

La administración de justicia en Ecuador 2012



Vanesa Aguirre Guzmán

El entorno constitucional y legal de la administración de la justicia

La Constitución de Montecristi, aprobada mediante referendo el 28 de septiembre de 2008,¹ obedece en su concepción a nuevos paradigmas. Su formulación propone un modelo de Estado con una estructura y organización distintas. En lo que concierne a la Función Judicial, también se impone una importante modificación, tanto en la composición y atribuciones de tribunales y jueces, como en los principios que informan la actividad jurisdiccional y la sustanciación de los procesos. En todos estos aspectos, la Constitución toma como eje central la “constitucionalización” del Sistema de administración de justicia.² Este se legitima, finalmente, cuando jueces y juezas brindan una tutela efectiva y adecuada, que sea además accesible a todas las personas.³

1. Promulgada en el Registro Oficial (RO) 449, de 20 de octubre de 2008.
2. Un completo detalle sobre las líneas rectoras de la reforma judicial a partir de la Constitución de 2008, puede consultarse en Andrade Ubidia, Santiago, “La Función Judicial en la vigente Constitución de la República”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN), 2009, p. 239-268; véase también del mismo autor, “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador de 2008”, en Santiago Andrade y Luis Ávila, edit., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), 2009, p. 3-44; Luis Fernando Ávila Linzán, “La constitucionalización de la administración de justicia en la Constitución de 2008”, en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución de 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito, MJDHC, 2008, p. 227-283.
3. Véase art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

Para que estos objetivos se plasmen en la realidad, la institucionalización de ciertos principios deviene en imperativo. En otras palabras, no basta que estos sean únicamente enunciados. Para que la administración de justicia se “constitucionalice”, se requiere en esencia, de un poder judicial fuerte, con capacidad de atender las pretensiones legítimas de los ciudadanos, y esto solo se logra cuando es independiente e imparcial. Se precisa de un número adecuado de juezas y jueces debidamente capacitados, porque de lo contrario, no podrán brindar una tutela adecuada; que cuenten, además, con todos los poderes necesarios para conducir adecuadamente los procesos a su cargo. La transformación de la justicia también demanda contar con herramientas normativas adecuadas, que instrumenten estos anhelos; con edificaciones funcionales, que asimismo sean accesibles a las personas. Es preciso además, una buena coordinación entre todas las instituciones, órganos y personas que conforman el sector justicia y una carrera judicial que garantice que solo las personas más idóneas, competentes y comprometidas tengan a su cargo la delicada tarea de dirimir conflictos de relevancia jurídica.

Como se aprecia con la simple enunciación, tales condiciones no son fáciles de lograr. Si bien la visión constitucional de la Función Judicial se ha visto plasmada, de una u otra forma, con la expedición en 2009 del Código Orgánico de la Función Judicial, es obvio que el cambio no depende únicamente de la ley. Se requiere también de una cultura que busque, de parte de los actores involucrados en el sistema de justicia, un verdadero compromiso para que este anhelo no naufrage en el mar de las buenas intenciones.

Ahora bien, como el Estado es el primero que está llamado a brindar, en excelencia de condiciones, el servicio público de administración de justicia, lo primero que se espera es que la organización de tan importante poder se acomode a las finalidades ya referidas. No en vano se ha llegado a afirmar que el derecho a la tutela judicial efectiva –finalidad de la actuación jurisdiccional– es un derecho de *prestación*: el Estado debe brindar todas las condiciones que sean necesarias para que los tribunales otorguen una cobertura que sea adecuada.⁴ Por una parte, juezas y jueces adquieren un nuevo rol, que fue referido someramente; por otro lado, está el Consejo de la Judicatura, órgano a cuyo cargo está el gobierno y la administración de la Función Judicial, en una dimensión que, con la Constitución de 2008, crece inusitadamente.

Satisfacer las ansias de justicia de la población no es, de ninguna manera, una tarea fácil, y se equivocan quienes piensan que la transformación de la justicia

4. Ángela Figueruelo Burrieza, *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 49-50. Recuérdese que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, ejerce en régimen de monopolio la potestad de administrar justicia (aunque existen otros estamentos en los que válidamente se resuelven conflictos de relevancia jurídica). Si no asume con mediana competencia la potestad que se ha reservado para sí, no podrá tampoco exigir, con éxito, que los particulares ejerzan autotutela fuera de los casos permitidos por la ley. Un buen sistema de administración de justicia preserva los valores sociales; refuerza la idea de obediencia a la ley y el sentido de responsabilidad en la ciudadanía.

se logra de un día para otro, sin considerar todas las condiciones antes descritas, en plazos realistas y contando con escenarios que permitan institucionalizar (lo que se traduce en que las medidas sean duraderas y sus efectos permanezcan) el cambio para mejor. Pero también es cierto que el cambio ha sido pretendido durante muchísimo tiempo, y que el Ecuador no podía seguir esperando más por esa modificación. Por eso es que la Constitución de Montecristi y el Código Orgánico de la Función Judicial expresan, al menos en el plano de lo normativo, que solo cuando se cuente con un poder judicial fuerte, independiente y con tribunales integrados por los y las mejores profesionales, se podrá satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva.

