

# La independencia, la coordinación y la injerencia en la justicia ecuatoriana en los últimos diez años

Alvaro Roman Márquez<sup>91</sup>

## Resumen

El presente artículo tiene como finalidad explicar los problemas y aciertos de la justicia ecuatoriana en los últimos años, en cuanto a los temas de independencia como elemento democrático necesario entre las funciones del Estado, la coordinación que debe existir para disminuir el desgaste de recursos y la injerencia que debe ser evitada en la toma de decisiones afectando a la primera. Por ello se realizará una breve aproximación, por la extensión del trabajo no será profunda sino puntual para que sirva más bien como un insumo al debate académico y social.

**Palabras clave:** democracia, Función Judicial, independencia, injerencia.

**Sumario:** 1. El Estado democrático. Sus elementos. 2. La función judicial. Su independencia importancia y la coordinación entre las funciones del Estado. 3. La independencia y la injerencia en la Función Judicial. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

## 1. El Estado democrático. Sus elementos.

El Ecuador se declaró un Estado democrático,<sup>92</sup> adoptó esta forma de gobierno que tiene elementos que lo legitiman, lo estructuran y lo limitan. Entre otros, son los siguientes: a) Es el gobier-

---

91 Docente de la Universidad Central del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito. Doctor en Derecho © por la UASB, Máster en Derecho Penal y Procesal Penal por la UCE y Máster en Derecho con mención en Constitucional por la UASB.

92 Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

no de los ciudadanos en forma representativa y participativa en la toma de decisiones del poder; b) La división de las funciones del Estado teniendo una independencia y en forma complementaria funcionando como contrapeso de la otra, pero coordinando las actuaciones para buscar la eficiencia en la prestación del servicio frente a garantizar los derechos de los ciudadanos; c) Las funciones públicas deben gobernar con transparencia en la toma de decisiones; d) Se debe buscar la democratización del sistema de derecho internacional.<sup>93</sup> e) El Estado democrático tiene como deberes la vigencia del derecho, fortalecer la unidad nacional en la diversidad, la ética laica, la igualdad, la solidaridad, la paz y vivir en una sociedad democrática.<sup>94</sup>

**a)** El primer elemento nos genera un primer cuestionamiento ¿Cómo se configura y se limita al Estado democrático? Como toda construcción de la modernidad siempre debe partir de la centralidad burocrática y de la legalidad estatal.<sup>95</sup> Esto se refleja en el momento que existe construcción de índole política que considera que la autoridad en donde se centraliza en un primer momento es el poder constituyente, que se fundamenta en el concepto de la soberanía que según la ficción moderna la tiene el pueblo, en específico, los individuos que tienen la voluntad de asociarse y que podemos llegar a la organización de una comunidad y posteriormente de una sociedad en la cual se construya la figura jurídico-política del Estado. En este ámbito la decisión de la voluntad general es escoger la democracia como la forma de gobierno, dejando de lado las otras formas políticas.<sup>96</sup> Justa-

93 Norberto Bobbio *La teoría general de la política* (Madrid, editorial Trotta, tercera edición, 2009), 401-417.

94 Artículo 3 de la Constitución.

95 Antonio Carlos Wolkmer, *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho*. (Madrid, editorial Dickinson S.L. 2018) 53.

96 Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1999), 23. El autor italiano se fundamenta en la propuesta de Aristóteles de que existen seis formas de gobierno que son la oligarquía-aristocracia, democracia-politeia, tiranía-monarquía.

mente debemos comprender que este gobierno surge desde abajo, hace que la participación de los ciudadanos debe construir todas las instituciones que coadyuven para que esta no quede en simple declaración.<sup>97</sup> Con esta centralización que origina el Estado surge la burocracia; en forma estricta es el grupo de seres técnicos que sirven al Estado para la toma de las decisiones políticas en su organización y funcionamiento. En ese mismo sentido se centraliza como única fuente de elaboración de las leyes por y para del Estado.

Ese poder constituyente que tiene la soberanía popular, es el resultado del discurso de la modernidad, crea otras figuras jurídicas políticas para seguir desarrollando la creencia que es el pueblo quien toma las decisiones, una de ellas es la democracia directa, que consiste en que el pueblo debe participar en la toma de decisiones en forma permanente siendo consultado las veces que sean necesarias en temas que sean de trascendencia política, social, jurídica, sea vía consultas populares, en la participación para generar políticas públicas y en la intervención de propuestas de proyectos de leyes o en la elaboración de las leyes.

