

## La independencia judicial: sus condiciones en Ecuador<sup>23</sup>

---

“[...] justice must not only be done, it must al so be seen to be done” (no solamente debe hacerse justicia, sino también parecer que se hace).  
Adagio inglés

### Introducción

A lo largo de la historia institucional de América Latina, y en particular de Ecuador, el Poder Judicial no se ha distinguido por un alto grado de independencia. En términos generales, el concepto de “independencia judicial” se emplea para describir la relación entre los órganos judiciales y las demás instituciones del Estado. Sin embargo, la independencia del juez no es solo una cuestión de relación interinstitucional, sino que está sustentada en principios y condiciones esenciales que garantizan el imperio de la ley y la tutela efectiva de los derechos.

Estas condiciones pueden encontrarse en distintas dimensiones normativas: constitucional, supraconstitucional e infraconstitucional. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo analizar algunos

---

23 Este artículo corresponde a una versión revisada y actualizada del texto originalmente publicado bajo el título “Condiciones de la independencia judicial”, en la obra colectiva *Abogar y juzgar en el siglo XXI* II. Memorias del III Seminario Internacional “Abogar y juzgar en el siglo XXI”, dedicado a “Comunicación, argumentación y justicia”, celebrado en León, España, entre el 1 y el 5 de julio de 2019, coordinado por Ricardo Garzón Cárdenas, editado por Bubok Publishing S.L., España, 2020.

de estos elementos, tomando como punto de partida el funcionamiento del sistema judicial en Ecuador.

En primer lugar, se delimitará el concepto de independencia judicial, abordando su definición, tipologías y principales marcos normativos de referencia a nivel internacional. Posteriormente, se examinará la configuración constitucional de la Función Judicial, junto con los principios fundamentales que rigen la administración de justicia en el país. A partir de ello, se identificarán algunas de las condiciones normativas y estructurales que inciden en la independencia judicial dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

## **Independencia judicial (una noción)**

El Estado de Derecho tiene como elemento principal la división de poderes y como principio fundamental la independencia del Poder Judicial, este es necesario para garantizar la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, la Declaración y Programa de Acción de Viena señala que:

La administración de justicia, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del enjuiciamiento, así como un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y resultan indispensables en los procesos de democratización y desarrollo sostenible. (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993)

Así, la independencia judicial puede ser vista como “un conjunto de garantías destinadas a asegurar su imparcialidad [del juez], respecto a las partes en causa y respecto a las otras instituciones políticas, y a proteger las libertades de los ciudadanos” (Guarnieri y Pederzoli, 1999, p. 16). En este sentido ¿Qué manifiesta el término “independencia”? Por un lado, Owen Fiss señala que “es generalmente utilizado para caracterizar la relación de la judicatura con otras instituciones u organismos públicos.

Un juez independiente es aquel que no está bajo la influencia o control de nadie” (Fiss, 1997, p. 53).

Por otro lado, se señala que, conectado al Estado de derecho y la independencia “sus garantías e instrumentos, está condicionada por la satisfacción de las exigencias del principio de legalidad. Solo satisfechas estas exigencias se entiende lograda la legitimización” (Requejo, 1989, p. 120). Así, la independencia y el sometimiento a la ley se unen a un solo argumento: la responsabilidad judicial, en definitiva, este es un principio normativo del Estado de Derecho (Requejo, 1989, pp. 121-122).

Ahora bien, la “independencia” implica una doble noción: la primera, se entiende como la “desvinculación de las partes”, es decir como imparcialidad, se entiende al juez como independiente de las partes. La segunda noción se concibe como “autonomía individual” que implica las relaciones y el poder entre jueces. Esto pasa por el poder de revisión de las decisiones judiciales (apelación) y el sometimiento a reglas como la doctrina del *stare decisis* o del precedente. Pero también a la posible interferencia mediante órganos de control administrativo o burocrático, peligroso para la independencia judicial (Fiss, 1997, p. 54).

