

Hace falta una nueva Ley Orgánica de la Función Judicial

Santiago Andrade Ubidia

SUMARIO:

Este artículo se propone desarrollar los siguientes temas:

- I.- La crisis judicial
- II.- Los factores internos
- III.- Los factores externos
- IV.- La toma de conciencia del problema
- V.- Las reformas constitucionales a la organización de la justicia en el país.
- VI.- Relación sumaria del contenido del proyecto de Ley Orgánica elaborado por la Corte Suprema de Justicia y presentado al Congreso Nacional
- VII.- Relación sumaria del contenido del proyecto de Ley Orgánica elaborado por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional
- VIII.-Conclusiones

I. LA CRISIS JUDICIAL

Un tema recurrente es el relativo a la crisis de la administración de justicia en Ecuador. Se acepta como verdad inconcusa que la justicia es ineficiente por lenta y corrupta, y que por ello la ciudadanía no tiene fe en su accionar y busca soluciones para-judiciales a sus controversias.

Es verdad que la administración de justicia se debate en una honda crisis, que lleva ya muchos años de duración, y que no se vislumbra una salida inmediata porque la problemática es compleja y su solución requiere de medidas integrales.

En efecto, hay un elevado número de factores internos y externos a la Función Judicial que se suman y que contribuyen a que no se avise una salida inmediata de este laberinto en el cual se halla perdida la justicia.

Entre los factores internos de esta situación se cuentan, sin agotarlos, la falta de una adecuada formación de los servidores judiciales, la ausencia de políticas de promoción, el sentimiento de inestabilidad e inseguridad permanente; entre los factores externos pueden citarse, sin ser todos, los siguientes: un tradicional irrespeto y minimización de la importancia de la misión del juez en la sociedad y una cultura de litigio que caracteriza la actuación de los actores del proceso; la insuficiencia de recursos económicos y materiales de que dispone la Función Judicial, la obsolescencia e inadecuación de los cuerpos legales.

Quiero referirme brevemente a estos factores, porque con frecuencia se enfoca el tema parcialmente, lo cual determina que hasta el momento no se hayan encontrado soluciones efectivas aunque mucho se ha hablado y algo se ha hecho al respecto.

II. LOS FACTORES INTERNOS

Respecto de los factores internos, se han señalado: la falta de una adecuada formación de los servidores judiciales, la ausencia de políticas de promoción, el sentimiento de inestabilidad e inseguridad permanente. Se tratarán en este orden:

1. Es un secreto a voces que el nivel de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas es muy dispar; en efecto, si bien algunas brindan una enseñanza aceptable, otras —tal vez la mayoría— tienen un nivel muy bajo. La multiplicación de facultades, las modalidades facilitadoras (estudios a distancia, equiparación de experiencias laborales con cursos académicos, etc.), la politización de unas y la mercantilización de otras son factores que han determinado que el nivel de formación de los abogados, en algunos casos, sea deficiente.¹ Es muy decidora la siguiente observación: *Curiosamente, las quejas en contra de la administración de justicia provenientes de todos los sectores de la opinión pública, no se han extendido a la preparación profesional de los abogados y jueces, como si el problema residiera solamente en las personas, o peor aún, en el órgano público en el que se haya originado su nombramiento.*²

El pensador argentino Daniel Herrendorf dice algo que viene como anillo al dedo al caso ecuatoriano: *Los jueces latinoamericanos están formados, mayoritariamente, en un normativismo férreo. No sólo las universidades promueven generalmente esa tendencia por ser la que encontró mayor acogimiento: también hay abultada doctrina y muchísima jurisprudencia que alientan y aplauden las soluciones normativistas que ponen a la ley por encima de la justicia y a las conductas por debajo de las sentencias. El juez, lo repetimos, se contenta con aplicar bien una norma. Inequitas lex, sed lex podría ser el adagio que acompañe a los jueces en su tarea.*³

Es un axioma que los profesionales mejor formados son los que consiguen los puestos de trabajo más cotizados,

pero en la Función Judicial las remuneraciones y las condiciones de trabajo no son óptimas. No existe una información oficial de la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura acerca de los resultados de los concursos de merecimientos y oposición para el ingreso a la carrera judicial, en lo que se refiere a los niveles de conocimientos, pero es un secreto a voces que no son de lo mejor.

Mientras no se mejore sustancialmente la calidad de la enseñanza legal, no podrá el país aspirar a que haya una mejoría apreciable del quehacer jurídico y, por tanto, de la administración de justicia. Ha de reconocerse que existe una preocupación general sobre el tema, y que se ha generado un robusto movimiento para remediar la situación. Varias publicaciones que contienen información sobre las acciones en este sentido han circulado últimamente.⁴ Además, en centros universitarios serios se están ofreciendo cursos de postgrado que sin duda contribuyen a mejorar el nivel profesional de los abogados.⁵

2. La Función Judicial aún no ofrece cursos de capacitación al ingresar al servicio, ni de educación continua o de preparación para el ascenso. Dentro del plan estratégico integral 1999 – 2004 de reforma del sistema de justicia se contempla la *creación del Instituto de Orientación Vocacional y de la Academia de Jueces por parte del Consejo de la Judicatura*,⁶ y se está desarrollando el *diseño de un sistema de capacitación judicial permanente y descentralizado*.⁷ Es de confiar que no significará la creación de un órgano burocrático más, ya que no ha sido alentador el resultado en otras entidades del sector público de las unidades internas de capacitación, y se ha visto que es preferible tercerizar con instituciones que se dedican profesionalmente, como su actividad principal, a la docencia.

Tampoco existen políticas de promoción del elemento humano. Aunque la Constitución Política de la República establece la carrera judicial, ésta no se halla en vigencia. Es necesario establecer un escalafón con categorías bien definidas y niveles dentro de cada una de ellas, a fin de que el servidor judicial pueda ascender de acuerdo a sus merecimientos; pero para establecer los merecimientos es necesario realizar evaluaciones periódicas, objetivas y serias; debe existir una capacitación inicial, otra permanente de actualización en el puesto, y otra de preparación para el ascenso; igualmente, hay que establecer incentivos para el mejoramiento, reconocer no solamente la excelencia en el desempeño de las labores en el puesto de trabajo, sino también en la ejecución de tareas socialmente relevantes: servicios a la comunidad, publicaciones, etc. Es muy difícil esperar un rendimiento óptimo en el puesto de trabajo, si no se motiva al servidor y no se le da la oportunidad de que esté al día en sus conocimientos y en el desarrollo de sus destrezas y habilidades. Deben tipificarse en la ley las faltas disciplinarias, con claridad y precisión, establecerse las sanciones con criterios proporcionados, instaurarse mecanismos de juzgamiento objetivos, respetando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Por tanto, es necesario impulsar que se establezca un sistema de carrera judicial efectivo, con requisitos claros para el ingreso, mantenimiento en el puesto, ascen-

so y separación, con programas permanentes de capacitación, con evaluación objetiva y con clara determinación del régimen disciplinario.

3. Al servidor judicial le acompaña permanentemente el sentimiento de inestabilidad e inseguridad. El distinguido jurista y profesor universitario Edmundo Durán Díaz, en 1988 ya advirtió el problema que afronta en este campo la Función Judicial.⁸ En efecto, los jueces y magistrados carecen de estabilidad en el puesto de trabajo; en este nivel los únicos que gozan de estabilidad son los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el carácter supuestamente *vitalicio* de sus funciones ha despertado ira y rencor de mucha gente, lo que se manifiesta en los intentos permanentes para reorganizar el Tribunal y cesar a los magistrados en sus funciones. A nivel de los servidores judiciales subalternos: secretarios, oficiales mayores, ayudantes, auxiliares y amanuenses, ellos tienen asegurada la estabilidad en sus puestos de trabajo y la necesidad de contar con un empleo fijo ha llevado a que muchos abogados que desempeñan esas funciones subalternas, con varios años de servicio en la Función Judicial, no aspiren a ser jueces, lo cual realmente es frustrante para estas personas que se condenan a la mediocridad, lo que les lleva al conformismo y a adoptar actitudes negativas.

Junto a la inestabilidad hay la inseguridad. En efecto, la independencia externa e interna del juez con frecuencia se ve atentada por presiones de los grupos de poder: no solamente los políticos lo hacen, también lo practican los abogados influyentes, las cámaras de la producción, los sindicatos y los grupos sociales, los medios de comunicación, las autoridades del gobierno nacional y seccional. Con demasiada frecuencia quien quiere alcanzar una resolución que favorezca a sus intereses, busca la manera de torcer la voluntad del juez, sea con amenazas, seducciones o halagos; y cuando no ha alcanzado lo que quería, inmediatamente le acusa de prevaricador o corrupto. Las quejas administrativas y las acusaciones penales de prevaricato se utilizan como instrumentos de presión o de retaliación, y el juez siempre se halla bajo sospecha; por desgracia, la opinión pública que se regodea con el escándalo, presume la culpabilidad del juez, y sin necesidad de un proceso ni de permitirle el derecho a la defensa, anticipadamente le condena.

Esta situación realmente no es la más propicia para alentar el desarrollo de una actitud incondicionalmente comprometida con la causa de la justicia; el servidor judicial está siempre a la defensiva, temiendo que en cualquier momento sea separado del cargo, acusado públicamente de deshonesto e inclusive encausado civil y penalmente.

Si a lo anterior se suma el que percibe remuneraciones insuficientes, que no se hallan en proporción con sus responsabilidades y el papel que le toca cumplir en la sociedad, sin un adecuado sistema de jubilación para el caso de que logre llegar a ella, se comprende que resulta difícil alcanzar que colabore positivamente para que se produzca un cambio radical en la gestión judicial.

Por lo tanto, hay que garantizar al servidor judicial la estabilidad en el puesto de trabajo mientras cumpla con sus deberes, asegurándole su independencia interna y

externa, liberándole de presiones de los grupos de poder, respetando su dignidad humana y presumiendo su inocencia y buena fe mientras no se demuestre lo contrario, reconociéndole una remuneración proporcionada a su trabajo y el derecho a percibir una jubilación decente cuando ya no esté en condiciones de seguir brindando su aporte a la administración de justicia.

III. LOS FACTORES EXTERNOS

Se han señalado entre los factores externos, los siguientes: un tradicional irrespeto y minimización de la importancia de la misión del juez en la sociedad y una cultura de litigio que caracteriza la actuación de los actores del proceso; la insuficiencia de recursos económicos y materiales de que dispone la Función Judicial, la obsolescencia e inadecuación de los cuerpos legales. Se tratará en el orden señalado.

1. Son palabras del pensador argentino Daniel E. Herrendorf:⁹ *La tradición judicial en los países latinoamericanos pone a los jueces en situación de estar por debajo de la dignidad de la que debería gozar esta función. Los jueces de la tradición del Common Law están ubicados a la altura de un prestigio inmejorable; la judicatura es parte de una carrera compleja, llena de ardores. Acaso las discontinuidades gubernamentales, la menesterosidad universitaria, la inconciencia política, o todo eso junto, han ubicado al juez latinoamericano en situación de tener que dar explicaciones a la justicia. El cargo de juez tiene todavía algún prestigio, pero la sociedad política está encargándose de liquidarlo. El cargo se otorga con criterios políticos, y los jueces no tienen ninguna dificultad de ejercer ese cargo porque toda la administración de justicia, cuyos criterios no son complejos, se mueve sola. El juez no parece ser ya un magistrado —en sentido etimológico— dispuesto a resolver los entuertos que la sociedad lleva a sus estrados. Es más bien un funcionario burocrático, triturado por expedientes, mal pagado, con más ganas de sacarse de encima las causas pendientes que revolucionar la jurisprudencia con sentencias históricas.* Esta es la realidad del juez ecuatoriano, blanco de los ataques de quienes se sienten perjudicados por sus resoluciones, víctima del tráfico de influencias, soportando permanentemente la presión de quienes detentan el poder o pretenden alcanzarlo, instrumento de la lucha política como resultado de la *judicialización de la política*, huérfano de todo respaldo social y económicamente vulnerable porque recibiendo remuneraciones magras está expuesto a la provocación de los corruptores que construyen su camino para el éxito con el soborno y el chantaje.

En el N° 3 del punto II se ha hecho referencia al sentimiento de inestabilidad e inseguridad que acompaña siempre al juez. Luis Hidalgo López¹⁰ habla del *síndrome del juzgador* y lo explica de la siguiente manera: *La administración de justicia tiene como finalidad general dar a cada uno lo suyo, con el propósito definido de precaver la paz social, en la interrelación recíproca de derechos y obligaciones, individuales o colectivos, que se generan y desarrollan dentro de la actividad cotidiana de los miembros de una sociedad...*

En los elementos constitutivos de dar a cada uno lo suyo, al reconocer derechos a uno de los litigantes, quita algo al otro litigante afectando su patrimonio real o potencial, imponiéndole obligaciones de pagar o desconociendo sus peticiones de cobrar; afectando su derecho a la libertad con sentencias condenatorias o declarando la inocencia del sindicado afectando al presuntamente ofendido. En la administración de justicia es jurídicamente imposible partir por mitades una realidad jurídica para contentar a los dos contendientes: siempre alguien pierde algo en beneficio de otro.

Los juzgadores están conscientes de esta realidad física o práctica y han llegado a convencerse de que «los perdedores de juicios, porque no tuvieron razón en sus reclamo» son sus enemigos natos; son quienes interponen recursos, incluido de casación; son los actores de las quejas por mal desempeño presentadas a los estamentos superiores que pueden afectar la estabilidad del juzgador; son en fin, en forma personal o por influjo, capaces de convertirse en autoridades nominadoras de los juzgadores con oportunidad de los periodos del ejercicio de su cargo o por las frecuentes reorganizaciones de la Función Judicial.