Este documento pretende analizar brevemente las acciones que, durante 2012, adoptó el Consejo de la Judicatura transitorio para lograr la transformación de la justicia y cómo ello ha incidido esencialmente en tres sectores: a) el manejo de la carrera judicial y de nombramientos de nuevos juzgadores (desde la perspectiva del respeto a los derechos de funcionarias y funcionarios como de las personas que son usuarias del sistema para contar con un servicio calidad); b) la atención a la infraestructura física, como medio que permite un mejor acceso a la justicia por parte de la población; c) su rol como garante de la independencia judicial, medio indispensable para avalar la imparcialidad de los tribunales. Es importante recordar que este órgano actúa en virtud del mandato expresado en las urnas el 7 de mayo de 2011. También que su mandato, al momento en que se escriben estas líneas, está por fenecer, y que se le encargó “transformar” la justicia en un plazo cortísimo, de apenas dieciocho meses.

El rol del Consejo de la Judicatura de transición a raíz del referéndum y la consulta popular de 2011

Como se anticipó, el marco de actuación del Consejo de la Judicatura de transición radica en el referéndum y consulta popular del 7 de mayo de 2011.⁵ Según este mandato, a dicho órgano incumbe la difícil tarea de “transformar” la justicia. Se dijo también que ello es muy difícil de lograr en plazos cortos y que no se puede concluir, a rajatabla, que la justicia haya, en efecto, “cambiado”. Sí puede

5. La pregunta 4 mereció una votación positiva del 52,02%; la pregunta 5, el 52,66%. Las preguntas señalaban: Número 4: “¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, Enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?”. Número 5: “¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?”. Consejo Nacional Electoral, “Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011”, RO 490, Suplemento 1, de 13 de julio de 2011.

analizarse, sin embargo, el resultado de las actuaciones del Consejo de la Judicatura, que recibió tal encargo.

Conviene recordar los siguientes aspectos, porque enmarcan –de una u otra manera– las acciones del Consejo de la Judicatura de transición: a) una declaratoria de emergencia del poder judicial, por pedido del presidente del Consejo de la Judicatura con la finalidad de “resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el derecho a la justicia contemplado en la Constitución de la República y prevenir una inminente conmoción interna”,⁶ b) un plazo cortísimo para plasmar objetivos tan complicados como la creación y funcionamiento de una escuela judicial, celeridad en la tramitación de los procesos, o mejorar la infraestructura de las dependencias judiciales; c) la entrega de amplios poderes a sus miembros, lo cual, sin embargo, no está relacionado directamente con la consulta popular y referéndum, sino con el hecho de que, constitucionalmente, es el órgano de gobierno, administración y vigilancia de la Función Judicial;⁷ y d) la forma en la cual se integró el organismo.

Para llevar adelante tan difícil tarea, el Consejo de la Judicatura se planteó objetivos estratégicos que se vieron plasmados en seis ejes estratégicos: 1. talento humano; 2. modelo de gestión; 3. infraestructura civil; 4. infraestructura

6. Mediante oficio 123-P-CJT-MJ-2011, de 29 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de la Judicatura transitorio solicitó del Presidente de la República la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial. Las razones: “i) no se cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional, ii) no se han sostenido los procesos de modernización por lo que no se han conseguido los resultados esperados, iii) las estructuras orgánico funcionales no se compadecen con las exigencias ciudadanas de la Función Judicial, iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia, v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tiene fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas así como la inacción de los órganos de administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la Función Judicial y de esta con las dependencias involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana; vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la Función Judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40%) con respecto al año 2002; viii) el decremento de la resolución de las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70%) de resoluciones previstas en el año pasado, ix) todas las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas mil quince causas que deben ser atendidas”. Véase DE 872, de 5 de septiembre de 2011, ROS 531, de 9 de septiembre de 2011.
7. Según el art. 181 de la Constitución del Ecuador, de 2008, al Consejo de la Judicatura incumbe: “1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial; 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos; 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas; 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial; 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”.

tecnológica; 5. cooperación interinstitucional; y 6. gestión financiera equitativa.⁸ No es posible analizar en detalle cada uno de los procesos derivados. Conviene entonces resaltar los aspectos (sean positivos o negativos) de la gestión del Consejo de la Judicatura, en atención a si ayudaron o no a fortalecer la confianza de la ciudadanía en la administración de justicia, si hicieron efectivo el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial, pues, finalmente, estas deberían ser las grandes metas del órgano que gobierna, administra y vigila el poder judicial. En los párrafos que siguen, se hará especial referencia a la gestión, supervisión y disciplina del talento humano, como a la inversión en infraestructura, los aspectos más cuestionados por la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador constituida a finales de 2011.⁹

Las actuaciones del Consejo de la Judicatura de transición en 2012. Incidencia en la mejoría, límites e informe de la Veeduría Internacional

En atención a los ejes antes mencionados y en consideración al Informe de rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura de julio 2011 a enero 2013,¹⁰ y el Informe final de la Veeduría Internacional, citados, se enfatizan los siguientes puntos: a) La gestión del talento humano; el ejercicio de la potestad disciplinaria;

