionalidad;
- 4) control de las garantías judiciales de los derechos constitucionales; y
- 5) funciones políticas (Escobar, 2008).

Dentro de lo que cabe, son estas atribuciones las que generan, en su gran mayoría, la importancia que conlleva en sí misma la Corte Constitucional. Se trata de facultades que le permiten cumplir y alcanzar el objetivo del por qué fue creada a partir la nueva Constitución del 2008. Eso sí, estructuralmente, la Corte también sufrió una serie de cambios que, como se mencionó al principio, son de importancia para dicho objetivo.

A pesar de que este tema estructural de la Corte parece estar inclinado hacia asuntos enfocados a procedimientos o, inclusive, parezca de carácter secundario, la verdad es que contiene, en sí mismo, una relación directa con la legitimidad y eficiencia de la justicia constitucional. De esta manera, podemos indicar que teóricamente se suele mencionar tres modelos al momento de conformar un tribunal constitucional. No obstante, para efectos de la investigación, se resalta el “sistema intermedio”, en el cual “los asuntos sometidos a la Corte son resueltos, o bien por la sala plena, o bien por salas específicas que se conforman según múltiples criterios” (Escobar, 2008, p. 300).

Teniendo en cuenta lo mencionado, y para complementar dicho análisis, es importante apreciar lo que establece el art. 188 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respecto a la propia estructura interna con la que cuenta la Corte Constitucional, que le permite cumplir con estas atribuciones anteriormente aludidas. De esta manera, la Corte contaría con:

- 1) un pleno de la Corte Constitucional;
- 2) una sala de admisión;
- 3) una sala de selección de procesos constitucionales;

- 4) salas de revisión de procesos constitucionales;
- 5) una presidencia;
- 6) una secretaría general;
- 7) órganos de apoyo; y, finalmente,
- 8) un centro de Estudios Constitucionales.

De igual manera, a partir del antecedente histórico planteado al inicio, es clave destacar que se tenía pensando que la Corte, a diferencia de las anteriores, no tuviera un control, sobre todo de carácter político, sobre si misma que pueda llegar a influenciar, de alguna u otra manera, estas atribuciones mencionadas. Es tal que así que Chinga (2022) expresa que:

Una característica que diferencia a la CC de sus antecesoras es que carece de un control externo, no tiene un poder de contrapeso. Esta peculiaridad se encuentra legitimada en la necesidad de que las decisiones tomadas por sus jueces no estén coaccionadas por alguna presión social, política o económica. (p. 32)

Por lo que, en el caso de que dichas decisiones se vean constreñidas por alguna fuerza externa a la propia Corte, se vería afectado el principio de independencia y autonomía que la rige; ello, sin perjuicio de la acción penal, o inclusive, política a la que hubiere lugar. De aquí la importancia de la actuación del juez, quién, ante dicha situación, al ser uno de los máximos exponentes de la justicia y los derechos, carga consigo la responsabilidad de hacerlos cumplir.

3.2. Selección de los jueces de la Corte Constitucional ecuatoriana: análisis comparado con Perú, Colombia, Chile y Bolivia

Si la figura del juez es tan relevante para el sistema de justicia ordinario, para el marco constitucional lo es aún más. Nos referimos al responsable, o responsables, directo del cumplimiento correcto y firme de las atribuciones antes mencionadas en relación con la Corte Constitucional. Es decir, sus decisiones van más allá de “impartir justicia”, ya que alcanzan el grado de protección y cuidado de la justicia constitucional; también de la tutela de los derechos fundamentales más importantes inherentes a las personas y, por supuesto, al control e interpretación de la Carta Magna del Estado, junto con todo lo que aquello acarrea. Pérez (2019) expresa al respecto que:

Se erige la figura del juez constitucional como el intérprete primigenio de la norma constitucional, rompiendo el monopolio legislativo en la creación e interpretación de las normas jurídicas, ya que los operadores judiciales estaban -en su mayoría- (...) sesgados frente a una tradición jurídica positivista, la cual ha contribuido a crear un habitus judicial carente de reflexiones profundas y de una adecuada argumentación. (p. 91)

Esto da a entender que ahora, con la Corte actual y la figura del juez constitucional “reformada”, este debería realizar un ejercicio de carácter interpretativo y complejo sobre el significado de la norma, tomando como base el marco constitucional y teniendo siempre presente lo que entendemos como valores, principios y reglas, estándares básicos estos cuando hablamos de derecho.