Es humano en consecuencia buscar protección contra los perdedores de juicios. La mejor protección es sostener la imparcialidad y profundidad jurídica del criterio juzgador, y vivir con la conciencia tranquila. Sin embargo no son pocos los juzgadores que buscan protección mediante la vinculación partidista para que sean los políticos quienes les protejan de las quejas o los reelijan en su función, sea directamente afiliándose a un partido político, sea indirectamente haciendo los favores solicitados por los estamentos políticos. En este contexto no llama la atención la declaración de un ex Magistrado de la Corte Suprema que declaró con franqueza: «Estaré aquí hasta cuando lo quiera el Director del Partido...»

Los políticos por su parte requieren de los favores de los juzgadores que buscan su protección, para castigar a sus detractores o para proteger a sus servidores.

Los dos intereses se juntan: los unos en búsqueda de protección; los otros para sancionar a los malcriados o proteger a sus socios. Del mutuo interés ha nacido el fenómeno conocido como «la politización de la justicia».

Del fenómeno ha derivado la práctica de visitar a los juzgadores vinculados con la política, con oportunidad de los litigios que se inician o se planifican iniciar —actor— o de la defensa que se interpone —demandado—, para hacerles conocer delicadamente el interés político de que la acción o la excepción culminen favorablemente, de que se castigue o libere, de que se apure o paralice el juicio, de que se resuelva con fórmulas neutras, etc. La información delicada debe ir complementada con pruebas, generalmente un mensaje indiscutible, una llamada telefónica, o una entrevista personal, que convenza al juzgador de la realidad del delicado pedido, del mutuo interés de atender el mensaje, y de la implícita amenaza de que se atenga a las consecuencias si no procede en consecuencia.

Si no se revaloriza socialmente la misión del juez, si no se hace conciencia de que *el juez representa al Estado... expresa la voluntad de la ley y representa la soberanía de la Nación*,¹¹ jamás estaremos en capacidad de valorar la bondad de la administración de justicia, porque nadie aprecia lo que es objeto de su desprecio.

2. El manipuleo de los procesos y la mala práctica de la abogacía no es novedad ni es vicio exclusivamente ecuatoriano. Como señala De la Rúa,¹² *...tema frecuente de la literatura, la abogacía, como los rostros de Jano, encierra la virtud y la crítica, por lo que no es casual que Ángel Osorio haya empezado El alma de la Toga escribiendo en el primer renglón estas palabras: «Urge reivindicar el concepto de abogado». Ese perfil crítico hacia la profesión se debió, en gran medida, a una visión vulgar del proceso como una práctica deportiva en que triunfaba la astucia, en que el afán por vencer llegaba a desplazar a la virtud, y en que las gentes no acababan de comprender cómo podía luchar por la verdad y la justicia quien necesariamente debía ser parcial.*

La formación legalista y litigante de los abogados determina que en lugar de facilitar dificulten que los procesos puedan desenvolverse de una manera rápida, transparente y eficaz. Se ha generado una *cultura* de la incidentación que complota fatalmente contra la adecuada marcha del quehacer judicial.

Es necesario impulsar un cambio cultural, a fin de que los litigantes no busquen en el abogado el ejecutor de su venganza privada, y que el abogado no crea que su papel es ser el ejecutor de infamias al servicio de su cliente, que tome conciencia de que es un auxiliar de la justicia, que legítimamente patrocina las causas de sus defendidos, cumpliendo con su deber de parcialidad pero no para *burlarla, falseando los hechos, procurando pruebas falsas, entorpeciendo el procedimiento, usando armas desleales* ya que si así procede, *actúa contra las reglas básicas de su misión*,¹³ que haga conciencia de que el abogado no puede *trabajar a sabiendas para que se desvíe el curso de la actividad jurisdiccional y se frustre la confianza colectiva que siempre deben infundir las decisiones de los jueces*.¹⁴

En definitiva, debe respetarse estrictamente el principio de la buena fe y la lealtad procesal.

3. La Función Judicial siempre ha sido la cenicienta de las funciones del Estado. Carece de los recursos económicos y de los bienes materiales indispensables para un decoroso ejercicio de su ministerio. Los locales son obsoletos, nada funcionales e inseguros; los muebles están destartados por el intenso trajín; faltan los equipos básicos y los útiles de escritorio. Cuando hay una audiencia de juzgamiento en un proceso penal, realmente es una temeridad, y creo que un alarde de irresponsabilidad, que por la misma puerta deban entrar y salir los sindicatos, las víctimas, los familiares y amigos de unos y otros así como los jueces y más servidores judiciales; igual cosa ha de decirse respecto de lo que ocurre en otras actuaciones no solamente en los procesos penales sino también en los demás; por ello es que con frecuencia hay riñas y escándalos, no siendo raro que el juez termine víctima de los faltamientos de palabra y de obra, con grave escarnio al decoro de la judicatura.

Las asignaciones presupuestarias de la Función Judicial en Ecuador siempre han sido reducidas. En el período 1980-1991, el porcentaje de su participación en el presupuesto del Estado fue el siguiente:¹⁵

AÑO	PORCENTAJE
1980	0.68
1981	0.60
1982	0.60
1983	0.59
1984	0.73
1985	0.80
1986	0.72
1987	0.71
1988	0.70
1989	0.71
1990	0.69
1991	0.76

Coyunturalmente, este porcentaje se elevó al 2.5 por ciento en los años 1994, 1995 y 1996, en virtud de lo que dispuso la disposición transitoria vigésima segunda de las reformas de 1992 a la Constitución Política del Estado,¹⁶ pero desde 1997 volvió a caer al promedio histórico en torno al 0.70 por ciento.

En el siguiente cuadro se aprecia lo que ocurrió en el año 1999 y su comparación con los restantes países de la Comunidad Andina:

Gasto en justicia como porcentaje del presupuesto del Estado:¹⁷

País	Porcentaje del presupuesto
Bolivia	3,00
Colombia	4,62
Ecuador	0,74
Perú	1,43
Venezuela	2,39

Nótese que la participación peruana en su presupuesto fue el doble de la ecuatoriana; la venezolana el triple; la boliviana el cuádruplo; y la colombiana más del séxtuplo.

Pero el dato del porcentaje de participación en el presupuesto puede no decir mucho, si es que no se ven las cifras de los montos asignados:

Presupuestos de los sistemas judiciales en la región andina - 2000:¹⁸

País	Monto asignado (en US\$ dólares americanos)
Bolivia	64.166.666
Colombia	347.631.979
Ecuador	20.949.272
Perú	132.319.506
Venezuela	653.059.868

Lo que se asignó a la Función Judicial ecuatoriana en el año 2000 fue menos de un tercio (1/3) de lo que se asignó al Poder Judicial en Bolivia, que es el siguiente país en la escala; en relación con Perú la asignación fue de un sexto (1/6); respecto de Colombia la asignación ecuatoriana fue de un diecisieteavo (1/17); respecto de Venezuela fue de uno treintadosavo (1/32).

Con relación a cada habitante, los indicadores de las asignaciones presupuestarias en la Comunidad Andina colocan a Ecuador también en el último lugar, con una distancia abismal respecto de los otros países:

Indicador de presupuesto judicial per cápita de los sistemas judiciales en la región andina - 2000:¹⁹

País	Monto (en US\$ americanos)	POBLACIÓN (en miles)	INDICADOR
Bolivia	64.166.666	7.773	8.3
Colombia	347.631.979	37.065	9.4
Ecuador	20.949.272	11.973	1.8
Perú	132.319.506	24.371	5.4
Venezuela	653.059.868	22.777	28.7

Algo interesante de anotar es el número total de despachos judiciales y de jueces en los países de la Comunidad Andina; en los siguientes cuadros se va a apreciar que no obstante la enorme distancia en asignaciones presupuestarias, Ecuador no tiene una distancia tan grande con los otros países, salvo con respecto a Colombia:

Número de magistrados:²⁰

País	Magistrados
Bolivia	658
Colombia	3704
Ecuador	851
Perú	1642
Venezuela	1130

Número de dependencias judiciales:²¹

País	Despachos
Bolivia	548
Colombia	3266
Ecuador	596
Perú	1120
Venezuela	1270

La explicación a esta asimetría es que en Ecuador se paga muy mal a los magistrados y jueces, porque hay que hacer alcanzar las magras asignaciones para atender las necesidades judiciales.

Obviamente que este maltrato económico determina la baja del rendimiento en cuanto al número y la calidad del despacho, el incremento de los conflictos laborales con las cada vez más frecuentes paralizaciones en la atención a los usuarios, los extendidos casos de corrupción mediante la aceptación y hasta la exigencia de gratificaciones, propinas, derechos y otras formas de coimas, y la deserción de los servidores judiciales más capacitados, honestos y trabajadores que, insatisfechos por las pésimas condiciones la-

borales y no dispuestos a adaptarse al sistema, prefieren buscar otras plazas de trabajo, con lo cual la Función Judicial pierde el concurso de sus mejores elementos.

El problema se agrava más por la inadecuada distribución de las judicaturas. En efecto, hay cantones en donde éstas reciben un número ínfimo de causas al año, en algunos casos de apenas 30 o 50, mientras en los centros urbanos mayores —particularmente Quito y Guayaquil— el ingreso anual de causas a cada juzgado es por centenares y aún millares, lo que unido a las complicaciones del sistema escrito y a las malas prácticas profesionales que buscan dilatar el proceso al máximo posible, hace que en estos lugares los juicios se demoren por muchos años, provocando el reclamo de los justiciables.

Por lo tanto, es necesario que se incremente significativamente la asignación de recursos a la Función Judicial, a fin de que pueda atender sus necesidades materiales y remunerar adecuadamente a los jueces y más servidores judiciales, estableciendo sistemas de estímulo para los mejores trabajadores, pero al mismo tiempo exigir que esos recursos sean bien administrados, que no haya despilfarro, que se reorganice la distribución territorial de las judicaturas y la competencia para conocer de las causas, a fin de que se optimice el aprovechamiento del recurso humano.

4. El marco jurídico es anacrónico, disperso, insuficiente, oscuro, incoherente, complicado, descoordinado; las leyes procesales establecen un proceso escrito, lento, cargado de innecesarios ritualismos, dilatado, incidental, despersonalizado, ya que no hay ningún contacto entre las partes y el juez, que se presta para que se provoque toda clase de incidentes y dilaciones. Apenas se ha iniciado el cambio con el nuevo Código de Procedimiento Penal que, por modificar profundamente lo estatuido, ha provocado un cúmulo de críticas, muchas de ellas sin fundamento²² y hasta mal intencionadas.

Es imperativo que continúe la reforma del ordenamiento legal, que se dicte un nuevo Código de Procedimiento Civil, en el que se establezca el proceso oral, pero también hay que revisar las leyes sustantivas, a fin de adecuarlas a las necesidades de la sociedad ecuatoriana en el siglo XXI.

Entre las leyes que deben reformarse o sustituirse se encuentra la que rige a los órganos de la Función Judicial, porque las actualmente vigentes no se ajustan ni a la Constitución Política de la República, ni a la realidad ecuatoriana, ni a los progresos de la ciencia jurídica.

IV. LA TOMA DE CONCIENCIA DEL PROBLEMA

A partir de 1991, en que se entregó el informe final del análisis legal y administrativo que contenía la evaluación del sector justicia de Ecuador, se inició el debate público respecto de la crisis judicial, que hasta ese año se la había sistemáticamente ignorado. Cuando una persona o un cuerpo social reconoce que existe el problema, se ha avanzado la mitad del camino; hoy es necesario recorrer la otra mitad, realizando los cambios legales y culturales necesarios para corregir los errores y así poder avanzar en la construcción de un país más justo y democrático.

En Ecuador actualmente hay una clara conciencia de que es imperativo modernizar la administración de justicia a fin de que se superen los vicios que la han conducido a su

evidente postración y que el sistema judicial realmente sea un medio para la realización de la justicia, conforme la disposición mandataria contenida en el artículo 192 de la Constitución Política de la República, y no como ocurre hoy en día en que es un instrumento al servicio de las estructuras de poder y el mantenimiento de inaceptables privilegios.

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A LA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN EL PAÍS

Dentro de la necesaria reforma legal, tiene prioridad la de las leyes que regulan la organización y el funcionamiento de los órganos judiciales. Las reformas de 1992 a la Constitución Política de la República ya previeron la necesidad de que se introduzcan cambios en la Ley Orgánica de la Función Judicial.²³ Las disposiciones transitorias vigésima sexta y vigésima séptima de la vigente Constitución Política reformada y codificada en 1998, dan por sentado que deben realizarse reformas a fondo de la legislación orgánica de la Función Judicial e inclusive encargó al Consejo Nacional de la Judicatura para que presente al Congreso Nacional un proyecto de Ley Orgánica de Unidad Jurisdiccional, lo que ya se ha hecho.

No se ha ponderado suficientemente la profundidad de la reforma constitucional de 1992 en lo que tiene que ver con la administración de justicia,²⁴ pero más exacto es afirmar que entre 1992 y 1998 Ecuador vivió un período trascendental, nunca visto antes, de reforma del marco constitucional de la Función Judicial (o Poder, con mayor propiedad),²⁵ período que necesariamente deberá prolongarse con las necesarias reformas legales que permitan que se ponga en vigencia el nuevo marco constitucional que, por cierto, es muy completo y de los más avanzados en Latinoamérica.

El resultado de este proceso de reformas constitucionales, que han sentado bases reales para una verdadera modernización del sistema judicial ecuatoriano, es que se ha incorporado a la Carta Fundamental una serie de principios que deben ser desarrollados en una ley orgánica. Se enumerarán estos principios que necesariamente servirán de bases para la nueva organización de la administración de justicia.