Más allá de esta perspectiva, podemos señalar que la independencia judicial puedes ser de dos tipos: interna o externa. La llamada independencia institucional o externa es la que ataña al sistema judicial como institución, es decir, a la independencia de los otros poderes del Estado.

En esta materia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) citada por la Comisión Internacional de Juristas ha establecido que la independencia:

Requiere que los tribunales sean autónomos de otras ramas del gobierno, estén libres de influencias, amenazas o interferencias de cualquier origen o por cualquier razón, y cuenten con otras características necesarias para garantizar el cumplimiento apropiado e independiente de las funciones judiciales, incluidas la estabilidad de un cargo y la capacitación profesional adecuada. (Comisión Internacional de Juristas, 2005, p. 22)

El Comité de Derechos Humanos en ese mismo sentido, ha explicitado que se debe cumplir con varias condiciones para garantizar la independencia institucional, por ejemplo: “los atrasos en el pago de salarios y la falta de una adecuada seguridad de la permanencia en el cargo de los jueces tienen un efecto adverso en la independencia del sistema judicial” (Comisión Internacional de Juristas, 2005, p. 22). Asimismo, se ha considerado que al no tener un procedimiento independiente que se encargue de nombrar y disciplinar a los jueces es un limitante a la independencia del Poder Judicial. Por ejemplo, esto se puede denotar en el Ecuador, cuando se desarrolló el Referéndum y Consulta Popular en el año 2011 (Pasara, 2013).

Como contrapartida, cuando estamos frente a la independencia individual o interna, es decir al juez independiente o frente a otros miembros del Poder Judicial. Al respecto, el Estatuto del Juez Iberoamericano dispone:

En el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de estas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos. (Estatuto del Juez Iberoamericano, 2001, art. 4)

Ahora bien, además en cuanto los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se señala que:

1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.
2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cuales-

quier sectores o por cualquier motivo (Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1985).

Así las cosas, la regulación en cuanto a la independencia judicial existe una diversa normativa internacional como: la Recomendación del Consejo de Europa sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces (1994); la resolución acerca del respeto y fortalecimiento del sistema judicial adoptada en 1999 por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que contiene los Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África (1996); la Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA (Principios de Beijing) (1995); el Estatuto Universal del Juez (1999), y en el contexto iberoamericano el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado por los presidentes de los más altos tribunales de los países de la región (2001). A continuación, ya especificado lo que implica la independencia judicial, se revisara cómo se establece el funcionamiento de la administración de justicia y la función judicial en el Ecuador.

## **La función judicial y la administración de justicia en Ecuador**

El artículo 1 de la Constitución establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuya soberanía radica en el pueblo, y a su vez esta es el fundamento último de la autoridad, que se ejerce a través de los órganos del poder público (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1). En este sentido, la organización y distribución del poder está asentada en cinco funciones del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Justicia Indígena, Transparencia y Control Social, y Electoral. Siendo así, se establecen algunos principios fundamentales sobre lo que conlleva la administración de justicia y la función judicial.

Santiago Andrade (2009) señala que hay determinados principios de administración de justicia como: a) Origen de la potestad de administrar

justicia, b) Independencia interna y externa, c) Autonomía administrativa, económica y financiera de la Función Judicial, d) Unidad jurisdiccional, e) La gratuidad de la administración de justicia, f) Publicidad del proceso g) Principios de la sustanciación de los procesos, h) La carrera judicial. Además, están establecidos varios principios de la Función Judicial: 1) principio del acatamiento de la Constitución, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la ley, 2) principio de la debida diligencia y de la responsabilidad por perjuicios causados, 3) principio de la impugnabilidad de los actos administrativos, 4) principio de dedicación exclusiva, 5) principio de la buena fe y lealtad procesal, 6) preeminencia del interés superior del niño, y la 7) acción positiva.