Otra forma de participar en la toma de decisiones es la elaboración de las políticas públicas con las autoridades mediante la silla vacía, la participación del presupuesto comunitario; en ese sentido debemos considerar que las autoridades estatales, en la conformación y ejecución de la política pública, deben partir de las necesidades del pueblo y no de los intereses de los gobernantes. Todo esto constituye un control social necesario para evitar que el poder sea arbitrario y abuse en contra de los ciudadanos.

---

97 Enrique Dussel, *Política de la liberación historia mundial y crítica* (Madrid, editorial Trotta, 2007) 169-170. Propone que es justamente en Venecia donde con la conformación de la Comuna se inició la democracia como ese gobierno desde abajo, tomando en cuenta que era una isla que no le abarcaba la ley de tierras que reconocían al Rey como dueño, por lo mismo la propiedad de la isla pertenecía a las personas que migraban para tener tierra propia y por ello conformó un gobierno desde abajo y no desde arriba, como era la tradición en la Europa medieval, además, Venecia era el centro mediterráneo de la Europa antigua.

Por último, es representativa, cuando con el sufragio, vía ejercicio de los derechos de participación, podemos elegir y ser elegidos para ocupar dignidades en los distintos niveles de gobiernos donde debemos tener representantes que se convierten en esas personas delegadas para administrar la cosa pública.

Debe existir también como principio democrático el control entre las instituciones, sin que esto sea injerencia; esta institución es la propuesta de pesos y contrapesos de Locke. Mediante este control en un sistema democrático lo que se busca es limitar las actuaciones de los gobernantes para evitar la concentración de las competencias y que sus actuaciones se transformen en concentradoras de poder para impedir que las otras no puedan hacer su control.

**b)** El segundo elemento, es que debe existir la división de funciones. Constituye el mayor logro que tuvo el pensamiento ilustrado de la Francia revolucionaria, que surgió como respuesta a la concentración del poder de gobierno en el Rey, que fue justificado en esa época con la presencia de diversas autoridades como la Iglesia, los reyes, príncipes, condes. El gobierno estaba en permanente relación con la religión y por eso se construyó un sistema político teocrático, donde el Rey era la figura representante de Dios en la tierra. El derecho tenía una plena identificación con la moral. El sistema procesal estaba reconocido por la Santa Inquisición en donde el juez era quien buscaba la prueba para sentenciar sin permitir la defensa, regía el principio de culpabilidad y no el de inocencia. Por eso fue necesario la división de poderes y la separación de la moral y del derecho. Y la división política de la Iglesia con el poder público civil fue producto del laicismo y por lo tanto de la ética laica<sup>98</sup> como el deber ser en el desarrollo de todas las actividades de la sociedad y de las instituciones del Estado en su competencia normativa.

**c)** El tercer elemento es que las autoridades públicas gobiernen con transparencia. Esta propuesta de Bobbio, nace como crítica

<sup>98</sup> Art. 3 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

y respuesta a la experiencia vivida en los gobiernos autoritarios como el fascismo y el nazismo, en los cuales las estructuras del poder fueron construidas para mantener el secreto en la toma de decisiones, como sostiene Celso Lafer, citando a Hannah Arendt, el nazismo creó un sistema parecido a una cebolla, donde las capas de la misma asemejan a la sociedad alemana. Los organismos de seguridad como la Gestapo, SS y la SA, entre más cerca del líder estaban -representado por el Führer- eran más secretas sus actuaciones y mayor el poder. También sostiene que este sistema hace que el poder esté protegido a prueba de choques, ya que está más alejado de la realidad factual del mundo.<sup>99</sup> Es decir, que cuando se gobierna en secreto se genera un gobierno totalitario y es difícil hacer un control social de sus actuaciones, ya que no se conoce cómo toman sus decisiones y las instituciones estatales que protegen a este poder evitan que sufra alteraciones persiguiendo a quienes los pretendan afectar.

Esta transparencia también debe ser parte de las actuaciones en la administración de justicia, cuando el juez debe presentarse e identificarse para conocer quién va a resolver y juzgar la causa, cuando el ciudadano teniendo la condición de parte o de sujetos procesales son llamados a que comparezcan para que ejerzan el derecho de defensa, también se presenta con las audiencias públicas y contradictorias, en el momento de la inmediación de la prueba y de la comunicación de decisión. Así mismo, en la motivación de la decisión en forma escrita para que el ciudadano afectado pueda ejercer el derecho de impugnación sea acción, incidente o recurso. Así mismo, cuando las autoridades deben poner en presencia del juez a cualquier persona para formular alguna acusación.