1. La supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma legal: artículo 272;
2. La aplicación obligatoria de las normas de la Constitución, norma mandataria constante en el artículo 273, y la aplicación inmediata y directa de los derechos y garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, que dispone el artículo 18, así como el deber de los jueces de todo nivel de realizar el control difuso de la constitucionalidad consignado en el artículo 274;
3. El derecho a la seguridad jurídica constante en el artículo 23 N° 26, al debido proceso y a una justicia sin dilaciones que obran del artículo 23 N° 27, así como las garantías del debido proceso detalladas en el artículo 24;
4. El principio de la responsabilidad de todo dignatario, autoridad, funcionario y servidor público, previsto en el artículo 120; la triple responsabilidad: civil, penal y administrativa contempladas en el artículo 121; y el mandato de sancionar al juez o magistrado por el retardo en

- la administración de la justicia que le sea imputable, contenido en el artículo 193 parte final;
5. El derecho a ser indemnizado de quien haya sufrido pena por una sentencia condenatoria reformada o revocada por efecto del recurso de revisión, contemplado en el artículo 21;
6. La responsabilidad civil del Estado en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria y por la violación de las garantías del debido proceso, que se contempla en el artículo 22;
7. El derecho del Estado para repetir lo que por indemnizaciones haya pagado, contra el juez o funcionario responsable, previsto en el artículo 22 parte final;
8. La clasificación de las leyes, contenida en el artículo 142 y la jerarquía contemplada en los artículos 163 y 272;
9. La independencia interna y externa de los órganos de la Función Judicial, consagrada en el artículo 199;
10. La unidad jurisdiccional consagrada en el artículo 191;
11. La impugnabilidad en sede jurisdiccional de los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado, que contempla el artículo 196;
12. La finalidad del proceso como medio para la realización de la justicia y para hacer efectivas las garantías del debido proceso, velando por los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia, así como la prohibición de sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, que contempla el artículo 192;
13. La oralidad de los procesos y su sustanciación de acuerdo con los principios dispositivos, de concentración y de intermediación, que dispone el artículo 194;
14. El carácter público de los procesos y las excepciones a la publicidad que se contienen en el artículo 195;
15. El reconocimiento de la justicia de paz, del arbitraje, de la mediación y de otros procedimientos alternativos para la resolución de los conflictos, así como el ejercicio de funciones de justicia por las autoridades de los pueblos indígenas, que se encuentra en el artículo 191;
16. Los órganos de la Función Judicial enumerados en el artículo 198; la descripción básica de las funciones de la Corte Suprema contenida en el artículo 200, y del Consejo Nacional de la Judicatura que se encuentra en el artículo 206; de estos órganos, la Corte Suprema de Justicia tiene la categoría de órgano constitucional o supremo.²⁶
17. Los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema, establecidos en el artículo 201;
18. La permanencia de los magistrados de la Corte Suprema y el sistema de la cooptación contemplados en el artículo 202;
19. La facultad colegisladora de la Corte Suprema, tanto para presentar proyectos de ley excepto en las materias reservadas al Presidente de la República, que se prevé en el artículo 144 N° 3, como para dictar normas dirimentes con carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario, que se le concede en el artículo 197;
20. La profesionalidad judicial por medio de la carrera judicial y la obligatoriedad de los concursos de merecimientos y oposición contenidas en el artículo 204;

21. El principio de la exclusividad en la dedicación al desempeño de las funciones y la consecuente prohibición del pluriempleo y sus excepciones, consagrados en los artículos 125 y 205, así como la prohibición de nepotismo contemplada en el artículo 125;
 22. El principio de que el ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exige capacidad, honestidad y eficiencia, consagrado en el artículo 120;
 23. La prohibición de intervenir cuando haya conflicto de intereses, contenida en el artículo 123;
 24. El deber de presentar una declaración patrimonial juramentada, establecido en el artículo 122.
- Además, teniendo en cuenta la clasificación de las leyes que realiza la Constitución Política de la República en su artículo 142, y la jerarquía que se contiene en los artículos 163 y 272 del mismo Cuerpo Fundamental, una ley orgánica de la Función Judicial no solamente ha de incluir los principios fundamentales de la organización y la actividad judicial antes señalados, sino también los que señala la doctrina procesal, que en realidad son desarrollos de los principios constitucionales, y así mismo ha de contener ciertas normas básicas relativas a la organización de los procesos y aquellas directamente relacionadas con la misión y jerarquía de los jueces, a fin de que, al estar incorporadas a una ley de rango superior, sean aplicadas y observadas por todos los que intervienen en los procesos.

VI RELACIÓN SUMARIA DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA ELABORADO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y PRESENTADO AL CONGRESO NACIONAL

La conciencia de que entre las medidas que han de adoptarse para superar la crisis judicial se halla el dictar una nueva ley orgánica, determinó que sean dos entidades las que trabajen y produzcan sendos proyectos. De una parte la Comisión de Legislación y Codificación del H. Congreso Nacional presentó a la legislatura en el mes de abril del año 2001, un proyecto de nueva ley orgánica, que pasó a conocimiento de la Comisión de lo Civil y Penal; de otra parte, la Corte Suprema de Justicia en el mes de noviembre del año pasado aprobó el proyecto presentado en el mes de diciembre de 2000 por la comisión de magistrados que designó para el efecto, y encomendó al titular de la Corte para que lo presente al H. Congreso Nacional, encargo que lo cumplió el día 3 de diciembre de 2001.

Este punto se concreta a reseñar brevemente el contenido del proyecto de la Corte Suprema de Justicia:²⁷

1. La Corte Suprema de Justicia designó una comisión de magistrados que elaboró un anteproyecto el cual fue, en el mes de mayo de 2000, publicado y distribuido profusamente entre los judiciales de toda la República, los colegios de abogados, de notarios, de registradores, las facultades de Jurisprudencia, el Ministerio Público, miembros del Congreso Nacional y su Comisión de Legislación y Codificación y a jurisperitos destacados, solicitándoles sus opiniones, y realizó seis talleres (en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Ambato y Machala). Recogidas las sugerencias y observaciones, se preparó el anteproyecto definitivo que se elevó a consideración de la Corte Suprema en diciembre de 2000; este organismo integró 4 nuevas comisiones que revisaron íntegramente el proyecto; con las obser-

vaciones formuladas en esta segunda revisión, se preparó el proyecto definitivo que fue aprobado por el Pleno de la Corte Suprema en noviembre de 2001 y presentado al H. Congreso Nacional el 3 de diciembre del mismo año.

2. Se trata de un proyecto que abarca todas las materias, se le podría calificar de Código Procesal Orgánico, aunque conserva la denominación tradicional. En la exposición de motivos, la Corte Suprema de Justicia sostiene la conveniencia de que se reúnan en un solo cuerpo las normas que actualmente se hallan dispersas en la Ley Orgánica de la Función Judicial y sus numerosas reformas, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura (Registro Oficial N° 279 de 19 de marzo de 1998) y otros cuerpos legales; que eleve a la categoría de ley muchas de las disposiciones que forman parte del Reglamento de Carrera Judicial, en especial lo relativo al régimen disciplinario, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 24 N° 1 de la Constitución Política de la República; y que, por último, incorpore disposiciones aplicables a muchos aspectos que hasta la presente fecha no han sido adecuadamente regulados.
3. El proyecto no parte de cero; al contrario, conserva bastante de la estructura de la ley vigente y, sobre todo, mantiene las instituciones y figuras que han demostrado funcionar en la práctica. En la exposición de motivos que precede al proyecto se hace hincapié en este aspecto, cuando se dice:

... la Corte Suprema de Justicia considera que, si bien la Ley Orgánica de la Función Judicial actualmente vigente puede considerarse bastante antigua tanto porque fue promulgada y está rigiendo desde el 11 de septiembre de 1974 (Registro Oficial N° 636), como porque en esta materia ha habido muy poca movilidad legislativa; en efecto, del examen de las leyes orgánicas anteriores se observa que todas a lo largo del siglo XX siguieron el patrón de la dictada por la Convención Nacional el 28 de marzo de 1884, (publicada en la Recopilación de Leyes y Decretos expedidos por la Convención Nacional de 1883, Quito, Imprenta del Gobierno, 1884, p. 44- 87); en efecto, la de 1892²⁸ es una edición hecha en la Imprenta del Gobierno, en Quito, por la Corte Suprema de Justicia, que incorporó las reformas a la de 1884; el 19 de mayo de 1897 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que en realidad es una nueva edición de la de 1884, con muy pocos cambios respecto de la codificación de 1892 (Recopilación de Leyes y Decretos 1896-1897, Quito, Imprenta Nacional, 1897); en 1904 se hizo una edición oficial que incorporó las reformas hasta ese año; 1907 la Corte Suprema de Justicia hizo una edición, que tuvo fuerza obligatoria, e incorporó las reformas hasta 1906 (Quito, Imprenta Nacional, 1907); en 1915 la Academia de Abogados de Quito hizo una edición oficial de la misma ley, con el carácter de "provisional... insertando las notas, las reformas de 1909 y 1914 y las explicaciones necesarias, hasta que se termine la ordenada por el Congreso" (Quito, Tipografía y Encuadernación Salesiana, 1915); en el R. O. 553 de 31 de julio de 1922 se promulgó el Decreto Ejecutivo de 28 de dichos mes y año, en el cual se fijó la fecha de la vigencia de la codificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial realizada por la Academia de Abogados de Quito, con aprobación de la Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento del Decreto Legislativo de 4 de octubre de 1912 (Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1922); en el R. O. N° 26 de 9 de septiembre de 1937 se publicó el Decreto Supremo N° 202 dic-

tado por el Encargado del Mando Supremo de la República, que declaró auténtica la codificación de la Ley Orgánica de la Función Judicial hecha por el Ministro de Justicia doctor Aurelio A. Bayas y la puso en vigencia; en el R. O. 136 se promulgó el Decreto Supremo N° 106 del Jefe Supremo de la República, por el cual puso en vigencia la codificación de la Ley Orgánica de la Función Judicial hecha por la Comisión Revisora de las leyes de la República, designada por el mismo Jefe Supremo; posteriormente, en el R. O. 117 de 22 de enero de 1949 se publicó la codificación de la Ley Orgánica realizada por la Comisión Legislativa Permanente, la que después se volvió a publicar en la recopilación de Leyes de 1951, y fue nuevamente codificada por la misma Comisión Legislativa Permanente y se publicó el 20 de agosto de 1960, (R. O. suplemento al N° 1202): en definitiva, la Ley Orgánica de la Función Judicial actualmente vigente es el fruto de una re-elaboración continuada en el tiempo de las leyes orgánicas anteriores, ya que conserva la estructura básica y el contenido fundamental de la dictada por la Convención Nacional de 1884; pero el que tenga la antigüedad señalada de ninguna manera significa que se la deba rechazar de plano; al contrario, esta ley es el fruto de una larga evolución de nuestro Derecho Procesal Orgánico, refleja nuestra idiosincrasia, la realidad de un pueblo que se va formando día a día, fundiendo en el crisol del mestizaje la confluencia de razas, lenguas, culturas, climas y regiones bajo la línea equinoccial y en el corazón de los Andes, por ello es que se ha partido de esta ley para adiccionarla, completarla y corregirla a fin de, sin perder de vista nuestro pasado, proyectar la organización judicial hacia el futuro.

4. Según señala la Corte Suprema de Justicia en la exposición de motivos, este proyecto es fundamentalmente ecuatoriano y andino:
el proyecto se ha preocupado de investigar todos los antecedentes nacionales, tanto en el campo legislativo cuanto en el doctrinario y jurisprudencial; ha consultado además la realidad de otras naciones, comenzando por los pueblos hermanos de la Comunidad Andina, a la cual pertenecemos y con la que tanto nos une, por compartir un pasado común, razas, idiomas, creencias, costumbres, sueños de libertad, desarrollo y solidaridad; se ha seguido por los demás países de América Latina e inclusive de Europa, aunque conscientes de que las diferencias que nos separan con el viejo continente son cada vez mayores, hasta tornarse abismales. Se ha examinado con detenimiento todo aquello que podría ser útil del Derecho Comparado, sin caer en el espejismo de la novelería, recordando siempre nuestras limitaciones económicas y las peculiaridades de nuestra cultura, procurando no ir contra ella sino, todo lo contrario, respetarla y coadyuvar a su desarrollo.

5. El proyecto consta de 415 artículos, derogatorias o reformas de 14 leyes, 22 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales; está dividido en 20 títulos, que a su vez se subdividen en capítulos y éstos en secciones, y que tratan de las siguientes materias:

- El ámbito de aplicación de la ley;
- Los principios rectores de la organización y de la actuación de los órganos de la Función Judicial, en concordancia con lo que dispone la Constitución Política de la República;
- La jurisdicción;
- La competencia;

- Los distintos órganos de la Función Judicial, de conformidad con la norma constitucional;
- Los órganos jurisdiccionales;
- El órgano administrativo y disciplinario;
- Los auxiliares internos y externos;
- Los recursos humanos;
- Los recursos patrimoniales;
- Las actuaciones procesales.

6. Como se ha indicado, estas materias se han desarrollado a lo largo de 20 capítulos, de la siguiente manera:

Título I, sobre los principios y disposiciones fundamentales de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que comprende: el ámbito de la Ley, los principios rectores y las disposiciones fundamentales. (arts. 1 a 52)

La exposición de motivos señala:

...esta parte del proyecto tiene un gran valor doctrinario, busca incorporar al país a las corrientes contemporáneas del pensamiento jurídico no solamente en lo relativo a la organización y al funcionamiento de los órganos judiciales, sino respecto de la naturaleza del proceso, del papel que le corresponde desempeñar a cada una de las partes, buscando la revalorización de los principios de buena fe y lealtad y la vigencia de los valores ético-sociales.