En función de lo anterior, es sustancial preguntarse: ¿de qué manera se realiza el proceso de selección de los jueces para la Corte Constitucional? A sabiendas de lo importante que es su figura, es pertinente comenzar por lo que establece la Constitución de la República en su art. 432: la corte mencionada estará compuesta, conformada o integrada por nueve miembros, y conforme el art. 171 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estos deberán ostentar “el título de juezas o jueces”.

Respecto al período institucional durante el cual desempeñarán sus respectivas funciones y labores, los dos últimos artículos antes mencionados expresan que el mismo será de nueve años, aclarando que estos no podrán ser reelegidos de manera inmediata una vez que concluya dicho período. Asimismo, establece que la respectiva renovación de los jueces se dará a través de tercios, que serán de tres años cada uno. Con respecto al periodo mencionado, Martínez (2013) indica:

Nuestro sistema constitucional se enmarca en el modelo de período intermedio; y más allá del tiempo del período de los jueces constitucionales, lo que esperamos como ciudadanos es que puedan brindarnos la seguridad jurídica que solo el órgano máximo del control de constitucionalidad puede hacerlo; que en los nueve años de funciones sobresalgan por sus logros como profesionales y magistrados y no por sus manifestaciones políticas. (p. 23)

Además, él mismo indicaba que el tema de la reelección de los jueces puede llegar a ser controversial y cuestionable dada la poca cultura jurídica que abraza al país desde siempre. Esto, a su vez, generaría un ambiente de desconfianza ante dichos “magistrados” en relación a la forma o el proceso a seguir del cómo se seleccionaron los mismos para ocupar tan importante cargo, agregando que se estaría ante una situación desfavorable frente a la propia independencia de la Corte Constitucional.

De acuerdo con los méritos o requisitos que se deben cumplir para poder optar para ser juez de dicha corte, la Constitución es bastante clara. En su art. 433 indica los cinco requisitos que se tomarán en cuenta, siendo el primero de ellos el más básico de todos: ser ecuatoriano, además de encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos. El segundo de ellos está enfocado en la obtención y tenencia de un título de tercer nivel, específicamente derecho; es decir, debe ser reconocido legalmente como abogado.

Respecto al tercer requisito, se indica que deberá haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un tiempo mínimo de diez años; es decir, haber obtenido experiencia a lo largo del tiempo requerido para el puesto en cuestión, además de ejercer la profesión con honradez o rectitud. Esto último se encuentra ligado con el cuarto requisito, que exige haber demostrado probidad y ética, requerimientos básicos para cualquier otro puesto laboral.

Finalmente, la ley determina como último requisito no pertenecer ni haber pertenecido a algún tipo de partido o movimiento político durante los últimos diez

años. Esto último claramente está enfocado en la imparcialidad que se busca y que debe, obligatoriamente, tener un juez. La norma nuevamente es clara puesto que la Corte Constitucional no debe tener influencia externa al momento de sus decisiones, algo que se ve reflejado, al menos en la ley, al momento de establecer las condiciones o requisitos para los futuros jueces de la Corte.

Todos estos requisitos planteados por la norma, más allá de estar acorde con lo que se exige —al menos sobre el papel— a un juez de la Corte Constitucional, son requerimientos que todo profesional, sobre todo dentro del campo del derecho, debe tener para ejercer en su día a día. Martínez (2013) indica que:

En términos generales, no existe un consenso sobre el sistema de designación de los miembros de la Corte Constitucional; sin embargo, se coincide en que las personas que integren la Corte deben garantizar ciertas características como ser profesionales idóneos, de conducta intachable. (p. 19)

Respecto al proceso en sí que se lleva a cabo para la selección de los jueces, es bastante amplio. Sin embargo, se puede adelantar que el art. 434 de la Constitución indica que dichos miembros de la Corte serán designados a través de una “comisión calificadora”, conformada por dos personas pertenecientes y seleccionadas por tres de las funciones reconocidas por el Estado —cabe recordar que el Estado ecuatoriano cuenta con cinco—. En tal caso, serán representantes de la función legislativa, ejecutiva y la de transparencia y control social; además, se indica que la elección de los miembros de la Corte se dará mediante “candidaturas” presentadas por las funciones antes mencionadas. Este proceso se realizará mediante un concurso público con veeduría e, inclusive, con la posibilidad de impugnación de la ciudadanía. Además, la norma también aclara que se buscará que exista, en dicha selección, una paridad entre hombres y mujeres.