**d)** El cuarto elemento, es la búsqueda de la democratización de los organismos del derecho internacional, tomando que cuenta que el sistema democrático es la forma escogida por los diversos

<sup>99</sup> Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos: un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*. (México, editorial Fondo de cultura económico, 1994) 111.

países para gobernarse y la más deseable considerando que no es propiedad del capitalismo sino de la modernidad, hace que cualquier sociedad pueda organizarse en esta forma de gobierno, pero esta misma debe buscarse en los organismos de derecho internacional, tomando en cuenta que en la actualidad son los representantes del Ejecutivo los que toman las decisiones y provocan que se pierda la deliberación como forma democrática, por ese motivo si las constituciones han sido construidas por varios años y están en permanente proceso de actualización frente a la realidad, hace que el derecho internacional por la simple toma de decisiones de los representantes del Ejecutivo puedan cambiar normas constitucionales en el cumplimiento de los pactos aceptados por los Estados, por ello entre más democráticos sean los organismos internacionales mayor cumplimiento de las decisiones podremos tener de los Estados miembros. Y no se convertiría en una nueva forma de colonialismo en el momento en que Estados Unidos de Norte América, crea organismos supranacionales suscribimos y ratificarnos todos los tratados y mientras ese país no firma y ratifica ninguno. Convirtiendo esta forma en una racionalidad instrumental y utilitarista de la política exterior de ese Estado, implementando su hegemonía política, social y económica.

e) Por último, el elemento que tiene el Estado es garantizar la vigencia de los derechos, fortalecer la unidad nacional en la diversidad, la ética laica, la igualdad, la solidaridad, la paz y vivir en una sociedad democrática.

Como hemos propuesto el sistema democrático debe ser un eje horizontal que atraviese la construcción de la sociedad ecuatoriana, con ello el reconocimiento de la existencia de grupos humanos diversos que son parte de la realidad social, cultural es el primer paso y luego el reconocimiento y vigencia de sus derechos, con ello se corrige el ocultamiento que la modernidad con su discurso produjo como sociedad hegemónica y que fue la forma como la burguesía pudo implementar su ideología de dominio. Con este surgimiento se provoca que se recupere el conocimiento de otros

grupos humanos que siempre existieron en el Ecuador y mucho antes de la llegada de los conquistadores españoles. Y no solo de la cultura andina, sino de los demás colectivos y movimientos sociales que existen en la realidad social, como son los montubios, los Lgtbi, los afrodescendientes, las mujeres.

Una vez recuperada y transformada la sociedad ecuatoriana, se debe desarrollar la igualdad, creando las oportunidades necesarias para que las personas se sientan incluidas en todas las actividades personales y sociales. Así mismo, desarrollar una sociedad sustentada en la solidaridad para evitar que el mercado o el capital esté sobre el trabajo, con lo que evitaríamos que triunfe el individualismo.

Por ello es importante que el desarrollo de estos derechos se complemente con la construcción de la ética social laica, para que esta ayude a configurar el comportamiento de la sociedad sustentada en la tolerancia de las ideas y de su libertad, pero sin olvidar la solidaridad como eje primario en las relaciones sociales, así como los derechos colectivos.

## **2. La función judicial. Su independencia y organización importancia y la coordinación entre las funciones del Estado**

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, producto del Estado democrático,<sup>100</sup> el Ecuador dividió las funciones del Estado,<sup>101</sup> fueron ubicadas en la parte orgánica, una de ellas es la Función Judicial, que tiene su elemento originario y fundamental en la jurisdicción<sup>102</sup> ejercida por los jueces para solucionar los conflictos que son demandados por los ciudadanos, cumpliéndose con la centralización burocrática, ya que este ente estatal y

---

100 Opinión Consultiva 6/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

101 Funciones Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Control Social.

102 Jurisdicción es la potestad que se deriva del poder popular, para que se pueda aplicar las leyes elaboradas por el propios Estado, en la solución de los conflictos sociales.

sus integrantes son los que tienen competencia para conocer y resolver las acciones que los ciudadanos consideran necesarios someter a su conocimiento como violación e incumplimiento de derechos. Esta posición de centralidad tiene su excepción en el Ecuador desde la Constitución de 1998 cuando se reconoció la existencia de la justicia indígena como un claro reconocimiento de la existencia de un pluralismo jurídico.

Los jueces en sus actuaciones deben responder en todo momento a uno de los elementos que le configuran que es la independencia,<sup>103</sup> la Corte Interamericana ha entendido que esta consiste en garantizar que los órganos jurisdicciones no se vean “sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de apelación o revisión”.<sup>104</sup>

De lo sostenido por la Corte, podemos inferir cómo debe entenderse la independencia tanto externa como interna: la primera frente a las demás funciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Electoral y Control Social), y la segunda, entre los jueces, que al conocer los conflictos puestos al conocimiento de su competencia excluye a otros jueces de la misma materia, de otras materias y por último de diversas instancias.