Este título también contiene las reglas generales, que incluye las disposiciones generales aplicables a los magistrados y jueces, los requisitos generales para ser magistrado o juez; del despacho de las causas; las normas relativas al mantenimiento de la competencia por el fuero.

Los principios rectores que se definen son:

- Principio de supremacía constitucional;
- Principio de jurisdicción y competencia;
- Principio de independencia;
- Principios de exclusividad, unidad y jerarquía;
- Principio de especialidad;
- Principio de gratuidad;
- Principio de publicidad;
- Principio de autonomía económica, financiera y administrativa;
- Principio de responsabilidad;
- Principio de dedicación exclusiva;
- Principio de servicio a la comunidad;
- Principios dispositivo, de intermediación y de concentración;
- Principio de celeridad;
- Principio de probidad;
- Principio de tutela jurídica efectiva de los derechos;
- Principio de seguridad jurídica;
- Principio de la buena fe y lealtad procesal;
- Principio de la verdad procesal;
- Principio de la obligatoriedad de administrar justicia;
- Interpretación de las normas procesales;
- Principio de colaboración con la Función Judicial;
- Principio de exclusividad en la administración de justicia.

Además, contiene una norma que reviste particular interés, la relativa a la interpretación de las normas procesales, que de aprobarse realmente innovará todo el sistema procesal ecuatoriano.²⁹

El desarrollo de las facultades y deberes genéricos de los tribunales y jueces, sus facultades jurisdiccionales, correctivas y coercitivas también merece relievase, ya que por primera vez se los recoge sistematizados, a más de que incorpora otros que desde hace algunas décadas tienen reconocimiento en otros sistemas procesales orgánicos latinoamericanos.³⁰

En materia de mantenimiento de la competencia por fueros, se suscitan en la práctica múltiples problemas; el proyecto, elaborado por jueces y con el conocimiento que la experiencia les da, contiene normas claras y sencillas que les pondrían fin.

Título II, trata sobre la jurisdicción y la competencia (arts. 52 a 59): el proyecto sigue la estructura tradicional del tratamiento legislativo en esta materia, o sea, señalar en la Ley Orgánica los principios generales que gobiernan el tema, reservando la solución de los problemas concretos a los Códigos Procesales.³¹ En realidad, como señala Víctor Manuel Peñaheñera, lo relativo a la jurisdicción y competencia debe ser materia de una ley especial.³²

Una queja frecuente es la de que no prosperan las acciones de indemnización de daños y perjuicios contra los magistrados, jueces y más servidores judiciales, por lo que el proyecto pone particular énfasis en este tema, a fin de garantizar a los justiciables la debida atención a sus reclamaciones en este campo.

Título III, que contiene las normas sobre los titulares de la jurisdicción y la enunciación de los órganos jurisdiccionales y el órgano administrativo y disciplinario. (arts. 60 y 61)

Título IV, contiene el marco regulatorio de la Corte Suprema de Justicia. Este título incluye lo relativo a la jurisdicción, competencia y estructura organizativa de la Corte Suprema: de los magistrados; de las Salas especializadas; del Presidente de la Corte y de los Vicepresidentes; de los Presidentes de las Salas especializadas, del Tribunal Disciplinario y de la Comisión Consultiva de Presidentes de Salas. (arts. 62 a 98)

Al tratar de los magistrados de la Corte Suprema se señalan los requisitos que deben reunir y las normas relativas a la cooptación, a fin de que sea un proceso debidamente reglado.

Se detallan las atribuciones y deberes del Tribunal en Pleno de la Corte Suprema, con lo atinente a las demandas de inconstitucionalidad, la iniciativa para presentar proyectos de ley, las normas dirimentes en caso de fallos contradictorios y de duda u obscuridad de las leyes, las salas temporales y los juzgados temporales, quórum para reunir el pleno y para tomar decisiones.

El proyecto también trata en este título del número de las salas de la Corte Suprema, de la especialización y competencia de las mismas, con la determinación clara de las materias que conocerán, realizándose redistribución de algunas materias entre las diversas salas especializadas, como lo familiar y de menores que se atribuye a las salas de lo Laboral y Social; colusión que se atribuye a las salas de lo Civil; propiedad intelectual que se diferencia según sean conflictos entre particulares, en que se atribuye la competencia a las salas de lo Civil, o se trate de la impugnación de actos administrativos en este campo que compete a la Sala de lo Contencioso Administrativo; la obligatoriedad de reunirse periódicamente los magistrados de una misma materia, tendientes a establecer criterios a aplicar por las diversas salas especializadas a fin de evitar que se dicten fallos contradictorios.

Se norma lo atinente al Presidente de la Corte Suprema, sus atribuciones y deberes así como su reemplazo, siendo digno de recalcar que, para poner fin a la *judicialización de la política*, se ha modificado profundamente la competencia del Presidente de la Corte Suprema para el juzgamiento de los casos de fuero, reservándose para su conocimiento únicamente las fases correspondientes en las causas penales que se promuevan contra el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Presidente del Congreso Nacional y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y los restantes casos de fuero de Corte Suprema se-

rán conocidos por los presidentes de las salas de las respectivas materias. Este cambio tiene por finalidad evitar que la presidencia de la Corte Suprema sea un objetivo político para ir cerrando el paso a la *judicialización de la política* que tanto daño ha causado al país.

Se establecen un Tribunal de Quejas de la Corte Suprema de Justicia, encargado de juzgar las faltas administrativas en que puedan incurrir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, así como los abogados en libre ejercicio; y una Comisión Consultiva de los Presidentes de las Salas Especializadas, como organismo asesor del Presidente de la Corte Suprema.

En el proyecto es evidente que la Corte Suprema de Justicia considera que, en virtud de la independencia judicial, no corresponde al Congreso Nacional el juzgamiento de las faltas administrativas de los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura; por ello se encarga al Tribunal de Quejas de la Corte Suprema, el cual también conocerá de las faltas administrativas de los magistrados de dicho Tribunal, subsanándose de esta manera el vacío legal que existe actualmente; las faltas y las sanciones de unos y otros así como el procedimiento, son los generales para los servidores judiciales, lo único que varía es el tribunal que conoce y juzga; respecto de los abogados, se prevé el juzgamiento administrativo por mala práctica profesional, tipificándose las faltas, las sanciones y los procedimientos.

Un tema que no es de trascendencia pero que demuestra el espíritu profundamente democrático de los autores del proyecto, es el relativo a la subrogación del Presidente, ya que se establecen dos vicepresidencias que serían electivas, exactamente en la misma forma que en el Congreso Nacional.

Teniendo en cuenta la experiencia pasada, que ha sido negativa en cuanto a la exigencia de que por ley y únicamente por ley se creen tribunales y juzgados así como especializaciones o se las modifique, se establece una delegación legislativa sobre el particular y se prevé un sistema de trabajo conjunto entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, lo cual permitiría ir actualizando permanentemente la estructura judicial del país, de acuerdo con sus necesidades.

Se mantienen las diez salas actuales de la Corte Suprema de Justicia, pero se prevé la posibilidad de que se modifique la competencia en razón de la materia de las existentes, o que se creen nuevas salas. Si se llegara a aprobar esta ley, una de las tareas que debería acometer la Corte Suprema en primer lugar debería ser la de redistribuir la competencia entre las salas, creando nuevas especializaciones: así, por ejemplo, se puede distinguir lo civil diferenciado de lo mercantil, lo familiar, lo laboral, los delitos económicos, los restantes delitos, etc. Sin embargo, esta sugerencia, como muchas otras que deberán formular quienes se hallan preocupados por el tema, han de ser examinadas con mucho detenimiento; se debe trabajar a base del análisis de la complejidad de la materia así como del movimiento de causas por materias y su crecimiento en un período determinado, suficientemente largo, que cubra por lo menos los últimos cinco años; las estadísticas de la Función Judicial deben mejorarse sustancialmente cualitativa y cuantitativamente, ya que la ausencia de datos estadísticos (inclusive los elementales) es evidente, como se puede comprobar simplemente con una somera revisión de los informes del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura al Congreso Nacional que se hallan publicados. En todo caso, es de preverse que uno de los puntos del debate será el del número de salas y la distribución de las materias.

Título V: De los Tribunales Distritales y de las Cortes Superiores, incluye atribuciones, los requisitos para ser magistrados de estos tribunales, atribuciones del Presidente; también se establecen normas comunes a la Corte Suprema, a los Tribunales Distritales y a las Cortes Superiores, forma de tomar las resoluciones, designación y atribuciones de los conjuces (arts. 99 a 131).

Entre los aspectos descollantes de este título se debe mencionar que se integra adecuadamente a los tribunales distritales dentro de la organización de la Función Judicial y se potencia debidamente a estos órganos jurisdiccionales, teniendo en cuenta en desarrollo de la descentralización y la desconcentración con la consiguiente transferencia de atribuciones a los gobiernos seccionales, así como de las concesiones y la transferencia a sede jurisdiccional de un gran número de asuntos que actualmente se los conoce en sede administrativa y que debe producirse como consecuencia de la promulgación de la Ley Orgánica de Unidad Jurisdiccional. Materias como las excepciones a la coactiva por créditos no tributarios, expropiaciones, fijación del precio indemnizatorio y reversiones, conflictos originados en la contratación pública serían, entre muchas otras, las que deberían ser atendidas por la jurisdicción administrativa.

La Función Judicial debe prepararse para afrontar una avalancha de causas en sede jurisdiccional de índole administrativa, ya que en el mundo entero es el área de la justicia que más crece, y en nuestro país es uno de los sectores en que hay más indefensión y en el cual campea la arbitrariedad, pero por la falta de organización de los administrados, la problemática no se transparenta.

Se prevé la especialización en las Cortes Superiores, pero con criterio realista, se diferencia según el número de salas de los diversos distritos, que a su vez depende del movimiento de causas. Si bien el ideal es que en todo el territorio de la República existan jueces y que en todos los distritos judiciales existan en todas las materias salas especializadas de las Cortes Superiores, sin embargo es necesario tener en cuenta la realidad de la escasez de los recursos económicos que obligan a optimizar el empleo del recurso humano y que no permiten el prodiarlos, creando judicaturas y tribunales para que despachen un número muy reducido de causas.

En este título, al normar lo relativo a los conjuces, se fijan los criterios para el nombramiento de los mismos, a fin de que no sea más un acto discrecional, pero sin caer en la posición irreal y nada práctica de pretender que se realicen concursos de merecimientos y oposiciones para la designación de estos colaboradores *ad honorem* de la administración de justicia.³³

Título VI: De los jueces, que comprende lo relativo a la ubicación y especialización, la subrogación del juez principal, las judicaturas en las diversas especializaciones. (arts. 132 a 167)

En este título se prevé la creación de nuevas judicaturas y una más adecuada determinación del ámbito de la competencia; así, se contempla en el área penal, la existencia de tribunales penales ordinarios y especializados, con los tribunales penales de lo militar y de lo policial; jueces penales ordinarios y especializados, que comprenden los jueces penales de lo militar y de lo policial; de los adolescentes infractores, de tránsito, de contravenciones, y respecto de estos últimos se deberá determinar cuáles serán competentes para juzgar las contravenciones según las distintas materias: penal, policial, de tránsito, de violencia intra familiar, etc.³⁴

En el área civil se han previsto: jueces de lo Civil y Mercantil y de Inquilinato y Relaciones Vecinales; respecto de estos últimos, se amplía su competencia y se señalan los principios a aplicarse en los juzgamientos, ya que en casos se trata de negocios puramente civiles y aún mercantiles, en otros casos se debe atender a la faceta social, y en otros inclusive el derecho urbanístico debe ser considerado de modo preponderante. También se prevé la posibilidad de establecer especializaciones en estos jueces.

En el área laboral y social, se prevén los jueces de Trabajo y los de Familia y de Menores; ya que se reconoce que la materia de familia dejó de ser civil y pasó al área social.

Para optimizar el empleo de los recursos humanos en la Función Judicial (una constante en el pensamiento de la Corte Suprema), se propone la creación de jueces únicos, que atenderían de todas las materias, excepto la contencioso-administrativa y la contencioso-tributaria, en aquellas localidades en que hay muy poco movimiento judicial en cada materia.

Se mantienen los jueces tributarios que conocerán de los ilícitos tributarios, incluidos los aduaneros, y se propone la creación de jueces administrativos que serían, al mismo tiempo, jueces constitucionales competentes para conocer de las acciones de amparo y de hábeas data, así como una serie de asuntos de naturaleza administrativa, ya que se prevé que como consecuencia de los procesos de descentralización, desconcentración y concesión, la conflictividad en este campo va a crecer significativamente y que es necesario acercar la justicia administrativa a los administrados. Si se piensa que con la racionalización en el empleo del recurso humano se reducirá significativamente el número de juzgados, particularmente civiles y penales, es posible concluir que se podrán establecer jueces administrativos que brinden un servicio que actualmente no se lo da, con grave perjuicio para los administrados, y que los jueces civiles y penales se liberarán de la carga que es el atender las acciones de amparo y de hábeas data, para las cuales, en ciertos casos, ni siquiera están suficientemente capacitados.

Se ha previsto la creación de juzgados de Paz, no como juzgados de pequeñas causas ni como una regresión a la justicia municipal, sino como instancias de mediación para la solución amigable de los conflictos comunitarios, vecinales y privados; se ha pensado fundamentalmente en las comunidades campesinas, en las parroquias y asentamientos humanos menores como barrios, recintos, anejos, etc., así como en los sectores urbanos marginales, se prevé que los concursos de merecimientos y oposición se realicen en las propias comunidades y que en ningún caso se nombre un juez de Paz si es que hay oposición de la mayoría de los miembros de la comunidad, que desplieguen su esfuerzo en la búsqueda de la armonía social como mediadores intra y preprocesales, conscientes de que un problema que afecte a la comunidad o a la vecindad no necesariamente se soluciona con una resolución por muy ceñida a derecho que sea, ya que si el rescoldo del conflicto permanece encendido, una y otra vez se prenderá el incendio; por ello es que la Constitución Política, con sabiduría, encomienda a los jueces de Paz la solución de los conflictos en equidad, quienes dictarán resolución únicamente habiéndose agotado los esfuerzos para un avenimiento. Para ser juez de Paz no se necesita ser abogado, hay que tener sentido común, ya que la equidad se aprende en la escuela de la vida, no en las facultades de jurisprudencia.