8. Estos ejes persiguen, según lo ha señalado el Consejo de la Judicatura transitorio, la reforma de la calidad del sistema judicial, para asegurar la exigibilidad de los derechos de las personas (en especial la seguridad jurídica y el debido proceso); el fortalecimiento integral de los servicios judiciales, “a través de implementar políticas, estrategias y líneas de acción”; la promoción del desarrollo del personal judicial, “como línea agregadora de valor del Sistema Judicial”; la aplicación de sus competencias de control, vigilancia y disciplina sobre los órganos que conforman el sector justicia, “en el marco de la transparencia organizacional”. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos! Rendición de cuentas julio 2011-enero 2013”, Quito, 26 de enero de 2013, p. 11, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/multimedia/material-didactico.html>>, consultado el 31 de enero de 2013. Un resumen de las metas a cumplir en observancia de estos ejes se puede encontrar también en Consejo de la Judicatura, “Ejes estratégicos”, en <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion.html>>, consulta do el 29 de diciembre de 2012.
9. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en el Ecuador”, Quito, 2012, en <http://www.participacionycontrolsosial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=8c922560-5378-495b-8a75-9b2acf7d383d&groupId=10136>, consultado el 19 de diciembre de 2012. Como se indica en este informe, la conformación de la veeduría respondió a una invitación formulada por el Presidente de la República y el Consejo de la Judicatura transitorio a un grupo de expertos internacionales, integrado por Baltasar Garzón Real (España), Carolina Escobar Sarti (Guatemala), Marigen Hornkohl Venegas (Chile), Marco Aurelio García (Brasil), Rafael Follonier (Argentina, sustituido después por Daniel Gurzi y finalmente por Víctor Hugo Foresi y Porfirio Muñoz Ledo (México).
10. Considerése que separar la gestión correspondiente al 2011, que incumbe a seis meses, podría conducir a tomar parcialmente la información, al menos en lo que a cifras concierne, de ahí que se tome el informe en su integridad.

el respeto a las decisiones jurisdiccionales; y las designaciones de jueces y juezas; y
b) La inversión en infraestructura civil y tecnológica.

a) La gestión del talento humano

En un proceso de reforma a la administración de justicia, el factor más relevante es sin duda alguna el humano. Se trata, no solamente de llegar a la meta contemplada en el Código Orgánico de la Función Judicial de alcanzar una efectiva implementación de políticas de recursos humanos que “consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción” (art. 3), sino lograr el perfil ideal requerido para quien presta tan importante servicio, y asegurar además, el derecho a la tutela judicial efectiva:

Deberá ser el de un profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia (art. 37).

Se combinan pues, al menos dos finalidades: lograr la consolidación de la carrera judicial como mecanismo idóneo para fortalecer el servicio judicial y hacerlo independiente, de modo que se convierta, no solo en el medio efectivo para garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela efectiva, sino en un verdadero contrapoder, que esté en capacidad de proteger *a la ciudadanía* cuando tenga que controlar los actos del poder, vengan del sector público o privado. Claramente recuerda Ferrajoli, a propósito del papel que desempeña la jurisdicción en la construcción de un Estado que respeta los derechos de las personas: “El juez no es precisamente un órgano del aparato del Estado”,¹¹ porque su rol radica, precisamente, en defender a las personas frente a los posibles abusos de la autoridad o de grupos de poder particulares.

En este espacio, el Consejo de la Judicatura transitorio realizó un proceso de evaluación a 5.456 servidoras y servidores judiciales, de los cuales 4.076 merecieron evaluación positiva; 1.288, evaluación negativa; se reconsideró los resultados en 1.509 casos, de los cuales 658 superaron la reconsideración y 549 no, reevaluándose

11. Las relaciones entre el fortalecimiento de la carrera judicial, su protección y su adecuado manejo con los derechos de acceso a la justicia, tutela efectiva, independencia e imparcialidad son tratados por Luigi Ferrajoli en “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell, J., Jesús Orozco y Rodolfo Vásquez, coord., *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 99-101, <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1695>>; consultado el 31 de enero de 2013. El poder judicial debe fortalecerse y crecer en razón de la protección los derechos de las personas. Véase, en el mismo sentido, a Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, trad. Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2009, 9a. ed., p. 149.

finalmente a 335 funcionarios.¹² En lo que concierne al ejercicio de la potestad disciplinaria, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió 1.354 sumarios administrativos, de un total de 2.079 (número total que incluye expedientes prescritos y resolución de recursos horizontales). De las 1.354 resoluciones, se observa que un alto porcentaje corresponde a destituciones (442), mientras el resto se reparte entre sanciones de suspensión (334), multa (202), amonestación (51); se incluye en el cuadro respectivo a los expedientes que merecieron sobreseimiento (243), a las quejas desechadas (43), a las archivadas (10) y a las prescritas (29).¹³