Luego de dar cuenta de los elementos esenciales y exigibles para optar por un cargo de juez de la Corte Constitucional, es clave hacer mención del sistema de selección de jueces aplicable para el Estado ecuatoriano, donde se ve reflejada la intencionalidad del propio Estado y sus ideas políticas frente a la toma de decisiones; ello, ya no solo con relación a decisiones de carácter meramente judicial, sino también administrativas. Además, cabe también tener en cuenta la comparativa de dicho sistema de selección con el de otros Estados vecinos.

Partiendo de esta base, y en concordancia a lo que desarrolla Gómez (2022) respecto a los métodos utilizados para la respectiva designación de jueces de carácter constitucional en gran parte de América Latina, cabe señalar que existen tres que destacan:

... [el] Político (Colombia, Chile, Perú), [la] elección popular (Bolivia) y [el] concurso (Perú y Ecuador); el método de selección ideal sería un concurso abierto y no uno cerrado, como se realiza en la actualidad. Por medio de un concurso abierto de méritos y oposición, existe la posibilidad de que todos los profesionales del derecho con maestría y/o doctorado en Derecho Constitucional, que cumplan los requisitos constitucionales y legales, puedan participar para ser juez de la Corte Constitucional. (p. 36)

La importancia de los sistemas de selección de jueces radica, sobre todo, en la relación que existe entre lo que se exige para dicho cargo —es decir, requisitos enfocados en méritos— y la imparcialidad como base sustancial de los mismos, acordes con el objetivo y las funciones de la Corte Constitucional en relación a sus atribuciones. En función de esto, los sistemas son el reflejo de lo que se busca a través de aquellos dos elementos, pero tomando en cuenta un tercer aspecto: la influencia externa o presión sobre dichos jueces, que no debería existir bajo ningún concepto.

Los Estados, bajo el mandato de sus gobiernos de turno, ejecutan diferentes tipos de sistemas de selección de jueces. El primero es el “político”, que se ve reflejado en países como Colombia, Chile o Perú. Este es, probablemente, el método de selección que más reflejaría lo dicho anteriormente, puesto que la poca intervención de la ciudadanía, al momento de elegir a los magistrados de una Corte con tan importante función, estaría enfocándose más en la incidencia del poder político sobre dichos jueces por un supuesto beneficio. Sobre esto, Hermosa (2020) agrega: “En lo que refiere al sistema discrecional o directo, fundamentalmente radica en la selección de jueces que vienen propuestos por parte de las funciones del Estado, sea Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como es el caso de Chile y Colombia” (p. 63).

Otro método es el de “elección popular”. Este sistema no es tan óptimo al momento de seleccionar jueces de una corte, ya que toda la responsabilidad de dicha elección recaería sobre la ciudadanía —como es de entenderse, esta no siempre se hallaría en total conocimiento sobre los respectivos requisitos o méritos necesarios para la ocupación de dicho cargo—, lo que podría generar nuevamente un vacío entre lo que se necesita precisamente para ser juez de Corte Constitucional y lo que busca dicha Corte junto a sus funciones y atribuciones.

Finalmente, cabe mencionar el método por “concurso”. Es precisamente este sistema el que se utiliza para seleccionar a los jueces en Ecuador, como también en Perú, que implementa un sistema mixto entre el popular y por concurso. Este último método implica la existencia de dos tipos de concursos: uno abierto y otro cerrado. Es el concurso abierto, entendido como aquel de méritos y oposición, el que permitiría, precisamente, “la posibilidad de que profesionales del derecho con maestría y/o doctorado en Derecho Constitucional, que cumplan los requisitos constitucionales y legales, puedan participar para ser juez de la Corte Constitucional”, según lo requiere y establece la propia norma.

