

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE 83

Quito-Ecuador, Agosto del 2011

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura / 7-24

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2011 / 25-34

TEMA CENTRAL

Independencia Judicial y derechos en Ecuador

Agustín Grijalva / 35-42

Abogados, justicia y poder: una aproximación empírica

Luis Pásara / 43-60

¿Cambio de personas para cambiar la justicia?

Cultura jurídica, neoconstitucionalismo y transformación social

Ramiro Ávila / 61-74

Entre el derecho y la protesta social

Roberto Gargarella / 75-94

Economía y política como determinantes del voto judicial: explorando la toma de decisiones en la Corte Suprema del Ecuador (1993-2009)

Santiago Basabe / 95-108

Cambios en la administración de justicia indígena en Ecuador

después de la Reforma Constitucional de 1998

Solveig Hueber / 109-126

DEBATE AGRARIO-RURAL

La relación del gobierno de Rafael Correa y las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural

Luis Tuaza / 127-150

2 Índice

ANÁLISIS

La huelga de los mineros de la Escondida de Agosto de 2006

Francisco Zapata / 151-170

La reforma al mercado de valores (I)

Luis Rosero / 171-186

RESEÑAS

Los trabajos de la memoria / 187-190

Economía y política como determinantes del voto judicial: Explorando la toma de decisiones en la Corte Suprema del Ecuador (1993-2009)¹

Santiago Basabe-Serrano²

Pablo Valdivieso Kastner³

Este artículo identifica algunos de los factores económicos y políticos que influyen en la toma de decisiones de los jueces en asuntos en los que los gobiernos tienen particular interés. A través de un modelo de regresión logístico en el que se analizan las sentencias dictadas por la Sala Fiscal de la Corte Suprema del Ecuador, el trabajo argumenta que en situaciones económicas difíciles para el país es más probable que los jueces voten a favor del gobierno. En el aspecto político, el artículo sostiene que a medida que existe mayor concentración del poder político en manos del Ejecutivo, la independencia judicial tiende a ser menoscabada. Finalmente, y de forma contra intuitiva, se constata que el incremento en el apoyo ciudadano a la gestión del presidente no genera efecto alguno sobre las decisiones de los jueces.

Introducción

Dentro del naciente interés de los politólogos latinoamericanistas por el análisis de las interacciones entre política y justicia, una de las aristas que mayor análisis concita es la relacionada con la independencia judicial. Aunque dicho tema ha sido abordado con amplitud desde el Derecho, los trabajos realizados suelen ser excesiva-

mente prescriptivos y a la par deficientemente tratados en términos de ofrecer evidencia empírica metodológicamente trabajada. Así, puesto que las propuestas e hipótesis formuladas generalmente no han sido contrastadas fácticamente, no pasan de ser simples conjeturas. Frente a dicho vacío, la Ciencia Política ha generado un sub campo de análisis, conocido como políticas judiciales, en el que se pretende vincular los debates teóricos

1 Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y apoyo de Heidy Ocampo Meneses, César Montaña, Marco Albán y Edison Toro.

2 Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Correspondencia dirigirla a: sbasabe@flacso.org.ec

3 Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Correspondencia dirigirla a: psvk112@gmail.com

sobre las tensas relaciones entre jueces y políticos con la producción de datos empíricos fiables y sistemáticamente analizados. En esta tradición se inscribe, precisamente, el artículo que aquí se presenta.

En la primera parte se discuten algunos de los principales hallazgos teóricos y empíricos desarrollados en América Latina, en relación a independencia judicial. En la segunda parte se propone un marco teórico a través del que se identifican los factores económicos y políticos que influyen sobre la toma de decisiones de los jueces en temas en los que el gobierno tiene particular interés. El tercer componente del artículo testea las principales hipótesis que surgen de la argumentación teórica previa. Finalmente, algunas conclusiones y posibles líneas de investigación futuras cierran el presente artículo.

Revisión de la literatura

Dentro de la Ciencia Política se han identificado tres dimensiones configurativas de la independencia judicial. La primera, conocida como independencia externa, es la que analiza la influencia que los actores políticos pueden generar sobre el contenido o dirección del voto de los jueces. La segunda, identificada como independencia frente a los litigantes y sus abogados, tiene que ver con la presión que tales actores podrían ejercer a través de pagos ilegítimos a cambio de

obtener decisiones judiciales que les resulten favorables. La tercera dimensión de la independencia judicial, denominada interna, se refiere a la injerencia que por razones de capacidad de sanción disciplinaria pueden ejercer los jueces de cortes intermedias y supremas sobre sus colegas jerárquicamente inferiores.