*¿Por qué es importante que el juez tenga independencia?*

**a)** Respondiendo a la independencia externa la Corte Interamericana “señaló que los principios básicos rescatan ciertos elementos importantes para la elección de jueces, como integridad,

---

103 Art. 8.1 de la Convención América de Derechos Humanos. En esta norma internacional se determina que el Juez debe ser competente, independiente e imparcial.

104 Elizabeth Salmón Cristina Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Bogotá, editorial Universidad de Rosario, 2012), 96. Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, sentencia del 5 de agosto del 2008, párrafo 55.



idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas”.<sup>105</sup> Continúa la autora señalando que su elección debe ser con los parámetros de objetividad y razonabilidad, así como que el proceso de elección debe ser asegurando la igualdad de oportunidades para el acceso al Poder Judicial. En tal sentido, la elección de los jueces debe realizarse con base en los méritos personales y capacidad profesional, a través de procedimientos estrictos y basados en criterios objetivos, que tomen en cuenta la singularidad y especificidad de sus funciones.<sup>106</sup>

También señala Elizabeth Cristina Blanco, que la Corte se ha pronunciado respecto a que los jueces deben tener la inamovilidad en el cargo, esto se debe entender “1) La ley deberá garantizar la permanencia de los jueces por los periodos establecidos o hasta que se cumpla la edad de jubilación forzosa, 2) El sistema de ascenso deberá basarse en factores objetivos, tales como capacidad profesional, la integridad y la experiencia, 3) La separación o suspensión de jueces solo podrá realizarse por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones, dicho procedimiento deberá estar acorde con las normas de comportamiento judicial establecidas”.<sup>107</sup>

Con los criterios señalados por la Corte Interamericana en sus estándares debemos hacer una breve descripción de cómo se han desarrollado e implementado en el sistema jurídico interno. El sistema de elección debe estar libre de decisiones políticas y deben ser imperantes cuestiones de índole de idoneidad ética y técnico jurídico. Por ejemplo, en el Ecuador existían diversas administraciones de justicia hasta antes de 1998, como eran la ordinaria, la policial y la militar, las dos últimas eran elegidos

---

105 Elizabeth Salmón Cristina Blanco, *ibidem*, 99. La autora hace referencia a la sentencia de la Corte IDH. Caso Reveron Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, párrafo 71.

106 *Ibidem*, 99.

107 *Ibidem*, 99. La autora hace referencia a la sentencia de la Corte IDH. *Ibidem* párrafos 75,76 y 77.

por recomendación de los Comandantes de las Fuerzas para que ocupen su calidad de jueces de instrucción, pero el juez que decidía era el Comandante de la Brigada que resultaba ser siempre el oficial de más alto rango en el grado de general. Las cortes estaban conformadas por miembros que eran antiguos generales con estudios en la carrera de Derecho y un miembro civil designado por la Corte Suprema de Justicia. Esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentó como un gran problema para la violación del Derecho a la tutela efectiva y debido proceso de los arts. 1 y 8.1. especialmente a la independencia e imparcialidad<sup>108</sup> de los jueces, por ello se condenó a varios Estados y eso ha generado la cosa juzgada fraudulenta.<sup>109</sup> Por ese motivo en el Ecuador se produjo la unificación de las jurisdicciones recién a partir de 2008, a pesar de que esto estaba ordenado en la Constitución de 1998. Entendemos que hubo la decisión política de hacerlo y no seguir con estas jurisdicciones especiales que provocaban la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de la Convención Americana de Derecho Humanos.

Además, en el Ecuador, a los jueces de la Corte Suprema, es decir de la justicia ordinaria, antes se los elegía por medio de la Asamblea o Congreso, sin ningún concurso de méritos y oposición. Por ese motivo con la crisis de la conformación de la Corte Suprema del año 2004, y después de haber quedado sin jueces de la Corte Suprema de Justicia por más de 9 meses, los jueces

---

108 CF. Corte IDH, Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 10 de julio de 2007, párrafo 133.

109 Elizabeth Salmón Cristina Blanco, *ibídem*, 108, 109. Cf. Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2004, párrafos 131, 132, 135. Figura de la cosa juzgada fraudulenta que fue acogida por la Corte de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales como son el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda art. 9 y del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia art. 10.

fueron seleccionados en el año 2005, por una Comisión independiente de los partidos políticos.

La Constitución del año 1998 conformó un sistema de selección de tres vertientes: de la docencia, de la carrera judicial y del libre ejercicio, luego sería la propia Corte Suprema con el sistema de la cooptación (que los propios jueces elegirían si existían vacantes) y además no se preveía un tiempo de terminación de sus funciones. Con ello se buscó la liberación de los jueces del origen de su nombramiento y se les entregaba seguridad y estabilidad en el ejercicio de sus funciones.