Sin embargo, Gómez (2022) aclara que el concurso “óptimo” es el denominado “abierto”, pero que el aplicado por el Ecuador es el concurso “cerrado”:

En Ecuador, la designación de jueces de la Corte Constitucional es mediante un concurso cerrado donde solo participan candidatos de las funciones Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. Esta forma de designación de jueces en Ecuador no ha estado exenta de polémicas o manipulaciones por parte de los poderes que proponen candidatos. (p. 37)

De aquí su diferencia con el sistema que se aplica en Bolivia y en Perú, donde dichos Estados prevén la precisa selección mediante un concurso abierto de méritos y oposición, pero con el contraste de que aquellos con mejor puntuación serán elegidos: en el caso de Perú, por parte del Congreso; y en el caso de Bolivia, por votación popular. De aquí la aplicación de estos sistemas “mixtos” antes mencionados, que, bajo la perspectiva de la autora, son “una forma de designación meritocrática y popular”.

3.3. Decisiones de la Corte Constitucional: incidencia de los gobiernos de turno

Si tanto la estructura de la Corte Constitucional como la selección de jueces y todo lo que esta requiere se encuentran constituidos e, inclusive, organizados con la finalidad de “crear” un órgano de control constitucional, con atribuciones “reformadas y actualizadas” para evitar un total control del Estado sobre las decisiones judiciales que puedan afectar al sistema de justicia, entonces cabe preguntarse: ¿qué es lo genera que dichas decisiones se vean influenciadas por alguna fuerza o poder externo al de la Corte?

Es aquí donde aparece la importancia de los gobiernos de turno y su vínculo con la Corte Constitucional a través de sus jueces. Entendiendo que el sistema de selección de jueces aplicado en el Ecuador debe estar direccionado hacia la transparencia y el control social, grandes pilares que suelen ser manejados, en su gran mayoría, por el gobierno de turno correspondiente, Cano (2021) planteaba que “el hecho de que no hay canales por los cuales la ciudadanía pueda objetar la postulación de un candidato, configura una situación donde el presidente puede influir en las decisiones de la Corte Constitucional mediante los magistrados que postula” (p. 4).

Por esta razón, es clave entender el proceso de selección de dichos jueces, más aún si dicho proceso está siendo influenciado por otras funciones del Estado. Respecto a esto, Hermosa (2020) menciona:

En torno a la forma de designación en teoría, se buscaba eliminar la influencia política de los jueces que en otrora eran propuestos, entre otros, por sectores que representan intereses corporativistas, cambiando esto por un discurso de meritocracia, designados por una comisión especial del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (pp. 71-72)

Claro está, se pretendía eliminar toda influencia política y externa que pudiera incidir directa o indirectamente en los jueces. No obstante, aquello que se pretendía no terminó teniendo los resultados esperados, tal cómo se justificará más adelante, evidenciándose una clara afectación al principio de independencia externa que rodea a los jueces, en cualquier instancia. Hermosa (2020) aporta que:

El hablar de designaciones de jueces con “cercanías”, “lealtades políticas” o “teóricas simpatías” en igual forma, como ha quedado manifestado, se encuentra dentro de un

plano subjetivo, posible, por lo que la forma o método de designación de jueces constitucionales lo que hace es aproximarnos al análisis de la independencia de la Corte Constitucional. (p. 72)

Como consecuencia de aquello, el esquema y sistema garantista que plantea el Estado ecuatoriano a partir de la Constitución del 2008 se ve “vulnerado” hasta cierto punto, entendiendo que el rol del juez se encuentra situado en el centro de dicho sistema. No obstante, Alvear (2013) menciona que:

El juez constitucional no es, sin embargo, un actor político en el sentido tradicional del término de representante proveniente de una organización política que es electo en el marco del juego político, sino un jurista técnico cuya labor está sujeta a un campo de conocimientos, a unos métodos y a unas reglas procedimentales. (p. 189)

De esta manera, se genera una doble posición que debe enfrentar el juez, una como “técnico” y otra como “político”. En relación a esto último, Alvear (2013) agrega:

Lo primero supone una fina labor de interpretación que permita vincular los preceptos de la Constitución con la realidad, una realidad contingente en la cual debe defender los derechos. Pero el rol político supone que, sin abandonar la calidad técnica, el juez constitucional defiende de los ataques de cualquier poder, el proyecto político expresado en la Constitución como estructura de transformación de la realidad. (p. 189)

Debido a esto, el rol del juez, frente a la problemática planteada, no se debe “sobredimensionar”, pero tampoco se puede subestimar, pues este será el principal responsable del cumplimiento y control de la justicia en un Estado garantista de derechos, además de ser el primer defensor de la Constitución, así como de su interpretación en los casos pertinentes, teniendo en cuenta su labor aun cuando “las instancias políticas han sido incapaces de resolver los conflictos o incluso los hayan desatado” (p. 206).