Con la diferenciación expuesta, este artículo se centra en la primera de las dimensiones de la independencia judicial y más específicamente en el análisis de las variables que, desde el entorno económico y político, podrían afectar a la autonomía de los jueces en el proceso de toma de decisiones judiciales. Al respecto, los trabajos de investigación desarrollados en la región señalan que uno de los principales factores que influyen sobre la independencia judicial es el grado de concentración del poder político por parte de los presidentes. En esa línea, se afirma que en países en los que existe una menor distribución del poder político las probabilidades de que los jueces sean sumisos con los gobernantes van en aumento. La razón para que dichos actores adquieran ese comportamiento estaría dada, principalmente, por el temor a ser destituidos de sus cargos.

En efecto, puesto que una de las sanciones que tendrían los jueces por no actuar acorde a los intereses de los gobernantes sería la destitución de los cargos, un mecanismo para evitar dicho resultado sería votar de forma estratégica.⁴ En otras palabras, de cara a man-

4 Se entiende por voto estratégico al que se emite en función de los intereses o posicionamiento de otros actores relacionados. Por oposición, el voto sincero es el que dicta cada actor sin referencia a las consecuencias que dicha decisión podría traer al escenario político en el que se desenvuelve. Para una discusión más amplia se puede recurrir a Farquharson (1969). En algunos trabajos, el término estratégico

tenerse en funciones los jueces resolverían los casos en función de las preferencias de los actores políticos gobernantes. En términos de teoría de juegos, aquí se verifica un vínculo de principal-agente a través del que la recompensa que recibe el juez a cambio de votar de forma favorable a los actores políticos es mantenerse en funciones. Esta relación ha sido verificada empíricamente en los estudios realizados para la Corte Suprema Argentina y para la de México, antes de la debacle del Partido Revolucionario Institucional (Iaryczower et. al., 2002; Helmke, 2002, 2004; Ríos-Figueroa, 2003; Magaloni, 2001).

La importancia de los casos sometidos a decisión es otra de las variables identificadas como influyentes en la independencia de los jueces al momento de tomar sus decisiones. Específicamente, la literatura especializada indica que en casos en los que el gobierno o actores políticos importantes tienen intereses específicos son aquéllos en los que se podría observar la influencia de la política sobre la dirección o contenido de los fallos judiciales. En términos de política analítica, en tales circunstancias los jueces se comportarían de forma estratégica. En el plano de evidencia empírica, los trabajos realizados para el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador o para la Corte Suprema de Brasil dan cuenta de lo expuesto (Grijalva, 2010; Taylor, 2008).

Aunque las variables anotadas tienen sustento en cuanto factores que explican los cambios en el voto judicial, existirían otras variables de naturaleza económica y política que podrían influir sobre el comportamiento de los jueces al momento de tomar decisiones. Específicamente, el apoyo ciudadano al presidente y cambios en el entorno económico de los países tendrían una relación causal con el voto judicial, por lo que los jueces modificarían su comportamiento en función de los factores mencionados. A fin de explorar la posible incidencia de las variables anotadas así como también de aquellas ya identificadas por la literatura especializada, a continuación se presenta un marco teórico a partir del que se pretende establecer vínculos de causalidad entre un conjunto de variables económicas y políticas y el comportamiento judicial.

Aprobación presidencial, concentración del poder y cambios económicos como determinantes de la independencia judicial

La literatura sobre inestabilidad presidencial en América Latina ha identificado a los escándalos de corrupción, la imposición de políticas de ajuste estructural y los deficientes desempeños económicos como algunas de las variables que explican la caída en la aprobación ciudadana a la gestión de los presiden-

es suplantado por el de sofisticado (Panning, 1985); (Spiller et. al., 1992). De igual forma, existen investigaciones en las que se denomina como comportamiento miope o ingenuo al que aquí se ha caracterizado como sincero (Spiller et.al., 1995); (Austen-Smith, 1987); (Denzau et.al, 1985). Finalmente, en el trabajo de Thomas H. Hammond et.al. (2005) la distinción sincero/estratégico se plantea como racional-estratégico y racional-no estratégico.

tes (Pérez-Liñán, 2007). Sin embargo, investigaciones en las que se observen los efectos que produce un bajo nivel de popularidad presidencial sobre otros actores, y específicamente sobre los jueces, son menos frecuentes. Aunque se ha argumentado que presidentes bien calificados por la opinión pública son proclives a reemplazar jueces en funciones por otros que les sean afines ideológicamente, la evidencia empírica es contradictoria. En el primer caso se podrían citar las crisis suscitadas en Argentina durante la administración del Presidente Menem o en Perú como consecuencia del “autogolpe” del Presidente Fujimori (Helmke, 2002, 2004; Dargent, 2009). En el segundo caso estaría la Corte Suprema de Chile, estable en el tiempo a pesar de los altos niveles de popularidad de los presidentes en funciones desde el retorno a la democracia (Barros, 2002; Hilbink, 2007).