Respecto del ejercicio de las funciones de justicia de las autoridades de los pueblos indígenas, se declara que se es-

tará a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y en la Ley Especial.

Título VII: De los secretarios y otros auxiliares de los órganos jurisdiccionales. Se da un tratamiento sistemático y completo del régimen de los secretarios en todos los niveles, de los fedatarios de citaciones y de notificaciones y sorteos, así como de las unidades administrativas de los órganos jurisdiccionales. (arts. 168 a 190).

Título VIII: Del Consejo Nacional de la Judicatura, su conformación y atribuciones. Básicamente se mantiene el régimen legal que constituye actualmente la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, con precisiones y cambios para ajustarlo al texto constitucional. Así, se lo define como el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial, por lo tanto, un medio instrumental de apoyo a las actividades de la misma.³⁵ El problema es el mismo y muy extendido: en la universidad, ¿han de gobernar los profesores o los administrativos?; en los hospitales, ¿los médicos o los administrativos?; en la Cancillería, ¿los diplomáticos o los administrativos?; en las Fuerzas Armadas, ¿los militares, los marinos, los aviadores o los administrativos?; en la Policía, ¿los policías o los administrativos?

Si se quiere sostener que el Consejo Nacional de la Judicatura debe gobernar a la Función Judicial, como *actividad estatal discrecional sin límites jurídicos que es realizada en ejecución de una directa atribución constitucional por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, fundados en razones de seguridad, orden y defensa de la propia comunidad política*³⁶ necesariamente se deberá propiciar que los jueces, y solo los jueces, constituyan ese organismo, mediante un proceso democrático de elección directa, pero ¿sería lo más sensato? ¿Acaso la cooptación total no conduciría al estancamiento y al anquilosamiento de la Función Judicial? Este tema debe debatirse, pero con honestidad intelectual, con coherencia, llegando a las últimas consecuencias en las tesis que se sustenten. Lo contrario es maniqueísmo.

Puesto que la Constitución Política de la República dispone que la administración sea descentralizada³⁷ (art. 1) y la judicial además desconcentrada (art. 206 inc. 2°), se elimina la figura de los delegados distritales,³⁸ y en su lugar se crea la Inspectoría Judicial, con atribuciones propias sin perjuicio de que se le puedan trasladar otras o delegarlas.

Se modifica la competencia para el juzgamiento de las infracciones, para que pueda ejercitarse plenamente el derecho a la defensa y garantizar el debido proceso, evitando la excesiva concentración de poder en pocas manos, que conduce a arbitrariedades.

Título IX: Del servidor judicial, que contiene lo relativo al ingreso a la Función Judicial; la clasificación de los servidores judiciales, la calificación de idoneidad y selección, los nombramientos, la carrera judicial, la capacitación, la evaluación de desempeño, los derechos, los deberes y las prohibiciones de los servidores judiciales, el régimen disciplinario con la tipificación de las faltas administrativas, las sanciones y el procedimiento para aplicarlas; igualmente se norma la cesación de funciones.

En el proyecto se evidencia la posición de la Corte Suprema favorable a la estabilidad de todos los servidores judiciales, una vez que se ponga en vigencia la carrera judicial, en virtud de la cual se ingresará por estricto concurso de merecimientos y oposición, se realizará la evaluación anual, se realizará la capacitación permanente y se ascenderá por méritos.

Para el nombramiento, se mantiene un sistema mixto; el Consejo Nacional de la Judicatura realiza el concurso de merecimientos y oposición, y la Corte Suprema o los tribunales distritales y las cortes superiores, según el caso, realizan los nombramientos, para de esta manera establecer un control de legalidad respecto del concurso.

El régimen disciplinario es claro, las faltas están debidamente detalladas y las sanciones se ajustan a la gravedad de las mismas. Se distinguen cuatro grupos de faltas: sancionadas con destitución, con suspensión, con multa y con amonestación; se ha previsto los casos de reincidencia y los factores que se deberán tomar en cuenta para determinar la sanción en el caso de faltas que puedan merecer una u otra sanción. Igualmente, se establece con claridad el procedimiento, la autoridad sancionadora y los recursos administrativos y jurisdiccionales.

Títulos X y XI: Ingresos y movimientos de recursos económicos, con los componentes y formas de administración, caja judicial, las tasas, aranceles y derechos judiciales.

Título XII: La atención al público, con la normatividad relativa a los horarios, locales y atención al público, los centros de documentación, archivo y de mediación, que contiene: centro de documentación y archivo central de la Función Judicial, así como los centros de mediación.

Título XIII: Los demás funcionarios, empleados y trabajadores de la Función Judicial, con las normas aplicables a los registradores y notarios, depositarios judiciales, síndicos, martilladores, liquidadores de costas, alguaciles, la policía judicial y la policía nacional, así como al servicio técnico de la familia y de los menores.

Título XIV: Comprendida la abogacía como una función auxiliar de la administración de justicia y como una profesión de carácter y con responsabilidad social.³⁹ Se incorporan normas aplicables a los abogados en el patrocinio de las causas, los colegios de abogados⁴⁰ y el ejercicio ilegal de la abogacía.⁴¹

Se señalan los derechos, los deberes y las prohibiciones a los abogados en el patrocinio de las causas, las incompatibilidades y los impedimentos para patrocinar, así como la presentación de escritos y el contenido de los poderes de procuración judicial, prohibiendo exigencias que no se hallan previstas en la ley, a fin de que no se obste por este medio el patrocinio en las causas.

La crisis de la abogacía obliga a pensar en la reimplantación del examen de estado para la incorporación de los abogados al foro, al igual que ocurre en la mayor parte de países. Por cierto que esta exigencia se debería aplicar a los abogados que se incorporen con posterioridad a la vigencia de la ley, ya que los que actualmente se hallan incorporados tienen un derecho adquirido.

El proyecto prevé medidas para controlar e impedir el ejercicio ilegal de la abogacía por quienes no se hallan incorporados al foro o están suspendidos en el ejercicio de la profesión. Es de esperar que los colegios de abogados analicen debidamente estas proposiciones, ya que el realizar una defensa a ultranza aunque la actuación del abogado sea ilegal o inmoral, es uno de los factores de desprestigio de la profesión de abogado.

Título XV: En el proyecto se pone de manifiesto la preocupación que tiene la Corte Suprema de Justicia respecto de la formación de los futuros abogados, y porque considera que los órganos judiciales deben contribuir a la mejor preparación de los estudiantes de Derecho, incorpora al proyecto normas destinadas a facilitar las labores de aprendizaje e investigación de los estudiantes de Derecho y los egresados, previéndose inclu-

sive la formulación de un programa nacional de pasantías y defensa legal a los más necesitados así como el registro de los consultorios jurídicos gratuitos, para ejercer la debida supervisión de los mismos y brindarles las facilidades del caso.⁴²

Título XVI: De los expedientes, actuaciones, notificaciones y citaciones, con las normas relativas al arreglo de expedientes y actuaciones judiciales; de los sorteos; de los casilleros judiciales; de los turnos rotativos para los juzgados penales, de tránsito y de menores.

Título XVII: Disposiciones generales.

Título XVIII: Reformas y derogatorias, en las cuales se propone un significativo número de supresiones y reformas de leyes que ya no tienen razón de ser.

Título XIX: Disposiciones transitorias.

Título XX: Disposiciones finales.

VII. RELACIÓN SUMARIA DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA ELABORADO POR LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL

La Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional parte de una premisa análoga a la de la Corte Suprema de Justicia: que la Ley Orgánica es bastante antigua, le atribuye una edad de más de medio siglo (ya que la referencia más remota que hace es de la codificación de 1951), pero igualmente estima que *no se ajusta a las demandas de la sociedad ecuatoriana de hoy*.⁴³

Pero si bien las dos entidades parten de premisas análogas, los caminos son diametralmente opuestos: mientras la Corte Suprema de Justicia pone énfasis en que debe conservarse todo lo positivo de la vieja ley y seguir adelante mirando para adentro, tratando de continuar en el desarrollo de una ley de raíz ecuatoriana, inclusive como un aporte al desarrollo de la cultura y de la identidad nacionales, el proyecto de la Comisión de Legislación y Codificación decididamente opta por adoptar un modelo foráneo. En efecto, en la exposición de motivos dice:

La evolución constitucional y legal que ha ocurrido en el Ecuador impone la necesidad de una nueva Ley Orgánica, estructurada armónicamente según el ordenamiento jurídico. Tal cometido vuelve necesario tomar un modelo de referencia que presente similitudes en aspectos constitucionales de la organización judicial, particularmente en lo relativo a definiciones, gobierno, unidad jurisdiccional y carrera judicial. No es de extrañar por nuestras raíces jurídicas que en el estudio del Derecho Comparado, hayamos encontrado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de España presenta características notables que se ajustan a este objetivo. Naturalmente, en esta Ley se mantienen numerosas instituciones de la ley anterior y se introducen importantes y numerosos cambios exigidos por nuestra propia realidad y, en no pocos casos, por conveniencia se incorporan de manera sistematizada instituciones propias de otros sistemas judiciales.

Este será uno de los puntos centrales del debate que habrá de abrirse en el futuro inmediato: clarificar si tenemos o no ya madurez suficiente para tratar de caminar con nuestros propios pies, mirándonos en el espejo de nuestra realidad y de la progresiva construcción de esta cultura que la va desarrollando la "raza cósmica", según la rica expresión del mexicano José de Vasconcelos, y buscando aprovechar las experiencias positivas de las naciones de nuestra Comunidad Andina y del resto de

América Latina, o nos consideramos todavía inmaduros, auto-colocándonos en la situación de interdictos mentales por incapaces de pensar con nuestra cabeza y nos acogemos al patronato de la metrópoli.

Son ciento noventa años en que hemos ido marchando por caminos diferentes España y Ecuador, y si bien en muchos campos hemos adoptado estructuras e instituciones foráneas, aún sin beneficio de inventario, y que en el área del Derecho Constitucional particularmente hemos sido muy receptivos, como debe ser receptivo todo pueblo en lo que tiene que ver con la consagración y la garantía de los derechos fundamentales, pero ello no significa que en todos los campos hemos de mantener la misma posición. Si nuestra realidad económica, social y política es profundamente diferente de la de otros pueblos, aunque con ellos nos unan viejos vínculos que día a día se van disolviendo más y más, no cabe que por principio renunciemos al derecho de tener como modelo de referencia al modelo nacional, que si bien adolece de falencias e imperfecciones, ha funcionado por más de un siglo.

En Ecuador, la democracia representativa ha sido la constante, aunque haya sido formal, pero especialmente a partir de la revolución liberal no hemos conocido períodos extendidos de gobiernos autocráticos, en que se construyera un sistema legal y una organización burocrática para el servicio de una determinada ideología y que obligue a realizar un desmantelamiento completo del cuadro legal y una renovación mental — cuando no física— de los actores.⁴⁴ Desde la promulgación de la Constitución de 1978 y hasta las reformas y codificación de 1998, las reformas fueron múltiples, dentro de un ambiente de democracia y libertad.

El proyecto va precedido de una exposición de motivos, que reproduce en su gran mayoría la exposición de motivos de la ley española, con pocos cambios de redacción, lo cual no es conveniente, ya que las circunstancias que determinaron la expedición de la ley española son significativamente diferentes de la realidad ecuatoriana.⁴⁵

Es interesante transcribir lo que se dice en la exposición de motivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil española:⁴⁶ *Son conocidos, por otra parte, los malos resultados de las reformas miméticas, basadas en el trasplante de institutos procesales pertenecientes a modelos jurídicos diferentes. La identidad o similitud de denominaciones entre Tribunales o entre instrumentos procesales no constituye base razonable y suficiente para este mimetismo. Y aún menos razonable resulta el impulso, de ordinario inconsciente, de sustituir en bloque la Justicia propia por la de otros países o áreas geográficas y culturales. Una tal sustitución es, desde luego, imposible, pero la mera influencia de ese impulso resulta muy perturbadora para las reformas legales: se generan nuevos y más graves problemas, sin que apenas se propongan y se logren mejoras apreciables. Más adelante, se añade: El aprovechamiento positivo de instituciones y experiencias ajenas requiere que unas y otras sean bien conocidas y comprendidas, lo que significa cabal conocimiento y comprensión del entero modelo o sistema en que se integran, de sus principios inspiradores, de sus raíces históricas, de los diversos presupuestos de su funcionamiento, empezando por los humanos, y de sus ventajas y desventajas reales. Estas palabras nos invitan a la reflexión.*

El proyecto preparado por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional ha estructurado la ley en un título preliminar y ocho libros, cada uno de los cuales a su vez se divide en títulos, capítulos y secciones; consta de 666 artículos,

dos disposiciones adicionales, 15 disposiciones transitorias, 11 disposiciones reformativas o derogatorias y una disposición final.