1. La Constitución de Montecristi reorganizó la fórmula de elección cuando sometió su origen de designación al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo con dicha competencia dentro de un proceso de méritos y oposición. Así mismo se sometió al control disciplinario administrativo de este simple órgano a los jueces en todos los niveles. Esto en cumplimiento de los principios básicos determinados por la Corte Interamericana y que fueron mencionados en líneas anteriores.

2. En ese sentido, pensando en el deber ser, si el juez es liberado en su elección del subsistema político, sus decisiones deberán ser estrictamente apegadas al derecho que debe aplicar. Más no responderá en ninguna forma de dependencia a la autoridad que le eligió. Eso es una garantía que el ciudadano tiene de que sus derechos serán respetados y se cumplirá por parte del Estado como el primer deber de mantener la vigencia de los derechos de los ciudadanos.<sup>110</sup>

3. La independencia en el sentido interno en cuanto a la toma de decisiones hace que ni sus compañeros ni sus superiores de instancia y jurisdicción puedan intervenir e interferir, ya que esto solo se puede generar a través de los recursos<sup>111</sup> que se han crea-

110 Art. 1 de la CADH y art. 3 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

111 Recursos de apelación, casación, revisión en materia penal. En materia civil, laboral, niñez y mercantil los recursos de apelación y casación y de

do para que las decisiones judiciales sean revisadas por sus superiores y que puedan ser ratificadas, modificadas o revocadas.

En este punto debemos describir qué ha sucedido en los últimos diez años en el Ecuador, cómo funciona dicha independencia, la ciudadanía ratificó el texto constitucional que señala que exista la independencia de funciones y el contrapeso entre ellas. Por eso la Función Judicial tiene la jurisdicción de juzgar cuestiones de familia, penales, civiles y administrativas y tributarias, así como de juzgar en fuero a las autoridades de las otras funciones del Estado (contrapeso).

La Corte Nacional de Justicia reemplazó a la Corte Suprema de Justicia, en la configuración de sus competencias, solamente pueden ejercer la jurisdicción, dejando la cuestión de índole administrativa a un órgano denominado Consejo de la Judicatura. Según el texto constitucional, la conformación de este ente administrativo responde a un sistema cerrado de elección (ternas enviadas por todas las funciones del Estado, inclusive de la Fiscalía y Defensoría Pública) y no a un concurso abierto de méritos y oposición.

La selección de jueces es un sistema abierto de meritocracia y oposición. El control administrativo sancionador está a cargo del Consejo de la Judicatura, con normas tipificadas en la ley de la materia.<sup>112</sup> El Consejo ha organizado administrativamente a los jueces en un sistema de unidades judiciales reemplazándolo por el sistema de un juez independiente hasta en lo físico. En lo procesal existe el ingreso de un sistema adversarial, que tiene el debido proceso como motor y un proceso acusatorio (en el campo penal). Se ha incrementado el proceso oral mediante audiencias públicas y contradictorias en otras materias no penales con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos.

---

hecho. En materia tributaria y administrativa solo casación.

112 Código Orgánico de la Función Judicial.

Esta conformación y sistema de elección de los jueces, ha sido diseñado por la norma constitucional e implementado por el órgano administrativo. Al generar concursos públicos y participación el ciudadano puede impugnar a los participantes. En primera facie se entiende que no debe interferir el poder político en ninguna de sus fases, como es méritos, pruebas teóricas y prácticas, así como un curso de capacitación.

Este proceso según la decisión del Pleno de la Judicatura ha sido llevado a cabo por la Escuela Judicial, cuya sede está en la ciudad de Cuenca, con subsede en Quito. Con esta forma de elección, mediante concursos para el ingreso a la carrera judicial, se entiende que deben ser los mejores y los más capacitados, los que logran integrarse como servidores judiciales

Como sistema de evaluación se ha creado un sistema informático que tiene la finalidad de establecer formatos y resúmenes de las providencias y audiencias, lo que ha provocado que se pierda la idea de lo escrito y se concentre en las grabaciones y audios de dichas audiencias orales. Se vigila por este sistema cuántas resoluciones al día, al mes y al año ha producido. Lo que no se toma en cuenta es que el juez debe pasar en audiencias orales de juzgamiento y que su tiempo se reduce para realizar las sentencias. Además, últimamente el sistema informático se cierra a las 17:00 horas y no se puede presentar ningún escrito o recurso. Tampoco se puede presentar en cualquier judicatura sea de flagrancia de atención de 24:00 horas para suplir algún error de un ciudadano.

Este sistema de unidades judiciales ha creado coordinadores que se han convertido en personas que administran las actividades de los funcionarios del sistema de justicia, desde entregarles papel hasta permisos personales.