Por lo expuesto, en aras de resolver el problema de investigación, a continuación se identificarán las sentencias emitidas por la Corte Constitucional con las que se pretende justificar la influencia de los gobiernos de turnos en tales decisiones.

4. Resultados

En la sentencia 003-13-SIN-CC, emitida por la Corte Constitucional durante el año 2013, se resolvió con fundamento en el decreto ejecutivo 813, el cual, en el año 2011 reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, donde se estableció en uno de sus artículos que:

Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

De manera breve, lo que provocó aquella reforma en su tiempo fue el “desnaturalizar” el principio de la autonomía de la voluntad del Servicio Público al incluir

la “compra de renuncia” como una subcategoría. Pero, además, reguló el monto de la indemnización que debía recibir el servidor público que sea cesado a través de la renuncia obligatoria, confundiéndola con la compra de renuncia. Todo esto generó que la constitucionalidad del decreto ejecutivo 813 sea revisada en base a las atribuciones de la Corte Constitucional y su respectivo control en dicha materia.

Sorprendentemente, la Corte Constitucional, en la sentencia 003-13-SIN-CC, decidió **negar** la presentada acción de inconstitucionalidad propuesta precisamente en contra del mencionado decreto, alegando que:

Al ser en realidad la pretensión de los demandantes la declaratoria de violación del principio de jerarquía normativa, el artículo 8° del Decreto Ejecutivo 813, al presuntamente contrariar la Ley Orgánica de Servicio Público, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10, literal a de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que prescribe las atribuciones de los tribunales contenciosos administrativos. Se resuelve: Negar las demandas de inconstitucionalidad propuestas en contra del artículo 8° del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011.

Decisión esta que claramente generó controversia, siendo la Corte Constitucional y sus jueces el centro del debate, ya que es el órgano encargado del control constitucional de las normas que rigen en el Estado. Cabe señalar que dicha acción de inconstitucionalidad se encontraba en el ámbito de su competencia para resolver conforme a derecho, aplicando los principios rectores en materia constitucional (Loor, 2020, p. 20).

No obstante, sus fundamentos estaban ligados a lo que planteaba precisamente el gobierno de turno, que era desvincular a servidores corruptos o ineficientes. Loor (2020) menciona que:

La Corte Constitucional estaba obligada a determinar la inconstitucionalidad de dicha reforma al Reglamento a la LOSEP, del que se desprende la transgresión del principio de jerarquía y la regresión de los derechos constitucionales de los servidores públicos, así como la afectación a la seguridad jurídica. (p. 55)

Como se observa, la figura en mención (renuncia obligatoria con indemnización) fue creada mediante la utilización indebida de la facultad reglamentaria del presidente, considerando que la LOSEP no la contemplaba como una de las formas de cesar de funciones a servidores públicos. Además, evidentemente su implementación y aplicación masiva afectaron los derechos de los servidores públicos de carrera administrativa. Por ello, justamente nueve años más tarde, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la figura mediante la sentencia 26-18-IN/20.

Con respecto al dictamen 001-14-DRC-CC, emitido en octubre del año 2014, respecto a ciertas enmiendas constitucionales, Chinga (2022) afirma que:

Una prueba fehaciente de la subordinación de la CC ante el poder político es el Dictamen que da vía libre para imponer una posible perpetuación en el cargo por parte del gobierno presidencial. Aquí no se toman en consideración los valores democráticos,

ni la importancia de la alternancia en el poder. Más bien, permitió que se introdujera la reelección inmediata e ilimitada, argumentando que la reelección implicaba una ampliación de derechos tanto para el candidato-presidente como para los electores. (p. 33)

A esto, Ortiz (2018) agrega que “[l]a Corte se enredó en sus argumentos y llegó a afirmar que la reelección implicaba una ampliación de derechos tanto para el candidato-presidente como para los electores” (p. 549), dando a entender que, inclusive, durante el gobierno del expresidente Rafael Correa, este “terminó por imponer la reelección sin límites, en contra de las propias convicciones de la Revolución Ciudadana”. Esto se debió a que, para el gobierno del expresidente, la limitación de la reelección era un “mecanismo” útil y necesario que podía asegurar la circulación democrática en relación con las élites políticas, con la finalidad de mitigar, supuestamente, el abuso del poder.