Una buena parte del contenido de este proyecto reproduce la ley española, de manera que ésta es algo más que modelo de referencia.⁴⁷

Algunas de sus disposiciones son objetables por ser abiertamente inconstitucionales.⁴⁸

Otras, aparecen ciertamente inconvenientes.⁴⁹

Hay normas, tomadas de la realidad monárquica y aristocrática española, que se riñe con nuestra mentalidad republicana y democrática,⁵⁰ y pretendiendo revivir costumbres que se abandonaron por anacrónicas.⁵¹

Además, se pretende trasladar al Congreso Nacional la nominación de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, el cual estaría dotado de poderes omnímodos para la designación y remoción de los servidores judiciales, lo cual conduciría a revivir experiencias pasadas en que los nombramientos judiciales eran parte de las negociaciones políticas.⁵²

Hay reformas procesales que se encuentran fuera de lugar. Precisamente en el mes de enero de 2002 se iniciará la validación de un anteproyecto de Código de Procedimiento Civil, mediante la realización de talleres en las ciudades de Quito y Guayaquil, que será el foro natural para analizar las reformas propuestas a fin de ver si son o no pertinentes.⁵³

Se debe reconocer que también hay disposiciones de mucha justicia, que de ser aprobadas hay que tener el optimismo de que no quedarán de letra muerta.⁵⁴ Algo que deberá considerarse a profundidad es el ordenamiento de la ley orgánica española para los conflictos de jurisdicción y de competencia y las cuestiones de competencia (arts. 38 a 52) y que se han reproducido en el proyecto de la Comisión de Legislación y Codificación (arts. 50 a 68) para determinar si esta materia debe tratarse in extenso en la ley orgánica, en los códigos procesales o inclusive en una ley especial como fue la tesis de Víctor Manuel Peñaherrera.⁵⁵ Es explicable que en España los conflictos de esta naturaleza sean muy frecuentes como resultado del proceso de integración en la Unión Europea; no se conoce que exista un estudio sobre la incidencia de estos problemas en Ecuador. Tal vez resulte preferible que se legisle progresivamente, conforme vayan suscitándose las necesidades, en cada campo, mediante leyes ordinarias.

Un vacío grave en este proyecto es el relativo al funcionamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Siendo, como es, el órgano máximo de la estructura constitucional, y teniendo como tiene inclusive facultades cuasi legislativas, (potestad para dictar normas con el carácter de generalmente obligatorias hasta que el Congreso Nacional disponga lo contrario, artículo 197 de la Constitución Política, e iniciativa de reforma constitucional y legal, arts. 281 y 144 N° 3 ibidem), resulta extraño que se haya prescindido por completo de él, sin darle al menos el mismo tratamiento que se da al pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, órgano de inferior jerarquía por la naturaleza exclusivamente administrativa y disciplinaria de los asuntos a su cargo.

El proyecto trata prácticamente las mismas materias que el de la Corte Suprema de Justicia, como se apreciará de inmediato en el siguiente detalle:

Título preliminar: De la Función Judicial y del ejercicio de la Potestad Jurisdiccional (art. 1 al 29).

LIBRO PRIMERO : De la extensión y límites de la jurisdicción y de la conformación y organización de los Juzgados y Tribunales.

TÍTULO PRIMERO: De la extensión y límites de la jurisdicción (art. 30 al 38).

TÍTULO SEGUNDO: De la planta y organización territorial.

CAPÍTULO I: De los Juzgados y Tribunales (art. 39 al 42).

CAPÍTULO II: De la División Territorial en lo Judicial (art. 43 al 49).

TÍTULO TERCERO: De los conflictos de jurisdicción y de los conflictos y cuestiones de competencia.

CAPÍTULO I: De los Conflictos de Jurisdicción (art. 50 al 55).

CAPÍTULO II: De los Conflictos de Competencia (art. 56 al 65).

CAPÍTULO III: De las Cuestiones de Competencia (art. 66 al 68).

TÍTULO CUARTO: De la composición y atribuciones de los órganos jurisdiccionales.

CAPÍTULO I: De la Corte Suprema de Justicia (art. 69 al 80).

CAPÍTULO II: De los Tribunales Superiores de Justicia. Sección Primera: De las Cortes Superiores (art. 81 al 86).

Sección Segunda: De los Tribunales Distritales (art. 87 al 92).

Sección Tercera: Disposiciones comunes (art. 93 al 98).

CAPÍTULO III: De los Juzgados de Primera Instancia y de los Tribunales de lo Penal (arts. 99 al 115).

CAPÍTULO IV: De los Juzgados de Contravenciones (art. 116 al 117).

CAPÍTULO V: De los Juzgados de Paz (art. 118 al 120).

LIBRO SEGUNDO: Del gobierno de la Función Judicial.

TÍTULO PRIMERO: De los órganos de gobierno de la Función Judicial.

CAPÍTULO ÚNICO: Disposiciones Generales (art. 121 al 122).

TÍTULO SEGUNDO: Del Consejo Nacional de la Judicatura.

CAPÍTULO I: De las atribuciones del Consejo Nacional de la Judicatura (art. 123 al 126).

CAPÍTULO II: De la composición del Consejo Nacional de la Judicatura y de la designación y sustitución de sus vocales (art. 127 al 128).

CAPÍTULO III: Del Estatuto de los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura (art. 129 al 135).

CAPÍTULO IV: De los Órganos del Consejo Nacional de la Judicatura:

Sección Primera: Conformación (art. 136).

Sección Segunda: De la Presidencia (del art. 137 al 139).

Sección Tercera: Del Pleno (del art. 140 al 142).

Sección Cuarta: De la Comisión Permanente (del art. 143 al 145).

Sección Quinta: De la Comisión Disciplinaria (del art. 146 al 148).

Sección Sexta: De la Comisión de Calificación (del art. 149 al 152).

Sección Séptima: Disposición común (art. 153).

CAPÍTULO V: Del régimen de los actos del Consejo Sección Primera: De la forma de adoptar acuerdos (del art. 154 al 157).

Sección Segunda: De la formalización de los acuerdos (art. 158).

Sección Tercera: Régimen de la forma de los actos del Consejo (del art. 159 al 160).

Sección Cuarta: De la ejecución de los actos (del art. 161 al 162).

Sección Quinta: Del procedimiento y recursos (del art. 163 al 165).

CAPÍTULO VI: De los Órganos Técnicos al servicio del Consejo General.

Sección Primera: Disposiciones generales (del art. 166 al 169).

Sección Segunda: De los órganos técnicos en particular (del art. 170 al 171).

CAPÍTULO VII: Gobierno interno de los Tribunales y Juzgados.

Sección Primera: Sala de Gobierno (del art. 172 al 175).

Sección Segunda: Atribuciones de las Salas de Gobierno (art. 176).

Sección Tercera: Del funcionamiento de las Salas de Gobierno y del régimen de sus actos (del art. 177 al 183).

CAPÍTULO VIII: De los Presidentes de los Tribunales (del art. 184 al 188).

CAPÍTULO IX: De los Presidentes de las Salas (art. 189).

CAPÍTULO X: De los Jueces (del art. 190 al 198).

CAPÍTULO XI: De la inspección de Juzgados y Tribunales (del art. 199 al 212).

CAPÍTULO XII: De las Secretarías de Gobierno (del art. 213 al 214).

LIBRO TERCERO: Del Régimen de los Juzgados y Tribunales.

TÍTULO PRIMERO: Del tiempo de las actuaciones judiciales.

CAPÍTULO I: Del período ordinario de actividad de los Juzgados y Tribunales (del art. 215 al 217).

CAPÍTULO II: Del tiempo hábil para las actuaciones judiciales (del art. 218 al 222).

TÍTULO SEGUNDO: Del modo de constituirse los Juzgados y Tribunales.

CAPÍTULO I: De la Audiencia Pública y de las incidencias judiciales (del art. 223 al 237).

CAPÍTULO II: De la formación de las Salas, Secciones y de los Magistrados Conjueces (del art. 238 al 245).

CAPÍTULO III: Del Magistrado Ponente (del art. 246 al 248).

CAPÍTULO IV: De las sustituciones (del art. 249 al 260).

CAPÍTULO V: De las medidas de refuerzo en la titularidad de los órganos judiciales (del art. 261 al 266).

CAPÍTULO VI: De la excusa y recusación (del art. 267 al 284).

TÍTULO TERCERO: De las actuaciones judiciales.

CAPÍTULO I: De la oralidad, publicidad y lengua oficial (del art. 285 al 296).

CAPÍTULO II: Del impulso procesal (art. 297).

CAPÍTULO III: De la nulidad de los actos judiciales (del art. 298 al 306).

CAPÍTULO IV: De las resoluciones judiciales (del art. 307 al 317).

CAPÍTULO V: De la Vista, Votación y Fallo (del art. 318 al 340).

CAPÍTULO VI: Del lugar en que deben practicarse las actuaciones (del art. 341 al 342).

CAPÍTULO VII: De las citaciones y notificaciones (del art. 343 al 347).

CAPÍTULO VIII: De la cooperación jurisdiccional (del art. 348 al 353).

TÍTULO CUARTO: De la fe pública judicial y de la documentación.

CAPÍTULO I: De las funciones atribuidas a los Secretarios (del art. 354 al 359).

CAPÍTULO II: De la dación de cuenta y de la conservación y custodia de los autos (del art. 360 al 364).

CAPÍTULO III: De las diligencias de ordenación y de las propuestas de resolución (del art. 365 al 368).

TÍTULO QUINTO: De la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial (del art. 369 al 379).

LIBRO CUARTO: De los Jueces y Magistrados

TÍTULO PRIMERO: De la carrera judicial y de la provisión de destinos.

CAPÍTULO I: De la Carrera Judicial (del art. 380 al 382).

CAPÍTULO II: Del ingreso y ascenso en la Carrera Judicial (del art. 383 al 414).

CAPÍTULO III: Del nombramiento y posesión de los Jueces y Magistrados (del art. 415 al 423).

CAPÍTULO IV: De lo honores y tratamientos de los Jueces y Magistrados (del art. 424 al 425).

CAPÍTULO V: De la provisión de destinos en los Juzgados y en los Tribunales Superiores de Justicia (del art. 426 al 437).

CAPÍTULO VI: De la provisión de plazas en la Corte Suprema de Justicia (del art. 438 al 442).

CAPÍTULO VII: De la situación de los Jueces y Magistrados (del art. 443 al 465).

CAPÍTULO VIII: De las licencias y permisos (del art. 466 al 473).

TÍTULO SEGUNDO: De la independencia judicial.

CAPÍTULO I: De la inamovilidad de los Jueces y Magistrados (del art. 474 al 486).

CAPÍTULO II: De las incompatibilidades y prohibiciones (del art. 487 al 494).

CAPÍTULO III: De la inmunidad judicial (del art. 495 al 498).

CAPÍTULO IV: Del régimen de asociación profesional de los Jueces y Magistrados (art. 499).

CAPÍTULO V: De la independencia económica (del art. 500 al 503).

TÍTULO TERCERO : De la responsabilidad de los Jueces y Magistrados.

CAPÍTULO I: De la responsabilidad penal (del art. 504 al 505).

CAPÍTULO II: De la responsabilidad civil (del art. 506 al 509).

CAPÍTULO III: De la responsabilidad disciplinaria (del art. 510 al 534).

TÍTULO CUARTO: De los Jueces en régimen de provisión temporal (del art. 535 al 541).

TÍTULO QUINTO: Del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (del art. 542 al 543).

LIBRO QUINTO: Del Personal Administrativo al servicio de la Administración de Justicia.

TÍTULO ÚNICO: De la Carrera Administrativa Judicial

CAPÍTULO I: Del régimen general (del art. 544 al 555).

CAPÍTULO II: De los Secretarios Judiciales (del art. 556 al 568).

CAPÍTULO III: De los Oficiales y Auxiliares (del art. 569 al 579).

CAPÍTULO IV: Del régimen disciplinario en lo administrativo (del art. 580 al 582).

CAPÍTULO V: De los Pasantes y de los estudiantes de Derecho (del art. 583 al 585).

LIBRO SEXTO: Del Ministerio Público y demás instituciones y personas que cooperan con la Administración de Justicia.

TÍTULO PRIMERO: Del Ministerio Público (art. 586).

TÍTULO SEGUNDO: De la Defensoría Pública (del art. 587 al 594).

TÍTULO TERCERO: De la Policía Judicial (del art. 595 al 598).

TÍTULO CUARTO: De los órganos que intervienen en representación y en la defensa judicial del Estado y de sus Instituciones (del art. 599 al 602).

TÍTULO QUINTO: De los médicos forenses y demás personal técnico al servicio de la Administración de Justicia (del art. 603 al 606).

TÍTULO SEXTO: De los Centros de Arbitraje y Mediación

CAPÍTULO I: De los Árbitros de Derecho (art. 607).

CAPÍTULO II: De los Centros de Arbitraje y Mediación administrados por la Función Judicial (del art. 608 al 609).

TÍTULO SÉPTIMO: De los Funcionarios adscritos a la Función Judicial

CAPÍTULO I: Del Régimen General (del art. 610 al 618).

CAPÍTULO II: De los Síndicos (del art. 619 al 620).

CAPÍTULO III: De los Depositarios Judiciales (del art. 621 al 626).

CAPÍTULO IV: De los Notarios Públicos (del art. 627 al 632).

CAPÍTULO V: De los Registradores (del art. 633 al 638).

CAPÍTULO VI: De los Martilladores Públicos (del art. 639 al 642).

LIBRO SÉPTIMO: De los Abogados y Procuradores

TÍTULO PRIMERO: Del Estatuto Judicial del Abogado (del art. 643 al 660).

TÍTULO SEGUNDO: De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en los pleitos y causas (del art. 661 al 666).

LIBRO OCTAVO:

DISPOSICIONES ADICIONALES.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS Y REFORMATORIAS.

DISPOSICIÓN FINAL.