Ahora bien, en cuanto a la coordinación, el Presidente de la Republica,<sup>113</sup> en forma adecuada ha establecido la coordinación

---

113 El presente estudio está en ámbito del periodo presidencial del economista Rafael Vicente Correa Delgado, desde 2006 hasta el 2017.

que debe existir entre instituciones que conforman el Estado, con la finalidad de que no exista un desorden administrativo (cada institución tiene su competencia que la considera propia y no quiere perder ese poder) con ello ponen orden en los organismos públicos, coordinan sus competencias y su actuación siendo eficiente y eficaz, logrando con ello una optimización de recursos tanto humanos como económicos y evitando el desperdicio de los mismos, así como la sobreposición de competencias o funciones. En el caso de la Función Judicial, existe la Mesa de Justicia,<sup>114</sup> se ha logrado que los recursos del Ministerio del Interior que tiene la competencia de la Policía, (que debería estar solo en la mesa de Seguridad ya que no pertenece al sistema justicia), sea más eficiente en la investigación del delito, en la aprehensión de los delincuentes, no en todos, y mejorando en la seguridad como prevención de la violencia social y delincuencia.

El subsistema carcelario cuya competencia la tiene el Ministerio de Justicia, colabora en forma adecuada con el traslado de los detenidos a las audiencias. La creación de las unidades de flagrancia es un logro de eficiencia, pero con la creación de instituciones procesales<sup>115</sup> que responden a la política pública de seguridad ciudadana han distorsionado este logro. La Función Judicial con la actuación de sus jueces ha logrado una mejora en la eficiencia, en despacho de los procesos bajo su decisión, pero han sacrificado la calidad por la cantidad, buscando la tan

---

114 Esta conformada por el presidente del Consejo de la Judicatura, el Ministro de Justicia, el Defensor Público, el Fiscal General del Estado. Y también el Ministro del Interior.

115 La creación de los procedimientos especiales como el abreviado, el directo y el acortamiento de la instrucción a 30 en los delitos flagrantes, determinados en el Código Orgánico Integral Penal, hay provocado la afectación del derecho a la defensa y se ha logrado que el sistema sea eficiente, pero violentando garantías procesales, por eso existen 36.000 detenidos 12.000 sin sentencia y 24.000 con sentencia.

deseada eficiencia y que se tiene como fin el derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>116</sup>

### 3. La independencia y la injerencia en la Función Judicial

Una vez descrita en forma breve la Función Judicial, debemos hacer una valoración y hacernos una pregunta ¿Si existió injerencia, de que clase y sus formas? En *prima facie* no debe existir ninguna injerencia entre funciones del Estado tomando en cuenta que se trata de un Estado democrático y por lo mismo la independencia es un fundamento de dicha forma de gobierno.

Pero qué ha sucedido en la realidad en estos últimos diez años con la Función Judicial y con la administración de justicia. En la siguiente parte señalaremos en forma breve cuáles ha sido esos problemas de la Función Judicial.

En cuanto a la independencia debemos contextualizar con los temas descritos en este artículo, esto es, la coordinación y la injerencia para poder explicar y valorar de mejor manera.

Así tenemos, en referencia a la independencia externa, existió o no la injerencia, se puede afirmar que esta tuvo su origen en las decisiones políticas que se reflejan en la Constitución discutida y aprobada el 20 de octubre de 2008 mediante referéndum. Por ese motivo el Código Orgánico de la Función Judicial organizó y desarrolló lo previsto en la normativa constitucional.

Se estructuró la Función Judicial sometida a un Consejo de la Judicatura: en primer lugar, en la forma de elección y nombramientos de los jueces, y en segundo lugar en la forma de someterlos a través del control disciplinario administrativo persecutorio coactivo y no preventivo.

Por qué se afirma los dos puntos anteriores. La independencia se ve afectada por una decisión política desde la elaboración de la propia norma constitucional al degradarle la jerarquía de Corte

---

116 Art. 75 de la Constitución de la Republica del Ecuador.

Suprema a Corte Nacional, parecería una cuestión solo semántica, pero es de contenido.

En primer lugar, es un sin sentido que jueces electorales que solo conocen la materia electoral sean nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana, y jueces que conocen la justicia ordinaria, esto es materias como la civil, mercantil, niñez, familia, penal, tributario, sean jerárquicamente inferiores en su forma de elección y control. Ya que los jueces electorales rinden cuentas y pueden ser sometidos a juicio político por la Asamblea Nacional. Los jueces nacionales solo ante el Consejo de la Judicatura.