A partir de las tensiones mencionadas, este artículo propone que en escenarios en los que los presidentes gozan de altos niveles de aceptación popular los jueces tienen una propensión natural a resolver los casos a favor de los intereses gubernamentales. Lo dicho constituye un resultado coherente puesto que, un Ejecutivo fuerte podría ser visto como dotado de herramientas políticas para amenazar a los jueces con la destitución de los cargos e influir por esa vía en la toma de decisiones judiciales. En efecto, si los presidentes tienen el suficiente apoyo ciudadano para provocar la inestabilidad laboral de las cortes, la respuesta “natural” de los jueces para evitar ser sancionados con la destitución sería votar en favor del gobierno. En este caso, la opinión popular facilitaría que las

amenazas mencionadas resulten lo suficientemente creíbles.

De otro lado y acorde a los hallazgos empíricos suscitados en los casos argentino y mexicano, el grado de concentración del poder político por parte del presidente es otra de las variables que influye sobre el voto judicial (Iaryczower et. al., 2002; Helmke, 2002, 2004; Ríos-Figueroa, 2003; Magaloni, 2001). Así, en escenarios en los que dicho poder se encuentra menos distribuido, las probabilidades de que los jueces voten a favor del gobierno irán en aumento. De forma más precisa, argumentamos que a medida que los gobiernos controlan mayores espacios políticos los jueces serán menos proclives a dictar fallos en su contra. Aunque a primera vista la variable que aquí se describe podría relacionarse con la anteriormente discutida, en cuyo caso se generaría un problema de colinealidad donde ciertamente existen dos cuestiones diferentes. Así, podría darse el caso de presidentes con altos niveles de popularidad y poca representación parlamentaria como también de ejecutivos débiles en cuanto a apoyo ciudadano y provistos de bancadas legislativas amplias.

En otros términos, la discusión del párrafo previo podría plantearse señalando que, a medida que la concentración del poder político del presidente aumenta, los costos de transacción que se generan para provocar la destitución anticipada de los jueces van en descenso. Luego, si existen menos actores políticos con capacidad de destituir anticipadamente a los jueces los costos de transacción que implica tomar dicha decisión serán menores también. Lo dicho se expresa en el tiempo invertido en la

negociación política y en la intensidad de los intercambios previos a alcanzar acuerdos al respecto (Cameron, 2000). Como corolario, si los actores políticos en el gobierno son hegemónicos, las opciones que tienen los jueces para actuar de forma autónoma respecto a los intereses de aquéllos serán menores.

Como se dijo, la influencia que podrían ejercer variables del entorno económico sobre el voto judicial no han sido estimadas dentro de la literatura especializada. Ante ello, este artículo propone que existen ciertas características de los desempeños económicos de los países que ejercen presión sobre el comportamiento de los jueces. La primera de ellas tiene que ver con variaciones en los presupuestos públicos como consecuencia de desequilibrios en los precios de los principales bienes o servicios que alimentan la caja fiscal. En dicho escenario, los jueces serían receptivos a dichos fenómenos y propenderían a evitar que con sus actuaciones se fomenten los desequilibrios fiscales anotados. En otros términos, los jueces serían selectivos y estratégicos en sus votos por lo que fallarían los casos a favor o en contra de los gobiernos en función del comportamiento de determinadas variables económicas.

En el caso de países dependientes de recursos naturales no renovables, como el petróleo o el gas, la variación del precio internacional de dichos bienes sería la forma más clara de observar empíricamente los cambios en el voto judicial a partir de variables de carácter económico. Así, cuando los precios de algunos de estos recursos descienden, con el concomitante problema que esto acarrea a la caja fiscal, los jueces optarían por decidir los casos con un mayor apego a

beneficiar los intereses del gobierno, que es el encargado de la administración del presupuesto público. En otras palabras, los jueces se tornarían más fiscalistas en épocas de crisis económicas. Tal argumentación es aplicable también para el caso de variables de naturaleza macroeconómica, como la inflación. Allí, una escalada en la tasa de inflación incidiría sobre el comportamiento de los jueces, orientando sus votos a favor de precavetelar los intereses presupuestarios que son, al final, los que los gobiernos defienden.

Independientemente de las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno, el presupuesto público es uno de los medios a través de los que los actores políticos pueden diseñar y ejecutar políticas públicas. De allí que su cuidado y buen manejo es de interés de los gobernantes, más allá de la visión que cada uno pueda mantener respecto a la forma cómo esos rubros deben ser manejados y distribuidos entre la población y sus necesidades básicas. Por ello, plantear la relación anotada entre variaciones económicas y comportamiento judicial resulta plenamente coherente.