VIII. CONCLUSIONES

Como conclusiones, se señalarán las siguientes:

1. El problema de la administración de justicia en Ecuador obedece a un cúmulo de causas internas y externas a la función judicial, que deben ser afrontadas en su conjunto.
2. Es utópico pensar que se pueda afrontar simultáneamente la solución de todos los problemas, por lo que hay que priorizarlos.
3. Se debe adelantar en el proceso de profesionalización de los servidores judiciales, para lo cual se requiere que todos ingresen por méritos, previo concurso de merecimientos y oposición; que se realicen evaluaciones objetivas de modo periódico, a fin de que todos los servidores judiciales que demuestren eficiencia y corrección gocen de estabilidad en los cargos; igualmente hay que poner en marcha un programa de capacitación continua, para el ingreso, para el desempeño en el cargo y para el ascenso, mediante la tercerización con las universidades y otros centros profesionales de capacitación, evitando crear aparatos burocráticos que en la práctica han demostrado ser ineficaces.
4. Se debe incrementar el presupuesto de la Función Judicial a fin de que pueda atender en debida forma los gastos que supondrá poner en vigencia el programa de modernización de la Función Judicial.
5. Se debe proseguir en la reforma del marco legal, y la tarea inmediata debe ser la de promulgar una nueva Ley Orgánica de la Función Judicial que responda a nuestra idiosincrasia, que establezca una estructura sencilla, operativa, redactada en el lenguaje forense al que estamos acostumbrados, que respete nuestras instituciones y costumbres y que compagine con nuestra realidad económica, social y cultural, de manera que sea un aporte positivo a la tarea de construcción de la democracia y el desarrollo del país.

1. El tema ha sido motivo de preocupación. Puede consultar-

NOTAS

se sobre el estado de la educación legal en Ecuador, el trabajo de WRAY, Alberto, *Diagnóstico sobre el estado de la enseñanza del derecho en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1999.

2. WRAY, Alberto, op. cit., p. 7.

3. HERRENDORF, Daniel E., *El poder de los jueces, cómo piensan los jueces que piensan*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2ª edición, 1994, p. 51.

4. Entre estas publicaciones, pueden citarse: *Nuevas cátedras para la educación jurídica*, Projusticia, Quito, 1999; *La educación legal en el Ecuador*, Pablo Estrella Vintimilla, Editor, Quito, Asociación Ecuatoriana de Facultades de Jurisprudencia, Corporación Editora Nacional, Projusticia, 2001

5. Uno de los programas más interesantes es el de Especialización Superior en Derecho Procesal que lleva adelante el Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en el que participan jueces, fiscales y abogados en libre ejercicio. También merece mencionarse la Escuela Judicial de Postgrado que funciona en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador, y que ofrece una maestría.

NOTAS

6. Ver Presidencia de la Excma. Corte Suprema de Justicia – Projusticia, *Reforma del sistema de justicia, Plan estratégico integral 1999-2004*, Quito, 1999, p. 36.
7. El objetivo, las actividades, la metodología y las fases del proyecto se describen en un tríptico publicado por la oficina del proyecto, y según información suministrada por Marcos García, coordinador técnico del mismo, al 21 de noviembre de 2001 se hallaban desarrollados los literales (sic) 1, (plan de trabajo para el desarrollo de la consultoría) 2, (informe sobre la asesoría de mecanismos de certificación), 3 (diagnóstico y planes de formación continuada inicial), 4 (diagnóstico y planes de formación continuada penal), 5 (diagnóstico y planes de formación continuada contencioso-administrativa y fiscal), 6 (diagnóstico y planes de formación continuada civil) y 7 (diagnóstico y planes de formación continuada laboral); faltan de desarrollarse los número 8 (plan de asesoramiento) y 9 (plan piloto de arranque de la escuela o unidad de capacitación y estudio de factibilidad): ver oficio CGPJ-FIIAP-PSCJ-00144-16 de 21 de noviembre de 2001
8. DURÁN DÍAZ, Edmundo, Las reformas constitucionales y la función jurisdiccional, en *La reforma de la Constitución*, Hernán Salgado, Compilador, Quito, ILDIS - Facultad de Jurisprudencia de la PUCE; 1988, p. 154, dice: *La mayoría absoluta de nuestros jueces ha salido de las universidades públicas del Ecuador. En ellas, ingresan los bachilleres de todo origen social. De los que egresaron de las Facultades de Jurisprudencia, los más acomodados nunca pensaron en ingresar a la carrera judicial; ellos tenían y tienen asegurado el lucrativo ejercicio profesional. Los demás, los de la clase media, eran los que ponían sus ojos en la carrera judicial o en otras ramas de la burocracia para obtener con su título un sueldo, ya que no se atrevían a entrar al ejercicio profesional por miedo al fracaso. Claro que también hay otros, más valientes, más inteligentes, o que se sienten más capaces, o simplemente los audaces, que entran al foro dispuestos a vencer y en muchos casos lo logran.*
Para la Función Judicial quedó el resto: inteligentes muchos y capaces también, pero en su mayoría temerosos de su futuro y por lo mismo proclives al sometimiento, a la claudicación frente al poderoso. Para mantenerse y para ascender se necesita apoyo, y el apoyo eficaz sólo puede darlo el que tiene poder. Entonces, en muchos casos, la imparcialidad se inmoló en el holocausto al beneficio del poderoso que dispensa el favor y el apoyo.
9. HERRENDORF, Daniel E., op. cit., p. 33-34.
10. HIDALGO LÓPEZ, Luis, *La telaraña legal*, Quito, Editorial Jurídica del Ecuador, 1999, p. 111-113.
11. DE LA RÚA, Fernando, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Depalma, 1991, p. 18.
12. DE LA RÚA, Fernando, op. cit., p. 12-13.
13. DE LA RÚA, Fernando, op. cit., p. 15.
14. *Ibíd.*
15. EVALUACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA DEL ECUADOR, Análisis legal y administrativo, informe final, CAJ (Centro para la Administración de la Justicia) Quito, junio 1991, cuadro N° 4, p. 29.
16. Registro Oficial suplemento al N°. 93 de 23.12.1992.
17. Fuente: Bolivia, Colombia, Ecuador, Informes de investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Julio de 1999; Perú, Ley de Presupuesto 2000; Venezuela, Ley de Presupuesto General de la República para el año 2000, en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/indicado.HTM>
18. Fuente: Bolivia: Tesoro General de la Nación 2000; Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección Nacional de Presupuesto – Sección Justicia; Ecuador, Ley General de Presupuesto para el año 2000; Perú, Ley de Presupuesto 2000; Venezuela, Ley de Presupuesto General de la República para el año 2000, en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind15.HTM>
19. Fuente: Bolivia: Tesoro General de la Nación 2000; Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección Nacional de Presupuesto – Sección Justicia; Ecuador, Ley General de Presupuesto 2000; Perú, Ley de Presupuesto 2000; Venezuela, Ley de Presupuesto General de la República para el año 2000 (Población a 1997), en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind16.HTM>
20. Fuente: Bolivia: Plan Preliminar de Implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Diagnósticos, 1998; Colombia: Consejo Superior de la Judicatura,

NOTAS

Informe al Congreso 1997/1998; Ecuador, Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Corte Suprema - 1999; Perú, Comisión Ejecutiva del Poder Judicial - Gerencia Central de la Reforma, 1999; Venezuela, División Estadística del Consejo de la Judicatura, en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind10.HTM>

21. Fuente: Bolivia: Compendio estadístico - 1999; Colombia: Consejo Superior de la Judicatura, 1999; Ecuador, Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia - 1999; Perú, Gerencia del Poder Judicial, Estadísticas de la Función Jurisdiccional - 1998; Venezuela, Consejo de la Judicatura, División de Informática, en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind9.HTM>
22. Al respecto, véase el artículo de ANDRADE UBIDIA, Santiago, *Algunas consideraciones en torno a tres temas del Nuevo Código de Procedimiento Penal*, en *Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, Enero 2001, Año II, No. 3, p. 48-49.
23. Disposiciones transitorias cuarta, inciso segundo, undécima y vigésimo tercera, R.O. suplemento al N° 93 de 23.12.1993.
24. Uno de los juristas que ha destacado la importancia de estas reformas es Alberto Wray (en: *Diálogos ciudadanos: sociedad civil y reforma constitucional*, Quito, Fundación Esquel, 1998, p. 194), quien estima que estas reformas introdujeron un cambio sustancial, sin precedentes en la historia constitucional, particularmente en lo que tiene que ver con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura.
25. El denominar *poder* o *función* no es un asunto de simple terminología. Jorge Zavala Egas (*Curso Analítico de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Guayaquil, Edino 96, p. 13-14) afirma: *El Ecuador tiene un Gobierno Republicano ya que el Poder político se estructura en base de la división tradicional de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder del Estado se ha fraccionado en tres y éstos son autónomos entre sí, excepción hecha de las relaciones, coordinaciones y mutuos controles que se han previsto para la buena marcha de la unidad estatal. En realidad, nuestros constituyentes han acogido la tesis de la existencia de un solo Poder que ejerce a través de las denominadas Funciones del Estado y así las denomina en la Segunda Parte. Para nosotros, aceptando la realidad normativa de nuestra Carta Fundamental, no puede negarse la existencia de auténticos Poderes Públicos que ejercen distintas funciones: por ejemplo, no puede negarse el Poder Ejecutivo que se ejerce por parte del Presidente de la República... o el Poder Legislativo que lo ejerce el Congreso Nacional... y con más razón aún, el Poder Judicial que lo ejercen junto a la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, los Tribunales Distritales y demás jueces y tribunales comunes. Con otras palabras: sin negar la existencia del Poder del Estado como cualidad intrínseca de éste, no es menos cierto que conviven con él otros Poderes, que son órganos del Estado, que, por supuesto, son subordinados al único que se concreta en la Constitución. Por eso decimos el Estado es Poder total, pero no ilimitado. Existe el Poder del Estado, pero en la realidad no es sino la sumatoria de los Poderes que ejercen los órganos constitucionales. Así, por ejemplo, no negamos que el Poder que ejercen los jueces sea Poder del Estado, pero ello no implica que no exista el Poder específico de los jueces... Negar la existencia de los Poderes Públicos en tributo a la concepción de un único Poder del Estado, es desconocer la realidad del Estado mismo.* El autor citado desarrolla lo relativo al poder público y la potestad en el tomo I de su obra *Derecho Constitucional*, Guayaquil, Edino, 1999, p. 47-57.
26. Jorge Zavala Egas, en su *Derecho Constitucional*, t. I, cit., p. 55, al tratar de los órganos constitucionales, señala: *...existen órganos constitucionales o supremos. No están sometidos al principio de jerarquía, están en paridad jurídica y, sustancialmente, son iguales entre sí. Esto en cuanto a lo formal, pero, además, sustancialmente, son vitales para la existencia del Estado mismo como es, puesto que en el caso de su desaparición o reforma, el Estado se desorganiza.* Añade el autor: *En el Ecuador son órganos constitucionales supremos el Presidente de la República, el Vicepresidente, el pleno del Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral en su competencia y no mencionamos otros como el Contralor General, los Superintendentes de Bancos y de Compañías, el Procurador General del Estado por estar inmersos en un área propiamente administrativa y no ser vitales para la existencia del Estado.*

NOTAS

27. ADVERTENCIA: En el presente trabajo únicamente se transcribirá el texto de las disposiciones de los proyectos que se describen, que tengan particular interés.
28. Víctor Manuel Peñaherrera señala que en 1878 se promulgó el Código de Enjuiciamientos Civiles que contenía la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual fue reformado en 1880 y codificado en 1882; la Asamblea de 1883 y 1884 dictó la Ley Orgánica separándola del Código de Enjuiciamientos Civiles, pero en la legislatura de 1885 se derogó la Ley Orgánica y se declaró vigente el Código de Enjuiciamientos Civiles de 1882 con algunas reformas. En 1890 se separó nuevamente del Código de Enjuiciamientos Civiles a la Ley Orgánica del Poder Judicial. (*Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal*, t. I, Quito, Editorial Universitaria, 1958, p. 55).
29. El art. 22 dice: **INTERPRETACION DE NORMAS PROCESALES.** - *Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustantiva o material. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de la defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y los generales del derecho procesal.*
30. Así, en el art. 31 se establecen las llamadas "astreintes", o sea la multa compulsiva y progresiva destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla los mandatos del juez con arreglo al contenido de su decisión.
31. Este tratamiento tradicional ha sido reiterado últimamente por el legislador, así es como en el nuevo Código de Procedimiento Penal, (R.O. suplemento al 360 de 13.01.2000), el título I del Libro I trata in extenso de la jurisdicción (capítulo I, arts. 16 a 18) y de la competencia (capítulo II, arts. 19 a 31).
32. En sus *Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal*, t. I, cit., p. 52, dice, citando a Boitard: *Hay para la administración de justicia tres clases de leyes: las de organización judicial, las de competencia y las de procedimiento, y más adelante continúa: Estas tres especies de leyes, íntimamente relacionadas por su objeto, y colindantes por su esfera de acción, tienen, sin embargo, esenciales diferencias. La Ley Orgánica instituye el Poder Judicial sobre las bases fijadas por la Constitución; establece la jerarquía, atribuciones y deberes, condiciones de idoneidad, duración del cargo, etc. de los jueces y demás empleados públicos que intervienen en la administración de justicia. La ley de jurisdicción, presupuesta la organización judicial, fija las reglas según las cuales los individuos interesados se han de dirigir a tal o cual juez o tribunal establecido, y los efectos que han de producir la observancia y la violación de esas reglas. Por fin, la ley de procedimientos determina la manera de obrar, o sea las formas o trámites que han de observarse en el ejercicio de los derechos ante la autoridad judicial, ya organizada e investida de jurisdicción para conocer de estos asuntos."*
33. La colaboración que brindan los conjuces a la administración de justicia merece el calificativo de *ad honorem*, ya que los honorarios que perciben por sus servicios son tan reducidos que ni siquiera merecen el calificativo de simbólicos. La tabla de honorarios actualmente vigente fue aprobada por la Corte Suprema el 15 de septiembre de 1998 (R.O. N° 40 de 05.10.1998) y en los considerandos de la Resolución se dijo que *los derechos que perciben los Conjuces de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores de Justicia, no están de acuerdo con la calidad del trabajo intelectual que desarrollan los mismos y que la última tabla que regula los honorarios de los Conjuces data de diciembre de 1977, lo que la vuelve anacrónica e incluso infamante para un profesional del Derecho que colabora en la administración de la justicia*, y procedió a fijar honorarios que, en esa época fueron bastante modestos aunque significaron una mejora sustancial a los anteriores, pero que actualmente, después de la gran crisis económica, nuevamente resultan anacrónicos e inclusive infamantes, según la dura expresión de la Corte Suprema. En efecto, los honorarios para un conjuce de la Corte Suprema son: por sentencia un salario y medio mínimo vital del trabajador en general, o sea SEIS DÓLARES, y por auto definitivo un salario mínimo vital, o sea CUATRO DÓLARES: los que perciben los conjuces de los tribunales distritales y las cortes superiores son: por sentencia un salario mínimo vital del trabajador en general, o sea CUATRO DÓLARES, y por