Durante la gestión del Consejo de la Judicatura transitorio, y esencialmente en 2012, se realizaron algunos concursos de méritos y oposición: para 101 juezas y jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia y contravenciones (ocupándose 94 vacantes y dejándose en el banco de elegibles a 113); para 313 vacantes en diversas materias a nivel nacional (designándose 210 personas y como elegibles a 133),¹⁴ y un concurso que aún no concluye para designar jueces y juezas, notarios y notarias, convocado el 16 de septiembre de 2012 (al cual se han presentado 11.735 personas).¹⁵ Finalmente, aunque no está referido en el eje de talento humano, es importante mencionar en este acápite, por estar relacionado con el proceso de selección de juezas y jueces, el concurso que se realizó para designar a las y los integrantes de la Corte Nacional de Justicia (21 jueces y juezas nacionales y 21 conjueces y conjuezas), en acatamiento de la disposición segunda del Código Orgánico de la Función Judicial, donde se postularon 666 personas.¹⁶

Ahora bien, como se puede apreciar en las cifras antes citadas, si el número de funcionarias y funcionarios a nivel judicial evaluado fue de aproximadamente 5.500 (sin contar el personal a contrato, ni los funcionarios que laboran en el área administrativa), las cifras revelan que un alto porcentaje mereció ser separado de su cargo (destitución) y que otro grupo importante no superó la evaluación. Algunos, incluso, se desenrolaron voluntariamente, ante el temor de no poder superar la evaluación que incluyó pruebas de carácter psicológico y de conocimientos. Tal depuración pone en relieve que la situación estructural de la Función Judicial es (o era) sumamente grave al momento en que el Consejo de la Judicatura transitorio asumió las riendas de este poder. Por otra parte, en lo que concierne a la designación de jueces y juezas, sea a nivel de tribunales de instancia o a nivel de la Corte Nacional, diversos actores sociales y políticos presentaron numerosas críticas al procedimiento.

Es imposible detallar todos esos reclamos, aunque, en el fondo, se relacionan principalmente con la falta de transparencia en el proceso de evaluación y separación y con los resultados de los concursos que, al menos en sus últimas etapas, presentaron graves falencias, lo que incide igualmente –y en lo principal– en

12. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 84.

13. *Ibid.*

14. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 85-87.

15. *Ibid.*, p. 93.

16. *Ibid.*, p. 51 y s.

el sentir de que la conformación del más alto tribunal, no obedeció a parámetros objetivos, al menos en su última etapa.

La Veeduría Internacional presentó sendos informes preliminares,¹⁷ donde advirtió de estos problemas y realizó diversas recomendaciones, reiterándolas en el informe final: 1. que las evaluaciones se efectúen con reglas claras y que puedan ser conocidas de antemano por los destinatarios (en especial se recomienda que las evaluaciones psicológicas no sean parámetros vinculantes, excepto cuando se observe alguna alteración psicológica que afecte al normal desarrollo profesional), con respeto a los derechos humanos de funcionarias y funcionarios, garantizando su proyecto de vida, profesional, personal y familiar, y que, en el caso de desenrolamiento, se cumpla con los compromisos económicos respectivos; 2. que el Estado garantice la participación de instancias internacionales y de colectivos profesionales y sociales que deseen participar en el proceso de reforma; 3. que se regulen los procesos de quejas y de incentivos para servidoras y servidores judiciales; 4. que se garantice “el respeto y no injerencia de los demás poderes del Estado en la Función Judicial”, pues “la división de poderes no debe ser solo una teoría, sino una realidad insoslayable, sin olvidar que todos ellos forman parte del Estado y, por ende, todos, están obligados a coadyuvar a conseguir en forma diversa, pero integral, los fines del mismo, en beneficio del pueblo a quien representan”;¹⁸ 5. que se facilite a los usuarios del servicio el acceso a las instancias de control cuando no se les brinde un servicio judicial óptimo, preservando a las funcionarias y funcionarios denunciados de posibles abusos en el ejercicio de la queja, sin importar la fuente de donde provengan, para evitar que se convierta en un mecanismo de quebrantamiento del principio de independencia e imparcialidad; 6. que el ingreso a la Función Judicial esté regulado en forma diáfana, de modo que no exista espacio para la discrecionalidad, por lo cual se recomendó que, por ejemplo, “la audiencia o entrevista final en el proceso de evaluación para acceso a la Función Judicial no sea el último acto de aquel y se reconsidere asimismo, la excesiva puntuación de aquella. Con ello se garantizaría la transparencia en la selección de los postulantes que puede quedar empañada como ha sucedido en algún caso, en los procesos de selección que han tenido lugar durante el período al que extiende su trabajo esta veeduría”.¹⁹

Para la Veeduría Internacional, “sin perjuicio de incidir en forma específica en el grado de cumplimiento” de estas recomendaciones, “algunas de las situaciones más polémicas [...] permanecen hasta la actualidad”;²⁰ lo cual quiere decir

17. Participación y control social, “Primer Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?p_l_id=38118&folderId=487846&name=DLFE-5982.pdf; “Segundo Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?p_2l_id=38118&folderId=487846&name=DLFE-5959.pdf; “Tercer Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=5f931797-0213-4db1-b741-3e305f4bc676&groupId=10136, consultado el 19 de diciembre de 2012.

18. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 13-15.

19. *Ibid.*, p. 15.

20. *Ibid.*, p. 13.

que el Consejo de la Judicatura debía poner especial atención en que los procedimientos de evaluación no constituyan mecanismos punitivos, sino que se realicen al amparo de estrictos parámetros de imparcialidad, para preservar el derecho a la estabilidad y a la carrera judicial de los funcionarios y de las funcionarias; que en los procedimientos administrativos sancionadores no se evalúe actuaciones jurisdiccionales (la Veduría Internacional critica enfáticamente, por ejemplo, que el ente disciplinario acuda con demasiada frecuencia al “error inexcusable” como mecanismo de control, que es subjetivo),²¹ sino únicamente incorrecciones en la tramitación de los procesos o cuestiones de carácter administrativo, pues a la larga, esto incidirá muy seguramente en el menoscabo de la independencia interna.

En esta línea, resulta inconcebible que, a través de un memorando, el órgano de control haya pretendido, en el Distrito de Pichincha, señalar criterios jurisdiccionales a los jueces y juezas que tramitan acciones de protección, a través de un memorando que, en su parte medular, dice:

En forma reiterativa se ha debido aplicar sanciones en contra de aquellos jueces que han resuelto favorablemente acciones de protección de actos administrativos, cuyo objeto de reclamación tiene que ver con aspectos de mera legalidad

21. *Ibid.*, p. 43. “En este sentido, ha de llamarse la atención sobre la regulación del denominado error inexcusable que se encuentra contenido en el Código Orgánico de la Función Judicial, y que en los requerimientos que se ha realizado en esta Veduría Internacional se ha acreditado que puede enmascarar acciones disciplinarias que suponen auténticas revisiones jurisdiccionales. Esta potencial injerencia debería ser eliminada y acogerse un sistema disciplinario pormenorizado, con cláusulas definidas y con prohibición expresa de la aplicación analógica en perjuicio del supuesto responsable.” Ciertamente es difícil definir lo que debería entenderse por “error inexcusable” –y tanto es así que algunos autores han calificado al “error judicial”, noción de la que se deriva la de error inexcusable– como de carácter “sentimentaloide”, porque “es un concepto que se siente más que se expresa”, por lo cual incumbe a la jurisprudencia delimitar los casos en que se está o no ante un yerro que afecta gravemente a la actividad jurisdiccional. Véase Vicente Guzmán Fluja, *El derecho...*, p. 151. El Código Orgánico de la Función Judicial no contempla una definición de lo que es “error inexcusable” por las razones antes señaladas, por lo cual, para evitar el problema denunciado por la VI, o cualquier decisión rayan en la subjetividad, determina que constituye *infracción gravísima*, susceptible de destitución, el que un funcionario administrativo vulnere, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de servidoras y servidores de la Función Judicial (art. 109.1). La pregunta que queda es *quién* debería calificar si la actividad de supervisión es o no abusiva: quizá sea necesario que exista primero una declaración *jurisdiccional* (vía, por ejemplo, recurso de apelación o casación) para que en verdad el “error inexcusable” sea tal. Quizá el ejemplo más palpable de cómo determinarlo está en el recurso de revisión (las causales previstas en el art. 360 del Código de Procedimiento Penal muestran que la decisión jurisdiccional pudo contaminarse gravemente, por lo cual es necesario, aun cuando la sentencia ya haya sido ejecutada, a revisar en forma extraordinaria el pronunciamiento). Para concluir, sí debe advertirse que *no siempre* (y eso parece olvidarlo la autoridad administrativa, como lo anuncia la VI) el juez tiene la “intención” de causar daño. Ese elemento volitivo debería ser tomado en cuenta para morigerar la sanción, lo cual refuerza la tesis que aquí se expone: que preceda un pronunciamiento jurisdiccional que, con elementos objetivos, determine no solo si hubo el error, sino en qué circunstancias se produjo.

y que pueden ser impugnados en la vía judicial, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; por lo que incurrir en la falta prevista en el numeral 7 del art. 9 del Código Orgánico de la Función Judicial, al aplicar indebidamente normas jurídicas expresas.²²

El lector puede juzgar por sí solo el contenido de tal oficio. Si finalmente el juez o la jueza adoptan un camino erróneo, para eso deberían estar los remedios jurisdiccionales, y de todas formas, siempre se tendrá que responder, en la vía penal, administrativa o civil, como bien lo dispone el Código Orgánico de la Función Judicial. En definitiva, parece siempre aconsejable que quien establezca la existencia de un “error inexcusable” sea *otro juzgador*, pues, ¿con qué elementos de juicio puede contar, quien no tiene formación jurídica para llegar a una conclusión que entraña tanta gravedad?; y que de esa determinación surjan las responsabilidades antes señaladas. De lo contrario, el camino a la arbitrariedad, aun sin quererlo intencionalmente el órgano de control, estará abierto. Y, parece evidente, se abrirá una puerta peligrosa al socave de la independencia interna de los juzgadores.

