

---

# La Función Judicial antes y después del referéndum

Julio César Trujillo

Justicia



En la Constitución de Montecristi se confió la función de administrar justicia a una institución que reunía lo esencial de un verdadero poder del Estado, independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Asegurada esta independencia, a la Función Judicial se la constituyó en garante de los derechos constitucionalmente reconocidos; que, en resumen, son los enunciados en la propia Constitución y en los instrumentos internacionales, lo mismo que los de creación judicial cuando una persona, grupo de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades soliciten del juez un derecho que, no estando enunciado en esos cuerpos normativos, fuera, sin embargo, necesario para salvaguardar la dignidad de los demandantes y/o necesario para su pleno desenvolvimiento, atentas las circunstancias del hecho en que ellos se encuentren.

A tal punto se confió en esta independencia del Poder Judicial que no solo tiene competencia para resolver los conflictos entre particulares y entre estos y los poderes públicos, sino que se le atribuyó competencia para tutelar los derechos constitucionales de los actos de los poderes públicos que los violaran o amenazaran violarlos mediante el conocimiento y resolución de las garantías jurisdiccionales, si bien en este caso sujeto al control subsidiario de la Corte Constitucional, y la confianza se extendió hasta encargarle del control inmediato de la constitucionalidad de todo el ordenamiento jurídico del país, bajo la decisión suprema de la misma Corte cuando de declarar la inconstitucionalidad de una norma se tratara.

El Presidente de la República propuso, bajo el nombre de enmiendas constitucionales, modificaciones que, en realidad, eran realmente reformas y cambios que requerían, por tanto, de procedimientos diferentes, más complejos y formales del que efectivamente se siguió, con el aval de la Corte Constitucional que se

dio mañan para atender los deseos del Presidente y no el respeto a las normas constitucionales que rigen o, mejor dicho, deberían regir estas materias.

## **El Poder Judicial previsto originalmente en la Constitución**

En efecto, la Constitución de Montecristi organizó la Función Judicial con jueces de instancia, de apelación y de casación, previo concurso de méritos y de oposición, con veeduría e impugnación ciudadana; este proceso de selección debía ser dirigido por el Consejo de la Judicatura que, además, debía llevar a efecto su evaluación, ascenso y sanciones.

El Consejo de la Judicatura, por su parte, debía estar integrado por nueve vocales principales y nueve suplentes seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de comisiones ciudadanas de selección encargadas del concurso de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho de impugnación ciudadana. Estas comisiones debían estar integradas por delegados de las otras funciones del Estado e igual número de representantes de las organizaciones sociales, designados por sorteo.

Los jueces que, luego de este proceso complicado y largo, hubiesen merecido la designación quedaban sujetos a la Ley de Carrera Judicial administrada por el Consejo de la Judicatura, que debía, también, organizar y gestionar las escuelas de formación y capacitación de los jueces.

De este modo, designados los jueces y garantizada su estabilidad bien merecían la confianza como garantes de los derechos constitucionalmente garantizados que, como hemos visto, son los comunes a todos los pueblos civilizados de la tierra.

Para nuestra desgracia, este proyecto fue truncado por las reformas y cambios que, mediante referéndum y con el nombre de enmiendas, se introdujeron en la Constitución; que, en definitiva, sustituyeron al Consejo de la Judicatura antes muy remotamente vinculado a los poderes políticos del Estado, ahora altamente dependiente de ellos y de los resultados electorales.

## **Las reformas y cambios del referéndum**

Repito que con el nombre de enmiendas, el Presidente de la República con el respaldo de una estrecha ventaja de la voluntad popular expresada en la con-

sulta de mayo de 2011, introdujo reformas y cambios que transformaron al órgano encargado de administrar justicia en una institución sometida, aunque solapadamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo que dependen de las veleidosas mayorías electorales.

La comprensión de estas reformas necesita que sean analizadas desde la perspectiva del régimen transitorio y desde la del régimen permanente, puesto que unas son las normas para aquel y otras para este.

### **El régimen transitorio**

Las normas para el régimen transitorio comienzan por destituir al Consejo de la Judicatura que había sido designado por la Asamblea Constituyente de Montecristi, y, en su reemplazo, constituye el Consejo de la Judicatura de Transición, integrado por tres ecuatorianos, designados uno por la Asamblea Nacional, otro por el Presidente de la República y un tercero por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La contradicción de este órgano con el diseñado en Montecristi es evidente, y, con indiferencia de las intenciones de quienes concibieron la reforma, ponen al Consejo de la Judicatura en manos de las que se quiso liberarlo originalmente en la Constitución. Este órgano, tanto o más subordinado a los poderes políticos que el Congreso de antaño, es el que, en el plazo de 18 meses, deberá dirigir los procesos de selección de los jueces y demás servidores de la Función Judicial, organizar y gestionar las escuelas de formación y capacitación judicial, administrar la carrera y la profesionalización judicial, amén de ejercer las otras facultades que para el Consejo de la Judicatura permanente contempla el Código Orgánico de la Función Judicial.