En segundo lugar, por su forma de elección, lo hace un Consejo de la Judicatura, que en la actualidad responde a un sistema cerrado de elección (ternas enviadas por todas las funciones del Estado, incluso de la Fiscalía), que en último término responde a las decisiones de estas funciones y por qué no del Presidente de la República. Que este concurso de méritos y oposición en las dos elecciones que se han realizado se ha notado la injerencia de intereses políticos en las elecciones de los jueces.

Cuando se han realizado los concursos para ocupar los cargos de jueces nacionales se puede mencionar un criterio objetivo, que a pesar que no tiene connotación política, algunos de los ganadores para esa dignidad han sido cercanos al Presidente del Consejo de la Judicatura, o sus vocales o su Director Ejecutivo, sea porque ocuparon cargos de asesoría, coordinación de control disciplinario o delegaciones provinciales, que hace que la independencia siga afectada por la injerencia en cuanto a su origen, ya que es cuestionable la utilización de la herramienta de un concurso público para legitimar su elección y poner en duda dichos mecanismos que deben ser estrictos como requieren los principios básicos de la Corte IDH.

Por qué se sostiene que es cuestionable; porque si se parte del psicoanálisis de Freud, podemos decir que siempre el ser humano responde a la necesidad de la autoridad, por el complejo de Edipo, por ese motivo es que los miembros que han sido cer-



# Palabra

canos a una autoridad responderán a los intereses de quien les ayudó a llegar a su cargo pues tendrá una deuda con ella.

En tercer lugar, un órgano de elección no puede demostrar su poder sobre los jueces en el momento de pronunciar sentencias que han afectado al Estado, y sin embargo han sido sometidos a sumarios administrativos y destituidos,<sup>117</sup> a través de una figura jurídica que es el error inexcusable, ésta debería ser prejudicial, ya que los jueces superiores deberían declararlo en sentencia para que se inicie el procedimiento administrativo, lo que no sucede en la actualidad, sino que un funcionario administrativo de tercer orden investiga sin mucha formación académica a jueces e invade temas de jurisdicción con temas administrativos, que está prohibido. Se incumple con un estándar internacional que la separación deberá ser única y exclusivamente por un debido proceso y con las infracciones administrativas previstas en la ley y no por motivaciones de índole subjetivo.

En cuarto lugar, existe afectación a la independencia externa indirecta cuando en pretexto de la coordinación con los otros miembros de la mesa de Justicia, ha existido un control indirecto de miembros de los ministerios de Justicia y del Interior. Éste control lo realizan en las audiencias orales y en los procesos cuyas decisiones les interesa. Si éstas les afecta informan las actuaciones de jueces, fiscales y defensores públicos, para que el Consejo de la Judicatura actúe en forma prolija suspendiendo o sancionando a los jueces y reemplazándolos por quienes están en el banco de elegibles. Esto ha sido verificado por quienes ejercemos la profesión y debemos asistir a las audiencias bajo estas formas de presión y que provoca preocupación en los fun-

---

117 Jueces nacionales como los doctores José Suing y Gustavo Durango, por pronunciar una sentencia en contra del Servicio Rentas Internas, fueron destituidos en 90 días, en forma sorprendente ya que los procedimientos administrativos sancionatorios no se sustancian con tanta celeridad. Así hay otros casos de jueces que han sido suspendidos en sus actividades y de testimonios de jueces que reciben llamadas o visitas directas de funcionarios del Consejo de la Judicatura, de la Presidencia y de los Ministerios.

cionarios de la Función Judicial al no tener la libertad de decidir sobre los hechos y la ley.

En quinto lugar, también existe injerencia cuando en los procesos en que el Estado tiene la calidad de actor o demandado, los jueces de todos los niveles han decidido en favor del Estado. Esto ha ocurrido en las acciones de protección, casi todas las decisiones en los últimos diez años han sido desestimando las acciones por cuanto se sostiene que son cuestiones de mera legalidad y que no existe violación de derechos. Por ejemplo, el caso de las aspersiones o fumigaciones de Colombia en la frontera en donde se considera existió la acción de omisión por parte del Estado frente a esta agresión, entre otros muchos casos. Las decisiones de jueces en casos de interés negando habeas corpus para evitar que los detenidos recobren su libertad a pesar de existir todos los presupuestos para ello vía esta acción.

Con la creación de las unidades de flagrancia se ha conseguido agilidad en el procesamiento de que una persona no tenga que esperar una decisión judicial por varios días o meses sin fórmula de juicio, pero existe injerencia cuando en las audiencias de calificación o de formulación de cargos en que tiene interés el Estado estas han sido a altas horas de la noche y madrugada con la finalidad de que no exista un control social de las mismas. Además, estas unidades con los actos urgentes pueden solicitar órdenes de allanamiento, seguimiento, detención para investigación en horas de la noche o madrugada sorprendiendo y dejando en indefensión al ciudadano frente a casos que le interesa al Estado. Y todo esto en respuesta a la coordinación de la mesa de Justicia.