Por último, se reseñarán las observaciones y recomendaciones sobre el proceso de selección de juezas y jueces de la Corte Nacional. En su primer informe preliminar,²³ la Veeduría Internacional vislumbró como “nudos críticos” diversas denuncias referidas principalmente a la falta de transparencia y a la aplicación de criterios subjetivos, especialmente, a través del mecanismo de la *entrevista final*, que –sostiene– incidió para que se otorguen puntajes más altos a unos candidatos en detrimento del resultado obtenido por otros.

Para la Veeduría Internacional se desatendió a los principios de igualdad, probidad, no discriminación y publicidad –recuérdese que estos están contemplados en los art. 176 de la Constitución y 36 Código Orgánico de la Función Judicial como informadores de la carrera judicial–, y la selección presentó diversas falencias, según los comisionados, entre las que se destacan: 1. la puntuación y calificación en la fase de calificación de méritos, no se hizo correctamente, basándose en la interpretación del Comité de Expertos; 2. en lo que concierne a la fase de oposición, la audiencia o entrevista a las y los participantes, en el momento final de la fase, y la puntuación (10 puntos), “presenta riesgos innecesarios que podrían afectar a la transparencia y pureza de todo el proceso”.²⁴ En efecto, la forma de calificación no

22. Memorando 1605-CJT-IEM-S-2012, de 9 de julio del mismo año y fue puesto en conocimiento el 11 del mismo mes y año mediante circular No. 1605-DPP-CJT-IEM-S-212, Recojo textualmente lo que en este dice: “en forma reiterativa se ha debido aplicar sanciones en contra de aquellos jueces que han resuelto favorablemente acciones de protección de actos administrativos, cuyo objeto de reclamación tiene que ver con aspectos de mera legalidad y que pueden ser impugnados en la vía judicial, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; por lo que incurrir en la falta prevista en el art. 9, num. 7, del Código Orgánico de la Función Judicial, al aplicar indebidamente normas jurídicas expresas”.

23. Participación y control social, “Primer Informe...”, p. 40-45.

24. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 58.

inmediata de la misma, sin presencia del interesado/a; la falta de explicación del voto, a veces ajustado con decimales excesivamente precisos; así como, el amplio puntaje (10) pueden contribuir a que las decisiones se tornen en arbitrarias y sin ningún tipo de control, determinando, como ocurrió en algunos casos, que otros candidatos claramente mejor posicionados en todo el proceso anterior quedaran fuera del concurso”. En consecuencia, y según se expresa en el informe, “debería reformularse la ubicación de fase de audiencia, su puntuación, la inmediatez de la misma, siempre a presencia del candidato/a, y, eventualmente su desaparición”, y concluye: “El análisis de los videos, demuestra que el contenido, en algunos casos, fue muy etéreo; en otros excesivamente puntual; y, en general, carente de consistencia para otorgar la suma posible de 10 puntos”.²⁵ Ahora bien, seguramente mirando estos inconvenientes, es que el nuevo presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh, informó en rueda de prensa el 5 de febrero de 2013, en Guayaquil, que se revisaría la metodología para la selección de los nuevos jueces, para evitar justamente los problemas descritos.²⁶

La Veeduría Internacional sugirió que la Corte Nacional de Justicia “como órgano máximo de la jurisdicción, y a través de la Sala o del mecanismo que corresponda, se pronuncie sobre la genuinidad [sic] del proceso de selección de los jueces/

25. Como ejemplo palpable de estas inconsistencias, la VI señala, textualmente: “4. Una vez analizadas y sumadas las valoraciones anteriormente descritas se obtiene que de la suma de la fase de mérito, prueba teórica y prueba práctica, la Dra. Yupangui Carrillo, obtuvo la calificación final de 76,72 sobre 90, puntaje que la ubicó en el puesto 12 antes de rendir la audiencia pública; mientras que la Dra. Blacio Pereira, obtuvo la calificación final de 76,77, puntaje que la ubicó en el puesto 45 antes de la audiencia pública dentro de dicho Concurso. [...] 5. Al revisar los archivos de audio y video de las audiencias públicas realizadas tanto por la Dra. Yupangui como por la Dra. Blacio, se pudo apreciar que las dos postulantes según el Instructivo de audiencias públicas en su artículo 5 serían calificadas de manera individual por cada Vocal del Consejo de la Judicatura, según los siguientes parámetros de calificación: a) Justificación de la aspiración a pertenecer a la Corte Nacional de Justicia con una calificación de hasta 3 puntos; b) Experiencia de la persona postulante con una calificación de hasta 2 puntos; y c) Concepción de la persona postulante sobre la Administración de Justicia con una calificación de hasta 5 puntos; sumados estos puntajes parciales nos da una nota final de 10 puntos. Revisados los archivos de audio y video de las audiencias públicas, la VI no ha podido establecer cuáles fueron los criterios en los que se basó cada Vocal del Consejo de la Judicatura para asignar dichas calificaciones a las postulantes anteriormente mencionadas. Lo cierto es que, después de la puntuación asignada, sin explicación de voto, la postulante Dra. Yupangui (se encontraba en el puesto 12 antes de dicha entrevista) quedó fuera de los 21 Jueces de la Corte Nacional de Justicia y la Dra. Blacio (se encontraba en el puesto 45 antes de la entrevista) entró entre los 21 jueces de la Corte Nacional de Justicia”. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 47-48.
26. “Jalkh dijo estar ‘totalmente de acuerdo’ con que la audiencia final que se realiza a los postulantes ‘no sea justamente la parte final del proceso (de selección), sino anterior’. La audiencia oral ha sido cuestionada por la supuesta discrecionalidad en su puntuación. Jalkh manifestó que el Pleno de la Judicatura considerará aquello y determinará mecanismos por los cuales se reduzca al mínimo ‘cualquier margen de discrecionalidad en los procesos de selección’, en El Comercio, “La judicatura revisará el método de selección de jueces”, en *El Comercio*, Quito, 5 de febrero de 2013, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Gustavo_Jalkh-Consejo_de_la_Judicatura-jueces-Ecuador_0_860314164.html>, consultado el 6 de febrero de 2013.