Por otro lado, el artículo argumenta que aquellas variables relacionadas con las características de los casos podrían ejercer influencia sobre el voto judicial (Basabe-Serrano, 2011a). De ellas, la cuantía de la demanda presentada constituiría un fuerte estímulo para influenciar sobre la decisión judicial. Específicamente, se plantea que cuando los casos implican una mayor cantidad de recursos económicos que el gobierno podría dejar de percibir, si el fallo es en su contra, los jueces tenderían a votar a favor de los intereses gubernamentales. En ese plano, el

voto sería selectivamente orientado en función de beneficiar a la caja fiscal cuando las cantidades en juego son mayores. Por tanto, si la hipótesis expuesta se verifica empíricamente se podría señalar que los jueces votan estratégicamente.

Finalmente, las características de los litigantes es otra de las variables consideradas en la literatura especializada. Al respecto, tanto la literatura desarrollada para la corte estadounidense como también la realizada para el caso ecuatoriano (Brace y Hall, 1993; Basabe-Serrano, 2011; Grijalva, 2010) dan cuenta de la influencia que ejerce este factor sobre el voto judicial. En ese plano, dependiendo de la orientación ideológica de quien presenta la demanda o, en el caso de este artículo, del sector gubernamental que se beneficiaría con el fallo judicial, el voto de los jueces podría dirigirse en diferentes direcciones. Específicamente, se conjetura que, cuando quien litiga a nombre del Estado busca conseguir recursos para el gobierno central es más probable que reciba sentencias favorables que en los casos en que son parte del litigio actores estatales autónomos.

Metodología y datos

Para capturar los valores de la dirección del voto judicial -variable dependiente- diseñamos una variable dicotómica que identifica como "1" a aquellas sentencias en las que los jueces votaron a favor del gobierno y "0" en los casos en los que el fallo fue en sentido contrario. Para compilar la información,

se elaboró una base de datos que contiene 814 sentencias dictadas por la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, codificadas mes a mes ($n = 814$). Dicha selección temática obedece a que en tales juicios intervienen, por un lado, los contribuyentes, y, por otro, los gobiernos, representados en las distintas administraciones tributarias. Así, en esta dimensión es posible observar de forma clara los casos en los que los gobernantes tienen intereses específicos por recaudar tributos y con ello alimentar el presupuesto público, uno de los elementos esenciales de cualquier plan de gestión pública.

En términos temporales, recopilamos las sentencias dictadas entre 1993 y el primer trimestre de 2009.⁵ Dicha decisión metodológica obedeció a que, a partir de 1993 la Corte Suprema tiene la competencia para resolver en última y definitiva instancia los casos que son de su conocimiento a través del recurso extraordinario de Casación. Puesto que dicho recurso no permite a la Corte valorar el contenido de las pruebas sino simplemente observar si existen o no aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de Derecho en los fallos impugnados -provenientes de los Tribunales Distritales de lo Fiscal-, sus sentencias se limitan a declarar si procede o no la Casación interpuesta por el contribuyente o por la administración tributaria.⁶

Así, cuando la sentencia beneficia a la administración tributaria, lo que implica decir que dicho litigante está fa-

5 La base de datos fue elaborada tomando información del Registro Oficial del Ecuador.

6 El recurso de Casación procede contra errores cometidos en la valoración de normas sustantivas o adjetivas. Luego, la actuación de la Corte en este recurso es contra errores *in procedendo* o *in iudicando*.

cultado a recibir recursos o no tendrá que devolver aquéllos ya recaudados a los contribuyentes, se asumió al fallo como favorable al gobierno. La situación contraria fue codificada como una decisión en contra del gobierno. Los pocos casos en los que tanto contribuyente como administración tributaria interpusieron el recurso de Casación no fueron parte de la base de datos. Adicionalmente, el corte temporal citado permitió evaluar diferentes jueces actuando en contextos políticos y económicos distintos, lo que garantizó la varianza en las variables independientes utilizadas.

Para medir la variable relacionada con la aprobación presidencial se recurrió a información proveniente de la firma encuestadora *Informe Confidencial*. La codificación es mensual y corresponde a “-100” cuando los presidentes tienen una aceptación popular totalmente deficiente; y, “+100” en caso contrario. La medición original se realizó en las ciudades de Quito y Guayaquil, por separado. Para fines de aplicación al modelo estadístico que aquí se propone, se promedió el valor de ambas mediciones a fin de obtener una estimación única nacional. De otro lado, para capturar el grado de concentración del poder político en manos del presidente se consideró el porcentaje de asientos que ocupa el partido oficialista en la legislatura, medido mes a mes. Así, a medida que el valor se acerca más a “100” se entiende que la concentración es mayor. Los datos para medir esta variable se los obtuvo de Freidenberg (2006).