Con respecto a la sentencia 001-10-SIN-CC, del 18 de marzo del 2010, emitida por la Corte Constitucional, esta se relaciona con el dictamen de constitucionalidad de la Ley de Minería, siendo el centro del debate el hecho de que no se haya realizado una consulta previa en razón a lo que establece el art. 57, en su numeral 17 de la Constitución del Ecuador, por lo que se buscaba que se declarara la inconstitucionalidad de dicho dictamen. No obstante, nuevamente la Corte Constitucional declaró negar la impugnación de inconstitucionalidad, alegando la “ausencia de cuerpo normativo que regule los parámetros de consulta prelegislativa”. En relación a esto, Hermosa (2020) menciona:

... se podría sugerir que la cercanía de los postulantes a jueces con el gobierno de Correa, terminó finalmente en su designación, cuya viabilidad se consolidó con el diseño del método para el efecto, lo que luego se materializó en un funcionalismo de la Corte Constitucional hacia el gobierno de turno, considerando sus pronunciamientos en temas relevantes como, por ejemplo, la sentencia respecto a la Ley de Minería. (p. 75)

De igual manera, la sentencia 018-18-SIN-CC, del 01 de agosto del 2018, emitida por la Corte Constitucional abarca el tema de la constitucionalidad de las enmiendas efectuadas en el 2015, donde la Corte termina desdiciendo la inconstitucionalidad de las enmiendas en razón de la forma de votación para su respectiva aprobación, pero exceptuando los arts. 2° y 4° de las propuestas, las cuales fueron derogadas *a posteriori* con el referéndum y consulta popular del año 2018. La Corte considera que “se cumplió con el procedimiento formal”, refiriendo a que dicho control de enmienda estaba dirigido únicamente a vicios de forma y procedimiento.

No obstante, lo interesante es que existía un auto de verificación de cumplimiento de sentencia con fecha del año 2015, generando una “especie de control previo de constitucionalidad” donde, curiosamente, no se advirtió el vicio de forma que se alega. Hermosa (2020) aporta que:

Muchos podrán mencionar que estas sentencias no constituyen elementos determinantes que nos lleven a concluir la falta de independencia de la Corte Constitucional, pues el derecho constitucional permite un amplio margen de posibilidades de solución de una problemática, en donde todas perfectamente pudieran ser idóneas. (p. 75)

Ello, dejando clara la influencia externa que verse sobre la Corte Constitucional al momento de emitir sus respectivas sentencias; influencia que devino de los gobiernos de turno y su poder político.

5. Discusión

La Constitución es la máxima norma del Estado, que reconoce los derechos y principios más importantes para garantizar su protección y cuidado, y es la Corte Constitucional, máximo órgano de control en dicha materia, el pilar fundamental para que se cumpla con dicha función de tan amplia responsabilidad. No obstante, a pesar de que la propia norma mencionada, la Carta Magna del Estado ecuatoriano, así como la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, abarcan y determinan una serie de criterios enfocados en la propia estructura de la Corte y en sus miembros, quienes no dejan de ser la pieza fundamental sobre el cual gira el foco de atención al momento de hablar de las decisiones o fallos. Por lo tanto, ¿cuál es la razón de por qué no se cumple con el objetivo de garantizar un control constitucional realmente imparcial?

La razón de esto parte de lo mencionado, empezando por la estructura de la Corte y sus principales atribuciones y competencias, en tanto la norma indica y aclara las funciones que deberá cumplir la Corte frente el objetivo central, que es suplir la inconstitucionalidad. Para esto, es necesario que los jueces sean capaces de ejercer dicha función y, sobre todo, que sean imparciales; algo que se busca desde siempre, dadas las claras influencias externas emitidas por el poder político y el gobierno de turno desde antaño.