Por último, así mismo, hay injerencia cuando en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario, como en las Salas de la Corte Nacional, existe en su gran mayoría jueces que tienen relación con los miembros del Consejo de la Judicatura y/o del gobierno de turno o también han sufrido sanciones mediante sumarios administrativos con destitución por error inexcusable, por afectar actos administrativos del pro-

pio Consejo de la Judicatura. Tomando en cuenta que les interesa que las decisiones en las cuales el Estado es actor o demandado sean a favor de esa persona jurídica, ya que en la lógica del fortalecimiento del Estado se ha abusado.

Con el estudio descriptivo de los hechos que se han realizado hemos podido constatar que esa injerencia provocó que el actual Presidente convoque a una consulta popular, el 2 de abril de 2018, para que se realice la despolitización de la Función Judicial, tomando en cuenta que el propio Consejo de la Judicatura elegido el año 2012 y que debió durar 6 años en funciones, estuvo conformado por dos exministros de Estado como el doctor Gustavo Jalkh y el Ab. Néstor Arbito, el primero también fue Secretario particular del Presidente de la República.

Así mismo, en dicha consulta se nombró un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, con la finalidad que evalúe y si es necesario cese en funciones anticipadamente a las autoridades designados por este organismo estatal en fechas anteriores.

Por ese motivo, el 15 de junio de 2018, este Consejo Transitorio cesó en funciones al Consejo de la Judicatura y en su reemplazo, el 20 de junio de 2018, se posesionaron y están en funciones.

Este organismo tendrá la competencia de evaluar a los jueces, fiscales y defensores públicos en todos los niveles, para proceder a ratificarlos o iniciar procesos administrativos para su separación de la carrera judicial, fiscal.

Podríamos decir que si se cumple con un trabajo técnico administrativo idóneo de evaluación existirá legitimidad en este proceso, pero si se convierte en un proceso de cambiar solo nombres no será adecuado y solo se habrá logrado como siempre “asaltar” la justicia para que sirva al poder de turno.

### 4. Conclusiones

4.1. Podemos sostener que la independencia de la Función Judicial es uno de los pilares en el que se asienta el Estado democrático tomando en cuenta la separación de funciones de este, para evitar la injerencia política en la toma de decisiones.

4.2. Así mismo, es importante la independencia que debe gozar la Función Judicial, la que debe ser tanto externa como interna. Siendo la primera la más afectada desde la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto en la designación de los jueces nacionales como de otras instancias. Claro está que no son la totalidad.

4.3. La coordinación de las instituciones es importante para la eficiencia de los recursos humanos, económicos y de infraestructura.

4.4. Los problemas de injerencia no es solo de esta época que hemos analizado, sino que se han presentado en varios procesos de selección de los jueces de la Corte Suprema, hoy Corte Nacional, por ese motivo es que se han buscado procedimientos idóneos para poder cumplir con los estándares de la Corte Interamericana.

4.5. Si no tomamos en serio los procesos de selección de los jueces, su independencia e imparcialidad, afectará no solo a la Función Judicial sino a la propia estructura y existencia del Estado democrático, ya que la ciudadanía al ver que la justicia no es eficiente puede tomarse la misma por mano propia.

4.6. Hasta hoy sostengo que la independencia solo es declarativa, ya que existe una injerencia vía normativa y/o material en las decisiones de los jueces, por lo mismo no se ha obtenido un sistema que permita garantizar la vigencia de los derechos y peor aún mantener la paz, la solidaridad y la igualdad. Los fallos de los jueces deben ser la protección y desarrollo

# Palabra

en busca de una justicia material para los ciudadanos con la participación democrática de los mismos.

4.7. Se debe pensar en una reforma constitucional para cumplir con los principios básicos de la Corte Interamericana. A pesar del esfuerzo que ha realizado el Ecuador a partir de 1998 no se logra la independencia.

4.8. El sistema de cooptación y que los jueces tengan una permanencia en el cargo hasta su jubilación forzosa a los 70 años, es una forma en que se puede ir logrando la idoneidad del juez con su experiencia y su capacidad técnica jurídica.

4.9. Así mismo que la Corte recupere el rango de Suprema y se deje de lado el criterio por parte del Consejo de la Judicatura cesado, de que el juez solo es un simple servidor público; siempre tiene esa condición, pero con otro nivel de responsabilidad frente a la propia sociedad. Así mismo, está expuesto al control social en forma permanente, sus decisiones pueden ser rechazadas por las partes y pueden correr peligro su propia vida y la de su familia.