En referencia a las variables relacionadas con los casos sometidos a decisión consideramos las siguientes estrategias

metodológicas. Para medir el monto de las cuantías sujetas a decisión se elaboró una variable dicotómica que diferencia los casos que implican montos económicos relativamente elevados respecto de los de menor cuantía. Para capturar dicha información se tomó como *proxy* si quienes intervienen en el juicio son personas naturales o jurídicas. En este sentido, cuando el litigante es una persona jurídica se asume que la cuantía del caso es mayor y se asignó el código “1”. Si quien interviene en el proceso es una persona natural se asume lo contrario y se le asignó el código “0”. Dicho supuesto es realista toda vez que, cuando los giros comerciales y financieros de las personas van en aumento, un requisito esencial para agilizar y tornar efectivos sus negocios jurídicos constituye la formación de una compañía que los represente.

De otro lado, la variable naturaleza del litigante que representa al gobierno se la capturó en función del tipo de administración tributaria que interviene en el juicio. Así, se creó una variable dicotómica en la que se asignó el código “1” cuando la parte procesal es el Servicio de Rentas Internas (SRI) y “0” cuando es cualquier otra administración tributaria - Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) o gobiernos seccionales. Finalmente, para medir las variables económicas se tomó el precio internacional del barril del petróleo y la tasa de inflación, ambos índices medidos mensualmente. La información provino del *West Texas Intermediate* (WTI) y del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), respectivamente. La Tabla No. 1 resume la estrategia metodológica utilizada para este artículo.

Tabla Nº 1
Medición y codificación de variables

Variable dependiente	Codificación
Dirección del voto judicial	1 = a favor del gobierno 0 = en contra del gobierno
VARIABLES INDEPENDIENTES	CODIFICACIÓN
Aprobación presidencial	Escala de “-100” a “+100”
Concentración del poder político en el presidente*	Porcentaje de asientos del partido del presidente en la legislatura
Precio internacional del petróleo	Numérica
Tasa de inflación	Numérica
Monto de cuantías sujetas a decisión	1 = Cuantías altas 0 = Cuantías bajas
Litigante que representa al gobierno	1 = SRI 0 = otras administraciones tributarias

*Para el Presidente Gutiérrez se consideró como bancada oficialista al conjunto de diputados del Partido Sociedad Patriótica (PSP) y Pachacutick (PCK) hasta la ruptura de la alianza entre ambas fuerzas políticas. Para los Presidentes Noboa y Palacio se consideró la bancada que tenían sus antecesores en el gobierno.

Fuentes: Registro Oficial, Informe Confidencial, Freidenberg (2006), West Texas Intermediate, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.

Elaboración de los autores.

Análisis de resultados

Durante el espacio temporal sometido a análisis existen variaciones importantes en el voto judicial a favor del gobierno. El período arranca con valores medios en las administraciones de Durán-Ballén y Bucaram (43,60% y 40% respectivamente). Luego se verifica un repunte fiscalista durante el gobierno interino de Fabián Alarcón (58,82%) que se torna más observable en el gobierno de Jamil Mahuad (69,77%). No obstante, una clara tendencia de los jueces supremos a fallar de forma fiscalista es la que se encuentra en la administración de Gustavo Noboa. De hecho, durante los dos años y medio de gestión de ese Man-

datario, el 81,87% de los juicios llegados a la Sala Fiscal de la Corte Suprema fueron favorables a las administraciones tributarias. En otras palabras, durante dicho período presidencial era poco probable que un contribuyente pueda ganar un juicio en materia tributaria.

Con la llegada al gobierno del Presidente Gutiérrez, la Corte Suprema cambia su dinámica y los fallos a favor de los contribuyentes empiezan a crecer, al punto de prácticamente equipararse con las sentencias pro administración tributaria. Así, en el período citado solamente el 57,48% de los casos resueltos por la Sala Fiscal de la Corte Suprema favorecieron al gobierno. Dicha tendencia se acentúa de forma alarmante durante el

gobierno del Presidente Palacio quien registra solamente el 32,56% de las sentencias dictadas por la Corte Suprema como favorables a las distintas administraciones tributarias. A diferencia del período del Presidente Noboa, en el de Palacio era muy probable que los contribuyentes ganen los juicios tributarios sustanciados en la Sala Fiscal de la Corte Suprema.