NOTAS

auto definitivo las tres cuartas partes de un salario mínimo vital del trabajador en general, o sea TRES DÓLARES; además, tanto los conjuces de la Corte Suprema como los de los Tribunales Distritales y de las Cortes Superiores perciben por la lectura de las fojas del proceso, 0.5 % de un salario mínimo vital, o sea DOS CENTAVOS DE DÓLAR, y por asistir a una audiencia en estrados (que suele consumir medio día o más), medio salario mínimo vital, o sea DOS DÓLARES. Actualmente, cada magistrado debe gestionar personalmente —por lo general en base a la amistad— que un abogado de prestigio acepte el nombramiento de conjuez. Si se exige que se realice el concurso de merecimientos y oposición para la designación de conjuces, es de temerse que quienes concursen no serán los más idóneos y que los nombramientos se hagan a favor de audaces que busquen el cargo por figurar o, lo que sería peor, para ejercer influencias dentro de la Función Judicial. Únicamente con una mejora realmente sustancial en el tratamiento a los conjuces, que pasa también (aunque no exclusivamente) por el campo de los honorarios, se podrá aspirar a que se mantenga el nivel de conocimientos, honestidad y afán de colaborar que actualmente tienen.

34. En cuanto tiene que ver con la integración a la Función Judicial de la justicia militar, policial y de menores, el proyecto de la Corte Suprema sigue los lineamientos del proyecto de Ley para la Unidad Jurisdiccional que remitió el Consejo Nacional de la Judicatura al Congreso Nacional, en cumplimiento del mandato contenido en la disposición transitoria vigésima sexta de la Constitución Política reformada y codificada, que rige desde el 10 de agosto de 1998, que prevé su incorporación plena estructurada dentro de la organización judicial como fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales, al tenor de lo que dispone el artículo 187 de la Carta Fundamental.

35. La posición del autor, en lo que respecta al papel que les toca desempeñar a los distintos órganos de la Función Judicial, está ampliamente expuesta en el artículo intitulado *El rol de los órganos de la función judicial a la luz de la vigente Constitución Política del Estado*, publicado en *Iuris Dictio*, Vol. 1 N° 1, Quito, Enero 2000, p. 14-18.

36. DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 117.

37. El artículo 1 de la Constitución Política de la República, contiene la declaración de la forma del Estado y de la forma de gobierno y es, por su carácter fundamental, aplicable a todas las funciones y entidades que conforman el Estado. Se puede objetar que resulta difícil concebir una administración de justicia descentralizada porque estaría en pugna con el principio de la unidad jurisdiccional, pero esta objeción no toma en cuenta que actualmente son los Tribunales Distritales y las Cortes Superiores las que administran justicia, dicen el derecho de los litigantes en el proceso, y la Corte Suprema realiza el control de la legalidad por vía de los recursos extraordinarios de casación (en todas las materias) y de revisión (actualmente, en lo penal), o sea, la administración de justicia está real y plenamente descentralizada.

38. De conformidad con el glosario del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, R.O. suplemento al 411 de 31.03.1994, *DELEGACION*: es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encargará a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones, conservando la titularidad sobre las mismas, en cambio en la *DESCENTRALIZACIÓN*: mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial), y por la *DESCONCENTRACION*: la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.

39. El art. 379 dice: LA ABOGACÍA COMO FUNCIÓN SOCIAL.- La abogacía es una función social al servicio de la justicia y del derecho.

Es garantía fundamental de toda persona el ser patrocinada por un abogado de su libre elección.

40. Se discute sobre la naturaleza de los colegios de abogados; si son personas jurídicas de Derecho Público, entidades autárquicas institucionales con personalidad

NOTAS

jurídica o personas jurídicas privadas sustitutos de la Administración del Estado en el ejercicio de funciones públicas, según señala Tomás HUTCHINSON (*Las corporaciones profesionales*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1982, pp. 56-111). Este autor añade: *Las Corporaciones son sustitutos de la Administración del Estado en el ejercicio de «funciones públicas». Es ésta una nota característica de estos entes. Las Corporaciones, en su faceta pública, no son titulares originarios de competencias, sino «sustitutos del Estado»... Como «sustitutos» las funciones o competencias estatales ejercidas por estos entes (poderes disciplinarios, policía sobre la actividad, poder certificante y pericial, potestad sancionadora del intrusismo, etc.) supone, por tanto, el ejercicio de una verdadera función administrativa, no porque los Colegios o las Cámaras formen parte de la organización estatal ni sean subjetivamente Administración pública sino porque en estos momentos ejercitan competencias estatales y el Derecho Administrativo les es aplicable...* El art. 393 dice: **REGIMEN LEGAL.** - *Los colegios de abogados se organizarán y funcionarán de conformidad con lo que disponen la Ley de la Federación Nacional de Abogados del Ecuador y más normas legales y reglamentarias vigentes. Son corporaciones privadas sin finalidad de lucro que ejercen potestades delegadas por el Estado* y el art. 394, como lógica conclusión de lo anterior, dice: **IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES FIRMES.** - *Las decisiones firmes de los colegios de abogados que afecten los derechos subjetivos de las personas podrán ser impugnadas ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del domicilio del afectado.*

41. Se propone la derogatoria de la Ley para el juzgamiento de los tinterillos, que poco resultado práctico ha dado, y en su lugar se incorporan a la ley orgánica disposiciones actualizadas para el juzgamiento del intrusismo.

42. La comisión de magistrados que elaboró el anteproyecto consideró que, así como a los médicos y odontólogos se les exige que presten su contingente personal al Estado ejerciendo la medicina u odontología rural antes de incorporarse al ejercicio profesional, se debería exigir que los graduados antes de incorporarse al foro presten su servicio de abogacía rural, pero esta idea no fue acogida por la Corte Suprema; sin embargo, debe pensarse seriamente que quienes reciben de la sociedad el beneficio de una formación profesional que les permite obtener una carrera profesional, que por desgracia muchas veces la ejercen sin decoro y únicamente como medio de enriquecimiento, deberían retribuir a esa sociedad por lo menos con un año de su trabajo en beneficio de los sectores más necesitados.

43. Exposición de motivos del Proyecto de Nueva Ley Orgánica de la Función Judicial, preparado por la Comisión de Legislación y Codificación, p. 7.

44. Fernando GARRIDO FALLA, en el prólogo a la obra *Comentarios a la Constitución* (F. Garrido Falla et al. Madrid, Civitas, 1980, p. 11) dice: *Por primera vez en la Historia española, desde la recepción del movimiento constitucionalista a comienzos del siglo XIX, se ha llevado a cabo una tarea de sustitución radical del Ordenamiento fundamental vigente, que ha significado simultáneamente ruptura en cuanto al fondo y reforma en cuanto al proceso a través del cual se ha realizado. Bien significativa es a este respecto la Disposición Derogatoria uno de la Constitución de 1978, con su meticulosa enumeración de todas y cada una de las Leyes Fundamentales que se dictaron durante la etapa franquista.* Esta ruptura tuvo como consecuencia que se debieran dictar nuevas leyes orgánicas para los diferentes poderes, y que por ello la Ley Orgánica del Poder Judicial español sea una ruptura con todo el sistema anteriormente vigente. Pero, en Ecuador ello no ha sucedido, por lo que la premisa de la que parte el proyecto de la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, es una premisa errónea.

45. En la nota anterior se transcribe lo expresado por Fernando Garrido Falla, que es suficiente para poner de manifiesto la diferencia política, sin contar con las de índole económica, cultural, etc.

46. Ley 1/2000 de 7 de enero, BOE N° 7, separata, de 08.01.2000, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 51.

47. Para ilustrar: el art. 1 de la ley española dice: *La Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley.* El art. 1 del proyecto en referencia dice: *La justicia emana del pueblo y se administra en nombre de la República por Jueces y Tribu-*

NOTAS

- nales que pertenecen a la Función Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la Ley.
48. A manera de ejemplo, en el art. 5 aparece: Sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley, la jurisdicción militar y la jurisdicción de la policía civil nacional la ejercerán sus propios órganos de conformidad con los Códigos y Leyes militares y policiales, en su caso. El art. 187 de la Constitución Política dice que los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales, pero en ningún momento dice que tendrán sus propios órganos de justicia, según sus códigos y leyes, rompiendo el principio de la unidad jurisdiccional consagrado en el art. 191 inc. 1. Lo mismo puede decirse respecto de la justicia de paz, que siguiendo el modelo foráneo, se la pretende municipalizar; en el mismo art. 5 se dice: *A cada Municipalidad le corresponde proponer al Consejo Nacional de la Judicatura, la designación de Jueces de Paz, encargados de resolver en equidad los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que se promuevan dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Sus resoluciones serán impugnables ante los órganos competentes de la Función Judicial, según lo previsto en esta Ley.*
49. Igualmente, a manera de ejemplo, en el mismo art. 5 se establece la acción de clase (class action del derecho anglo-americano): *Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos tanto individuales como colectivos para que, en ningún caso, se produzca indefensión. Para la defensa de los intereses colectivos se reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción. Cuando estos grupos humanos, claramente identificados por un mismo interés, no tengan personería jurídica, se les reconoce el derecho a ejercer la acción de clase, en la forma prevista en la Ley.* En líneas anteriores se ha transcrito lo que, respecto de la adopción de instituciones y experiencias ajenas, dice la exposición de motivos de la citada Ley de Enjuiciamiento Civil española, p. 51, por lo que no es necesario repetirlo.
50. También a manera de ejemplo, se reproducen los arts. 424 y 435 del proyecto, que son transcripción de los arts. 324 y 325 de la ley española: *Artículo 424. El Presidente y los Magistrados de la Corte Suprema y el Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia, tienen el tratamiento de excelencia. Los demás Magistrados, de señoría ilustrísima. Los Jueces, el de señoría; Artículo 425. En los actos de oficio, los Jueces y Magistrados no podrán recibir mayor tratamiento que el que corresponda a su empleo efectivo en la Carrera Judicial, aunque lo tuvieren superior por otros títulos.*
51. El art. 224 del proyecto dice: *En audiencia pública, reuniones del Tribunal y actos solemnes judiciales, los Magistrados usarán toga.* Poco faltó para que reprodujeran literalmente el art. 187 de la ley española que dice: *1. En audiencia pública, reuniones del Tribunal y actos solemnes judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios, Abogados y Procuradores usarán toga y, en su caso, placa y medalla de acuerdo con su rango.*
2. *Asimismo, todos ellos, en estrados, se sentarán a la misma altura.*
52. El art. 127 inc. 1º. y 2º. del proyecto dice: *El Consejo Nacional de la Judicatura estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura, que lo presidirá, y de nueve vocales designados por el Congreso Nacional, ocho de cada terna de las propuestas así: una por la Asociación de Jueces, dos por la Asociación de Magistrados de los Tribunales Superiores, dos por la Corte Suprema de Justicia, una por los Colegios de Abogados legalmente constituidos, una por las Facultades de Jurisprudencia de las Universidades públicas y de las privadas que tienen participación de fondos públicos, y una por el Presidente de la República. El restante Vocal y su alterno serán nombrados por el propio Congreso Nacional. Los nueve vocales serán nombrados para un período de seis años y podrán ser reelegidos de manera indefinida. Los Vocales propuestos deberán reunir los mismos requisitos que exige la Constitución y la Ley para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.*
- Los Vocales tendrán sus respectivos alternos, elegidos por el Congreso Nacional de la misma terna propuesta.*
53. El capítulo III del título III del libro III trata de la nulidad de los actos judiciales (arts. 298 a 306); en el art. 308, siguiendo el modelo español, se cambia la designación del "decreto" por el de "providencia", no obstante que en nuestro derecho pro-

NOTAS

cesal, la palabra "providencia" es genérica y comprende decretos, autos y sentencias, etc.

54. El art. 484 del proyecto dice: El magistrado o juez que dejare de pertenecer definitivamente a la Institución, después de haber laborado en la Función Judicial por veinticinco años o más, tendrá derecho a percibir, por una sola vez, una bonificación equivalente a la última remuneración mensual por cada uno de los años de servicio. En caso de fallecimiento del beneficiario, podrán reclamar sus herederos. Igualmente, en los casos de jubilación ordinaria, el magistrado o juez jubilado tendrá derecho a percibir una pensión por jubilación complementaria a cargo de los fondos propios de la Función Judicial, que estará calculada para completar el monto de la jubilación ordinaria al valor de la última remuneración efectiva que haya percibido en el servicio activo e indexarla anualmente.

El Consejo Nacional de la Judicatura hará constar en el presupuesto de la Función Judicial las partidas correspondientes.

55. Ver nota N° 32.