zas de la misma producido; establezca las consecuencias del mismo; fije los parámetros en los cuales debe realizarse, y garantice el derecho al recurso en sede judicial del referido proceso a quienes resultaren preteridos”.²⁷ En un comunicado de 20 de diciembre de 2012, la Corte expresó que, conforme al art. 264.1 Código Orgánico de la Función Judicial, no le corresponde pronunciarse sobre el tema, y que los parámetros para el proceso de selección se encuentran fijados en la Constitución del Ecuador 2008 y el Código Orgánico de la Función Judicial; en definitiva, que no le compete “emitir un pronunciamiento sobre la ‘genuidad’ del proceso de selección de los jueces/zas, ni establecer las consecuencias del mismo”.²⁸ Aunque la afirmación es –a priori– cierta, ya que la Corte Nacional no es el órgano nominador que efectuó el concurso, también es verdad que lo señalado en su comunicado, no confirma ni desdice lo observado por la Veeduría Internacional. Hubiese sido deseable que, sin rodeos, exista un pronunciamiento explícito sobre el proceso de selección, al menos de quienes fueron señalados en el informe, o bien del Consejo de la Judicatura transitorio, que en su informe de labores se limita a decir sobre las recomendaciones formuladas por la Veeduría Internacional sobre los concursos públicos que “el cambio realizado es rápido y simultáneo, pero al mismo tiempo perfectible”.²⁹

b) La inversión en infraestructura civil y tecnológica

Los datos de inversión en infraestructura civil y tecnológica son espectaculares: el total de contrataciones realizadas por el Consejo de la Judicatura transitorio fue de US \$ 354'127.559,01. Resulta significativo que los contratos de infraestructura civil se realizaron al amparo del régimen de *emergencia* (138, con una inversión de US \$ 268'669.981,94); mientras que en los relativos a infraestructura tecnológica, 28 se acogieron a esta modalidad, cinco a régimen especial y uno fue de consultoría, bajo la modalidad de contratación directa (sumando estos tres US \$ 60'932.553,46). Es importante aclarar que estas inversiones fueron realizadas durante el período agosto 2011 a diciembre 2012.³⁰

En general, la Veeduría Internacional destaca que, en su mayoría, el presupuesto otorgado para estos rubros fue cumplido en un porcentaje aceptable, pero relata que al no contar oportunamente con la información necesaria por parte del Consejo de la Judicatura, no pudo “revisar los contratos suscritos a fin de hacer un seguimiento de los procesos de contratación y de las obligaciones contractuales en función de plazos de entrega, ampliaciones de plazo, garantías, calidad de los bienes

27. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 58-59.

28. Corte Nacional de Justicia, “Pronunciamiento de 20 de diciembre de 2012”, en <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/informe%20veeduria%20internacional/Informe%20Final%20veeduria.pdf>.

29. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 213.

30. *Ibid.*, p. 49.

y servicios contratados, selección de proveedores, montos pagados, actas de entrega recepción, entre otros”.³¹ Empero, señala expresamente que de la información recibida, “en el período del 26 de julio de 2011 al 31 de octubre de 2012, se suscribieron 410 contratos por diseños, ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios por un monto total de US \$ 284’159.797,59, de los cuales se mantiene un saldo por amortizar de US \$ 109’828.646,46 que equivale al 39% de los anticipos entregados”. Sobre la inversión en infraestructura tecnológica, no hay cifras específicas.