De aquí la importancia, ya expresada, del sistema y los métodos de selección de jueces para una Corte con tan importante objetivo, los cuales quedan expuestos ante otros sistemas aplicados por países o Estados vecinos. Tal es el caso del Estado ecuatoriano, que termina aplicando un sistema de selección en base al concurso cerrado, mas no el abierto, generando así un choque de ideas, e inclusive de ideales, entre lo que se plantea normativamente con lo que se termina ejecutando. Cabe señalar que dicho concurso cerrado involucra la participación de otras funciones del propio Estado, dirigidas casualmente por el gobierno de turno y el poder político.

Esta selección de jueces, vista desde el contexto de que estas funciones ya influenciadas (dada su propia naturaleza) por estas “fuerzas externas” generan la imparcialidad que, en teoría, se trata de impedir por el propio Estado. Es decir que, a grandes rasgos y sin entrar demasiado en detalle, es este mismo quien termina vulnerando su propio sistema de justicia. Ahora bien, estos jueces propuestos y seleccionados terminan expresando la influencia de este poder político a través de las decisiones emitidas por la propia Corte, siendo estos sus principales responsables, generando así una desnaturalización de lo que se entiende como el “rol del juez”.

La emisión de estas decisiones con clara incidencia de los gobiernos de turnos ya mencionados termina forjando, por lo general, una esfera de inconstitucionalidad ante las acciones que se presentan. Es esto, precisamente, lo que la propia Corte, con sus atribuciones establecidas, debería evitar como máximo objetivo a cumplir, aunque, sin embargo, se termina generando esta “inconstitucionalidad” por la misma Corte, dada las razones expuestas.

6. Conclusiones

Las decisiones de la Corte Constitucional se ven influenciadas por la incidencia de los gobiernos de turno y del poder político, dado que tanto la estructura y sus atribuciones como la forma en la que se seleccionan los magistrados para formar parte de esta y su respectivo proceso generan que esta “incidencia” sea permitida.

Esta injerencia se vio reflejada en sentencias emitidas por la Corte como la 003-13-SIN-CC, en relación con el decreto ejecutivo 813, propuesta precisamente por el gobierno de turno, y en la inconstitucionalidad que se generó a partir de la misma dada la inclusión de la compra de renuncia y la “confusión” con la renuncia obligatoria. A pesar de aquello, la Corte decidió negar la acción de inconstitucionalidad propuesta. De igual manera, esta incidencia se pudo ver reflejada en el dictamen 001-14-DRC-CC, que permitió una posible/futura reelección por parte del gobierno de aquel entonces, comandado por el presidente Correa, yendo contracorriente de lo que, de manera clara, establece la Constitución de la República.

Asimismo, en la decisión emitida en la sentencia 001-10-SIN-CC, la Corte nuevamente declaró negar la impugnación de inconstitucionalidad basando sus argumentos en la ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de consulta prelegislativa; caso relacionado directamente con la Ley de Minería propuesta por el gobierno de turno. Otro ejemplo claro es la decisión emitida en la sentencia 018-18-SIN-CC, donde la Corte se enreda nuevamente en sus argumentos, planteando la inconstitucionalidad de las enmiendas efectuadas en el año 2015 pero exceptuando un par de artículos de la misma; ello, a pesar de que ya existía con control precio de constitucionalidad, pero nunca se advirtió sobre los posibles vicios de forma.

De igual manera, se examinó e indagó respecto a las atribuciones y principales funciones que debe cumplir la Corte ante el sistema de justicia constitucional, además de los sistemas de selección de jueces, tomando en cuenta los aplicados por los Estados allegados y vecinos, evidenciando lo “expuesto” que se encuentra el sistema aplicado por el Estado ecuatoriano. Esto ha permitido la participación de otras funciones que generan una discordancia entre lo que se busca, que podría generalizarse como “la imparcialidad”, para, precisamente, evitar la influencia de alguna fuerza externa, lo que se ejecuta viéndose principalmente reflejada en las decisiones emitidas por la Corte Constitucional.

Por lo tanto, se propone un cambio tanto en la forma como en el sistema de selección de miembros o jueces de la Corte Constitucional, enfocado en la aplicación de un concurso abierto que permita, realmente, la elección de aquellos en base a sus méritos y oposición, y que, a su vez, permita la participación del ciudadano del Congreso, o Asamblea en el caso ecuatoriano, o inclusive, la participación, aunque sea en menor medida, de la ciudadanía a través de la “votación popular”, tal como en Perú o en Bolivia. Limitando, de esta manera, el control excesivo que pueda llegar a tener el gobierno, mediante sus otros poderes, sobre dicha selección tan importante de jueces.