Finalmente, en la primera parte del gobierno del Presidente Correa -pues los fallos analizados llegan solamente hasta el primer trimestre de 2009- la tendencia de los jueces a dictar sentencias fa-

vorables al gobierno vuelve a aparecer. Así, del 32,56% de fallos fiscalistas en el período de Alfredo Palacio se observa una escalada de más de diez puntos porcentuales en los primeros años del actual gobierno, llegando al 44,20%. Como se puede observar, aunque las sentencias de la Corte Suprema siguen siendo mayoritariamente favorables a los contribuyentes, la brecha se ha empezado a reducir de forma sistemática. La Tabla No. 2 presenta estadísticas descriptivas del proceso de evolución de los fallos de la Sala Fiscal de la Corte Suprema durante el período analizado.

Tabla N° 2
Votos de Casación de la Sala Fiscal de Corte Suprema de Justicia del Ecuador (1993-2009)

Administración presidencial	Votos en contra del gobierno	Votos a favor del gobierno	Total de votos por gobierno	Porcentaje de votos a favor del gobierno
Sixto Durán-Ballén	31	24	55	43,64%
Abdalá Bucaram	3	2	5	40,00%
Fabián Alarcón	7	10	17	58,82%
Jamil Mahuad	26	60	86	69,77%
Gustavo Noboa	31	140	171	81,87%
Lucio Gutiérrez	54	73	127	57,48%
Alfredo Palacio	87	42	129	32,56%
Rafael Correa*	125	99	224	44,20%

*La última sentencia analizada corresponde al 20 de abril de 2009

Fuente: Registro Oficial

Elaboración de los autores

Luego del análisis descriptivo previo y a fin de evaluar cuál de las variables influye de forma más contundente sobre el voto a favor o en contra del gobierno se elaboró un modelo de regresión logístico. En primer lugar, los coeficientes demuestran que dicho modelo se encuentra bien especificado y que se halla dentro de un intervalo de confianza de más del 95%. En lo de fondo, los resul-

tados arrojados predicen que los cambios en el entorno económico del país ejercen una poderosa influencia sobre los jueces al momento de tomar sus decisiones. Específicamente, cuando los precios internacionales del barril del petróleo bajan y sobre todo cuando los índices de inflación suben -de acuerdo a un análisis de efectos marginales-, los jueces tienden a ser más fiscalistas en sus

decisiones⁷. En otras palabras, en épocas de crisis económica es más probable que los jueces resuelvan los casos a favor de las distintas administraciones tributarias. Como corolario, en momentos de bonanza económica existen mayores probabilidades de que los jueces de la Sala Fiscal de la Corte Suprema voten en favor de los contribuyentes.

Por otro lado, el modelo econométrico ofrecido evidencia que el nivel de aprobación presidencial no ejerce efectos significativos sobre el voto de los jueces en temas tributarios y fiscales. Contrariamente a lo que podría pensarse, presidentes que recibieron bajas tasas de aceptación popular a lo largo de su gestión recibieron un mayor número de fallos a favor de sus gobiernos en los temas anotados. Por el contrario, en casos de alta popularidad como sería el del actual Presidente Correa, la Sala especializada de la Corte Suprema no tiene una tendencia abierta a ser fiscalista. Si a lo dicho se suma que durante los últimos años las tasas de inflación han sido relativamente bajas y los precios del barril del petróleo considerablemente elevados, el argumento expuesto es plenamente coherente con la argumentación referida a las variables de naturaleza económica.

Respecto a la otra variable de naturaleza política que consideramos para

este análisis, el grado de concentración del poder político en manos del ejecutivo, el modelo demuestra que cuando los presidentes tienen bancadas legislativas más grandes existen mayores probabilidades de que los jueces voten a favor del gobierno, representado por las distintas administraciones tributarias. En sentido contrario, cuando los presidentes tienen apoyo legislativo minoritario, la tendencia de los jueces a votar a favor de los contribuyentes va en aumento. Aunque la variable aquí analizada es significativa, las relacionadas con el precio del barril del petróleo y la tasa de inflación ejercen mayor influencia sobre las decisiones judiciales.

Finalmente, las variables relacionadas con las características de los casos no arrojaron coeficientes significativos, por lo que se concluye que dichos factores no ejercen influencia sobre la toma de decisiones judiciales. En ese plano, para dictar sentencias los jueces son indiferentes a la cuantía de los recursos de Casación presentados y a la administración tributaria que es parte del litigio. Una conjetura que se desprende de lo dicho en esta parte es que la Sala Fiscal de la Corte Suprema mantendría aceptables niveles de independencia judicial, en lo que se refiere a la dimensión relativa a las posibles influencias que po-

7 Si bien las dos variables económicas anotadas son significativas, a través de un modelo LOGIT no es posible obtener un coeficiente asociado a cada variable independiente que exprese el efecto de ésta sobre la dependiente. No obstante, es posible estudiar dicho efecto manteniendo todas las variables en un valor específico, generalmente la media, y haciendo variar solamente a una de ellas. De esta forma es posible observar cómo una variable, de forma autónoma, afecta a las predicciones del modelo. Así, luego de efectuar el correspondiente análisis de efectos marginales se constató que el aumento de la tasa de inflación tiene un peso mayor que el precio internacional del barril del petróleo sobre la dirección del voto judicial a favor o en contra del gobierno.

drían ejercer las partes procesales para direccionar los fallos. La tabla No. 3 resume el modelo logístico aplicado en el análisis precedente.