La Veeduría Internacional parece sugerir entonces, finalmente, que estuvo imposibilitada de dar un pronunciamiento de carácter *cualitativo* –lo cual es grave, porque la mayoría de contratos se sujetaron al régimen de emergencia– y se limita a recomendar que se sigan “desarrollando las acciones pertinentes, a fin de que los objetivos y metas planteadas en el Programa de Reestructuración de la Justicia, se cumplan de acuerdo a lo planificado, tanto en los ejes estratégicos como en el cronograma”, y que se realice “el seguimiento a la ejecución de los contratos, a fin de que se amorticen con oportunidad los anticipos entregados y se cumplan los términos contractuales, precautelando los intereses institucionales”.³²

En lo concerniente a la implementación de mecanismos tecnológicos, la Veeduría Internacional resalta que “no solo es visible físicamente, sino que se ha comprobado su utilización con una infraestructura tecnológica robusta y de última generación que estará al alcance de todos/as los/as usuarios/as a nivel nacional, e incluso para los ecuatorianos y ecuatorianas radicados/as en el exterior”,³³ destacándose también la integración tecnológica con entidades como el Registro Civil y la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. No obstante, advierte que este adelanto va de la mano de un proceso integral de reforma procesal, que contemple, entre otras cosas, programas que permitan grabar las actuaciones judiciales en soportes de audio y video, o que se consolide un solo sistema informático con el *software* Justicia 2.0, para “facilitar la actuación de los/las operadores de justicia, con una intervención coordinada de todo el sector justicia y seguridad, que dé resultados sostenibles a mediano y largo plazo”. Concluye que “las observaciones y recomendaciones de la veeduría fueron recogidas por el Consejo de la Judicatura en Transición y se podrán comprobar plenamente, cuando arranque en su totalidad el sistema Justicia 2.0”.³⁴

Conclusiones

El Consejo de la Judicatura transitorio, en su informe de labores, expresa que entregó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 44 carpetas

31. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 88.

32. *Ibid.*, p. 93-94.

33. *Ibid.*, p. 22-23.

34. *Ibid.*, p. 24.

de documentos “que sustentan el cumplimiento de todas y cada una” de las 115 recomendaciones efectuadas por la Veeduría Internacional.³⁵ Con esta única declaración resulta complicado establecer si en verdad esas recomendaciones fueron o no implementadas en la práctica. Es obvio que no puede exigirse de primera mano “visualizarlas”, al menos en el plano operativo, porque si bien se observan muchos avances, hay que recordar siempre que la mejora de la administración de justicia, no depende únicamente, por ejemplo, de inversiones cuantiosas de dinero, o de la mejoría en los sistemas computacionales (resulta un sinsentido, por ejemplo, la dispersión de los juzgados y tribunales en Quito, conociéndose de sobra los graves problemas de tránsito que aquejan al Distrito Metropolitano).³⁶

La administración de justicia es una tarea *compleja* que requiere principalmente de un fuerte nivel de compromiso de parte de sus actores. Decíase que su esencia está en el talento humano, porque a final de cuentas, son las personas (sean jueces, juezas, fiscales, defensoras o defensores) las responsables de hacer accesible la justicia a los ciudadanos. Y si quedan dudas en cuanto a los procesos de reestructuración de este recurso, como en las instrucciones que se den a los jueces para que fallen en uno u otro sentido (como queda evidenciado con el citado oficio sobre las acciones de protección), la justicia siempre sufrirá por la desconfianza que se transmite a la ciudadanía, particularmente en lo que concierne al respeto a la independencia interna.

Las condiciones de la administración de justicia, al menos en el plano operativo, a la fecha en que el Consejo de la Judicatura transitorio asumió funciones, no eran las mejores. Y, ciertamente, la tarea de modernizar y mejorar la justicia tiene un alto grado de dificultad, porque el sector es intrínsecamente complicado. Sigue habiendo exceso de causas y pocos tribunales; no se ha implementado aún un sistema de proceso por audiencias en todas las materias (aunque el Consejo de la Judicatura manifestó la intención de hacerlo, a través de un proyecto de código general del proceso, que recibió numerosas críticas por tratarse de un modelo extranjerizante y que desconoce la realidad nacional);³⁷ los usuarios del sistema acotan que si bien se observan avances a nivel de la implementación de tecnología, un buen número de funcionarias y funcionarios judiciales no está debidamente capacitado; no siempre se observa coordinación entre fiscales, jueces y defensores públicos; el manejo de la carrera judicial, al menos en su etapa de ingreso, ha sido duramente cuestionado, etc. En suma, el escenario presenta muchas complicaciones. En tan poco tiempo, el Consejo de la Judicatura no podía, literalmente,

35. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 213.

36. Las quejas de los usuarios del Sistema han sido reiteradas en varios momentos; tómese como ejemplo de esto el boletín del Colegio de Abogados de Pichincha No. 3, diciembre 2012-enero 2013, p. 11-15.

37. Tal como se puso de relieve en el foro “El proyecto de Código General del Proceso elaborado por el Consejo de la Judicatura. Implicaciones y perspectivas de aplicación”, organizado por el Área de Derecho de la UASB-E y el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, con el auspicio del Consejo de la Judicatura, del 10 al 13 de septiembre de 2012.

“transformar la justicia”. Aquí se ha tratado de poner en relieve los principales hitos, como las críticas que se han formulado al órgano de control a la fecha en que ha concluido sus actividades, por parte de la Veeduría Internacional que funcionó a petición del mismo Estado.

Queda mucho por caminar y las esperanzas –ahora– se dirigen al nuevo Consejo de la Judicatura, que parte con una buena base en lo que a infraestructura se refiere. Resta que devuelva la confianza en que estructurará un poder judicial comprometido con la ciudadanía, independiente y responsable.