7. Referencias bibliográficas

- Alvear, M. N. (2013). La justicia constitucional en el Ecuador, entre la política y el derecho. *Jurídicas*, 10(2), pp. 181-208.
- Aragón, Manuel. (2019). El futuro de la justicia constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, XXII, (1), pp. 11-41. doi.org/10.18042/cepc/aijc.23.01
- Ávila Santamaría, R. (2008). El Constitucionalismo ecuatoriano: breve caracterización de la Constitución de 2008. En M. Carbonell, J. Carpizo y D. Zovatto (Comps.), *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Bravo Rivadeneira, M. S., y Párraga Zambrano, D. N. (s.f.). Facultad de selección y revisión: Un estudio desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana [Inédito].
- Bassabbe, S. (2011). *Jueces sin toga: Políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador*. FLACSO.
- Cano Polanía, R. (2021). *Sesgos ideológicos en la Corte Constitucional: una revisión a los efectos indeseados de los mecanismos de elección de magistrados* [Tesis PEG, Universidad de los Andes].
- Chinga Aspiazu, Y. V. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado? *Iuris Dictio*, (30), pp. 25-40.
- Dávalos, P. (2014). *Alianza País o la Reinención del poder, siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Desde Abajo.
- Frosini, T. E. (2022). El gobierno de los jueces. Una historia italiana. *Teoría y realidad constitucional*, (50), pp. 629-639.
- Escobar García, C. (2008). Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional? En R. Ávila Santamaría (Ed.). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Gómez, G. S. P. (2022). El déficit democrático en la selección de jueces de la corte constitucional de Ecuador. Estudio de legislación comparada entre Bolivia, Chile, Colombia y Perú. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), pp. 2114-2143.
- Grijalva Jiménez, A. (2011). Independencia, acceso y eficiencia de la justicia constitucional en Ecuador. En D. Martínez Molina (Ed.), *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*.

riana. Corte Constitucional para el Período de Transición (Memorias de encuentros académicos, 1).

Hermosa Guano, F. G. (2020). *Independencia de la Corte Constitucional del Ecuador, considerando la forma de designación de sus jueces* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador].

Loor Párraga, J. J. (2020). *La renuncia obligatoria con indemnización y su difícil inclusión en el modelo de carrera administrativa ecuatoriano* [tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].

Martínez Patiño C. A. (2013). Corte Constitucional del Ecuador: análisis jurídico-comparativo con el ex Tribunal Constitucional. *Repositorio Institucional de la Universidad del Azuay, 1*.

Masapanta. C. (2010). *El juez garantista, un nuevo rol de los actores judiciales en el constitucionalismo ecuatoriano*. En L. F. Torres (Ed.), *Debate Constitucional*. Editorial Jurídica Cevallos.

Ortiz Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales, 6*(2), pp. 527-566.

Ospina, P. (2011). Corporativismo, Estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa. En C. Buschges, O. Kaltmeier y S. Thies (Eds.), *Culturas políticas en la región andina*. Vervuert Verlagsgesellschaft.

Pérez Vásquez, P. B. (2019). *El bloque constitucional y el bloque de la constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador].

Valladolid, M. N. y Chávez, L. M. N. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *Vox juris, 38*(2), pp. 69-90.

Verdesoto, L. (2008) El Régimen político en el proyecto de Constitución. En Raúl Borja (Ed.), *Análisis Nueva Constitución*. ILDIS/Revista La Tendencia.

8. Referencias legislativas

Constitución de la República del Ecuador. (RO 449, 20/10/2008; última reforma: 13/07/2011).

Decreto Ejecutivo 813. (ROS 489, 2011).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (ROS 52, 22/10/2009).

9. Referencias jurisprudenciales

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 001-10-SIN-CC, Casos 0008-09-IN y 0011-09-IN, 18/03/2010.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 003-13-SIN-CC, Caso 004-11-IN; Acumulados 0043-11-IN y 0045-11-11, 04/04/2013.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 018-18.SIN-CC, 01/08/2018.