Tabla Nº 3
Modelo logístico de dirección del voto en Sala Fiscal de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (1993-2009)

<i>Variables</i>	Coficiente	Error estándar	z	P>(z)	Efectos marginales
Aceptación presidencial	.0001765	.0020636	0.09	0.932	.0000435
Concentración poder político en presidente	.009589**	.0035099	2.73	0.006	.002362
Precio internacional del petróleo	-.0113093***	.0031577	-3.58	0.000	-.0027857
Tasa de inflación	.1224643***	.0338394	3.62	0.000	.0301655
Cuántas sujetas a decisión	-.0055186	.0043139	-1.28	0.201	-.0013593
Litigante que representa al gobierno	.2238234	.148927	1.50	0.133	.055128
Constante	.256182	.1917197	1.34	0.181	
Descriptores del modelo	N=814 Chi cuadrado=64.58 Prob>chi cuadrado=0.000 Log Likelihood= -527.37941 Seudo r cuadrado = 0.0577				

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

Elaboración de los autores

En síntesis, en materia fiscal los jueces supremos del Ecuador adecúan la dirección de sus votos en función de los intereses de la caja fiscal. Así, cuando existen momentos difíciles en términos de recaudación de ingresos, básicamente por descensos en el precio del petróleo –fuente primaria de ingresos presupuestarios, existe una mayor resistencia a fallar en contra de los intereses de los gobiernos. Además, en escenarios de crisis propiciadas por aumentos en la infla-

ción, los jueces actuarían de forma similar. Por otro lado, presidentes muy populares no garantizan que los jueces sean condescendientes respecto a las administraciones tributarias. No obstante, a medida que el Ejecutivo goza de mayor respaldo legislativo, los jueces tendrían mayores incentivos para fallar a favor de los gobiernos y en contra de los intereses de los contribuyentes. Adicionalmente, ni el monto de dinero en juego dentro de los procesos ni la presencia del

SRI respecto a otra administración tributaria -como la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE)- afectan a la toma de decisiones de los jueces supremos del Ecuador.

Conclusiones

Este artículo identificó los principales determinantes económicos y políticos del voto judicial en temas tributarios y fiscales. Los hallazgos empíricos dan cuenta que existe una atención de los jueces hacia las variaciones en las finanzas públicas y en general en el ambiente económico de cara a resolver los casos. Así, el comportamiento de la Sala Fiscal de la Corte Suprema se torna más fiscalista en épocas en las que el gobierno declara la necesidad de austeridad. Además, en la esfera de la política, este artículo alerta sobre los peligros que conllevan para la independencia judicial la concentración del poder político alrededor de pocas manos. En ese aspecto, los resultados estadísticos guardan armonía con investigaciones ya realizadas para el caso argentino y mexicano.

Por otro lado, y contrariamente a lo que podría suponerse, el apoyo de la ciudadanía *per se* no ejerce influencia sobre la dirección del voto de los jueces. En ese aspecto, se ha constatado que la Sala Fiscal de la Corte Suprema se ha abstraído de dicha presión en la toma de decisiones judiciales. Bajo la misma lógica, ni la presencia de fuertes sumas de dinero involucradas alrededor del litigio ni la presencia del SRI afectarían a los criterios que los juzgadores utilizan para dictar sentencias. Así, a la par que el artículo pone en evidencia la importancia que tiene para la mejora en la indepen-

dencia judicial externa -respecto a los políticos- la mayor distribución del poder político, también constata que en términos de independencia judicial respecto a las partes procesales, ni el tipo de administración tributaria que litiga ni la cuantía del caso influyen sobre los jueces.

Cabe recalcar que el análisis presentado se limita a los temas tributarios que se han ventilado en la Corte Suprema desde la creación del recurso extraordinario de Casación. Si los rendimientos de esa Corporación en otras esferas, como la penal o la administrativa, mantienen la lógica aquí expuesta es una cuestión aún por investigar. Además, hay que considerar que se han tomado las sentencias dictadas solo hasta el primer trimestre del año 2009, lo que implica que el análisis respecto al período del Presidente Correa no considera el período de sedimentación de su influencia política en el Ecuador. Por tanto, ampliar la base de datos que hemos generado para este estudio es otra de las tareas por realizar. La dificultad del acceso a la información en el Poder Judicial ha sido la principal limitante que hemos tenido para ofrecer una valoración más global.