En definitiva, sin entrar al examen de la independencia ni de la calidad del trabajo del Consejo de la Judicatura de Transición, lo que sí es indiscutible es el nexo en sí mismo peligroso del órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial –que es lo mismo que decir jueces, cortes y tribunales– con los políticos, cuyo actos deben juzgar así cuando resuelven los contenciosos en los que son partes los miembros de estos órganos como personas, como cuando actúan en ejercicio del poder del que están investidos, y aún más cuando juzguen los actos institucionales de quienes, a la postre, dependen.

## El régimen permanente

Aunque el régimen de transición es incuestionablemente una regresión al pasado que en Montecristi se quiso remontar, el régimen definitivo que se impuso en el referéndum de 2011; es, además de regresivo, incoherente con varias otras normas constitucionales y con los principios del Estado constitucional de derechos y justicia.

Desde la Constitución de 1998, hay una norma a la que se ha reconocido suma importancia para erradicar la corrupción e impunidad; es la que prohíbe ocupar cargos en los organismos de control y regulación a los funcionarios o funcionarias de instituciones y órganos que se encuentren sometidos a su control y/o regulación.

En virtud de las reformas constitucionales aprobadas en el referéndum, el Consejo de la Judicatura que ha de constituirse para el futuro y de manera definitiva debe estar integrado ya no por nueve vocales como preveía la Constitución antes de las reformas, sino por cinco vocales; uno de los cuales y con la función de Presidente será el Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

El Presidente de la Corte Nacional de Justicia, personal e institucionalmente está bajo el control y regulación del Consejo de la Judicatura, sin contar los conflictos que pueden surgir con el Fiscal General y el Defensor Público General, que por pertenecer a la Función Judicial podrán ser considerados entre los sometidos al control y regulación del Consejo de la Judicatura, como ya de hecho ocurrió hace muy poco tiempo.

Esta integración del Consejo de la Judicatura no solo que estaría en conflicto con lo prescrito en el art. 232 de la Constitución de la República, sino que repugna a los más elementales principios de justicia y moral pública que proscriben que una persona o institución sea, a la vez, autoridad con poder para controlar y regular su comportamiento y autoridad sujeto a su propio control y regulación.

Admito que la antinomia entre el art. 232 de la Constitución y la integración del Consejo de la Judicatura aprobada en el referéndum puede ser resuelta con el argumento jurídicamente válido de que esta integración es una excepción a la regla general del art. 232, pero ¿habrá argumento en la conciencia de una mujer u hombre probos ante el conflicto de intereses entre órgano de control y órgano controlado?

Pero, he dicho más arriba que la Constitución de Montecristi constituyó a la Función Judicial en garante principal de los derechos y garantías constitucionales y en contralor de primera instancia de la constitucionalidad del ordenamiento

jurídico, y para que cumpla a cabalidad tan augusta función, diseñó un poder totalmente independiente de los poderes públicos que podían violarlos.

El representante de la Asamblea Nacional ¿podrá mantener indiferencia ante los jueces, tribunales o cortes que planteen la inconstitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional a la que representa en el Consejo del Judicatura?, y, lo que es más improbable, ¿podrá el representante del Presidente o Presidenta de la República calificar favorablemente a los jueces, tribunales o cortes que declaren la invalidez de los actos del Ejecutivo por violatorios de los derechos humanos?

Es posible que los partidarios de las reformas constitucionales, aprobadas como enmiendas, respondan afirmativamente a las preguntas que dejo planteadas, y a lo mejor tengan razón si es que ellos fueran esos funcionarios o funcionarias; pero las instituciones tiene que ser concebidas y organizadas en razón de los hombres y mujeres comunes y no de los excepcionales dechados de virtud y talento, por ser partidarios del Gobierno.

La Corte Constitucional opinó muy positivamente sobre el hecho de que se cambiara la composición del Consejo de la Judicatura y se conservara tanto sus funciones como las de la Función Judicial; para mí, en cambio, en esto está el peligro para los derechos y garantías constitucionales porque si quienes pueden violarlos son parte del órgano del control de los jueces, tribunales y cortes que deben jugar a los eventuales violadores, los habitantes del Ecuador tenemos derecho a dudar del miedo de estos juzgadores respecto de sus controladores.

La constitucionalidad del referéndum y de la consulta popular fue ampliamente debatida en la campaña que antecedió a las votaciones; desde la perspectiva del Derecho positivo, este asunto está resuelto por el dictamen de la Corte Constitucional; pero desde el punto de vista científico, sigue pendiente. Por ahora, basta señalarlo.

Igualmente, por ahora, me limito a recordar que los otros temas resueltos en el referéndum y consulta significan una regresión en materia de derechos y garantías; que violaron la Constitución en cuanto al procedimiento, lo mismo que en su contenido.