Finalmente, el artículo ha puesto en evidencia que los análisis sobre políticas judiciales e interacciones entre políticos y jueces deben vincular cuestiones de reflexión teórica y aún normativa con evidencia empírica sistemática y procesada metodológicamente. Mientras las propuestas de reformas al Poder Judicial vayan desarticuladas de una constatación empírica de la realidad, cuanto variación institucional se plantee estará condenada al fracaso. Para ello, no sólo la reflexión conjunta de abogados y po-

litólogos resulta necesaria sino además un acuerdo político en el que se garantice que para cualquier reforma exitosa del Poder Judicial es necesario construir mecanismos de acceso a la información ágiles, transparentes y eficaces. Las exitosas experiencias de Chile, Uruguay o Perú nos dan lecciones al respecto.

Bibliografía

- Austen-Smith, D.
1987 "Sophisticated Sincerity: Voting over Endogenous Agendas". *American Political Science Review* 81, 1323-1329.
- Barros, Robert
2002 "*Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*". New York: Cambridge University Press.
- Basabe-Serrano, Santiago
2011 "*Jueces sin Toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*". Quito: FLACSO.
- Basabe-Serrano, Santiago
2011a "Judges without Robes: Exploring Judicial Voting in Contexts of Institutional Instability. The Case of Ecuador's Constitutional Tribunal (1999-2007)". *Journal of Latin American Studies* 43 (3).
- Brace, Paul y Melinda Gann Hall
1993 "Integrated Models of Judicial Dissent". *Journal of Politics* 55 (4): 914-935.
- Dargent, Eduardo
2009 "Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three "Cases" of Constitutional Courts in Peru (1982-2007)". *Journal of Latin American Studies* 41 (2): 251-278.
- Denzau, Arthur. T.et.al
1985 "Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting in Home Style". *American Political Science Review* 79: 1117-1134.
- EIA
s.f. (W. T. Intermediate, Productor) Recuperado en Julio de 2011, de <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.aspx?n=pet&s=rwtc&f=m>
- Freidenberg, Flavia
2006 "Izquierda vs Derecha. Polarización ideológica y competencia partidista en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y Gobierno* (XIII): 237-278.
- Grijalva, Agustín
2010 "*Courts and Political Parties. The Politics of Constitutional Review in Ecuador*". University of Pittsburgh.
- Hammond, Thomas. H.
2005 "*Strategic Behavior and Policy Choice on the U.S. Supreme Court*". Stanford.
- Helmke, Gretchen
2005 "*Courts Under Constraints. Courts Generals and Presidents in Argentina*". Cambridge.
- Helmke, Gretchen
2002 "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy". *American Political Science Review* 46 (2): 291-302.
- Hilbink, Lisa
2007 "*Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*". New York: Cambridge University Press.
- INEC
s.f. Recuperado en Julio de 2011, de <http://www.inec.gob.ec/web/guest/inicio>
- Informe Confidencial
s.f. Recuperado en Julio de 2011, de <http://informeconfidencial.com/clientes.php>
- Magaloni, et. al.
2001 "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court". *Annual Conference of the American Political Science Association*.
- Matías Iaryczower, et. al.
2002 "Judicial Independence in Unstable Environments Argentina 1935-1998". *American Journal of Political Science* 46 (2): 699-716.
- Pérez-Liñan, Aníbal
2007 "*Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*". New York: Cambridge University Press.
- Registro Oficial
s.f. Recuperado en Julio de 2011, de <http://www.lexis.com.ec/WebTools/eSilec-Pro/Search/RegistroOficial/RegistroOficialBiblioteca.asp>

108 SANTIAGO BASABE-SERRANO Y PABLO VALDIVIESO KASTNER / Economía y política como determinantes del voto judicial: Explorando la toma de decisiones en la corte suprema del Ecuador (1993-2009)

Ríos-Figueroa, Julio

2003 *"The Emergence of an Effective Judiciary: Fragmentation of Power and Judicial Decision-Making Evidence from the Mexican Supreme Court, 1994-2002"* unpublished PhD dissertation. New York University.

Spiller, Pablo. T. et. al.

1992 "Judicial Choice of Legal Doctrines". *Journal of Law, Economics and Organization* 8: 8-46.

Spiller, Pablo. T. et. al.

1995 "Where is the Sin in Sincere? Sophisticated Manipulation of Sincere Judicial Voters (With Application to Other Voting Environments)". *Journal of Law, Economics and Organization* 11: 32-63.

Taylor, Matthew

2008 *"Judging Policy. Courts and Reform in Democratic Brazil"*. Stanford.