En esa perspectiva, se señala que el origen de la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones que establece la constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 167). Se establece la independencia interna y externa de los órganos de la función judicial y que toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #1). Además, se señala que la función judicial tiene autonomía administrativa, económica y financiera (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #2); además se indica que por la Unidad Jurisdiccional se entiende que ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, excepto las contempladas por la constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #3). Adicionalmente, se garantiza que el acceso a la administración de justicia es gratuito (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #4).

En cuanto a la publicidad del proceso, se indica que este será público en todas sus etapas, salvo los casos expresamente señalados en la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #5); en cuanto a los principios de la sustanciación de los procesos se indica que en todos ellos y en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo

mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 168 #6); para terminar para el ingreso a la función judicial se establece que se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana, se reconoce la carrera judicial en la justicia ordinaria, y la profesionalización mediante la formación continua, la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 170).

Además, están establecidos varios principios de la función judicial: en primer lugar, que las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 172); en segundo lugar, que las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia, además que las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 172). En tercer lugar, está el principio de impugnabilidad de los actos administrativos tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 173).

En cuarto lugar, tenemos el principio de dedicación exclusiva que conlleva que las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia universitaria mientras sea compatible con su horario de trabajo. En quinto lugar, está el principio de la buena fe y lealtad procesal, que implica que la mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 174); en sexto lugar, está la preemi-

nencia del interés superior del niño, que nos indica que las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. Y finalmente, la acción positiva que señala que los requisitos y procedimientos para designar servidoras y servidores judiciales deberán contemplar un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social; se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 176).

Se incorpora como parte de la función a la justicia indígena, al indicar que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Estas autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado además garantiza que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades. Todas sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 171).

En cuanto a la organización y funcionamiento de la Función Judicial se indica que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 177). Los órganos jurisdiccionales son los encargados de administrar justicia, y son los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las Cortes Provinciales de Justicia; 3. Los Tribunales y Juzgados que establezca la ley; 4. Los Juzgados de Paz. El órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial es el Consejo de la Judicatura. La Función tiene órganos auxiliares como el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales. Finalmente, se establece que la Defensoría Pública

y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 178).

Lo anterior nos presenta un diseño constitucional de la función judicial y de la administración de justicia que conlleva varios principios que deben aplicarse con el fin de mantener un funcionamiento adecuado de la función jurisdiccional y el equilibrio entre los diversos poderes del Estado.

### **Condiciones de la independencia judicial**

A partir de estos principios que cimientan la administración de justicia y la función judicial se puede empezar a reconstruir cuáles de estos son en si condiciones de la independencia judicial. Para lograr esto, empezaremos por señalar algunos de estos que se encuentran regulados en los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura: independencia de la judicatura, libertad de expresión y asociación, competencia profesional, selección y formación, condiciones de servicio e inamovilidad, secreto profesional e inmunidad, medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo (Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1985).

Así, entonces debemos empezar a delinear cuales serían esas condiciones que nos permiten hablar de independencia judicial. En esa línea, se explicita que para tener un juez independiente se necesita de ciertos mecanismos de protección: “1) garantía contra presiones externas; 2) adecuado proceso de nombramiento, y 3) inamovilidad en el cargo” (Delgado, 2011, p. 309). Estas tres garantías con reconocidas normativamente en la Constitución como hemos señalado, además en el Código Orgánico de la Función Judicial, que regula las atribuciones y deberes de sus diferentes órganos.

En ese sentido, el principio de independencia conlleva que juezas y jueces solo están sometidos a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley, que son independientes frente a los demás órganos de la Función Judicial, que ninguna función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en la Función Judicial. Así, toda

violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 8). Además, se incluye sistema de ingreso y promoción que debe ser mediante un concurso público de oposición y méritos, que debe tener procesos de impugnación, control social y que propenda a la paridad entre mujeres y hombres (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, arts. 51-79). Adicionalmente, para la formación se ha instituido la Escuela de la Función Judicial y se ha instaurado un proceso de evaluación periódica a las y los funcionarios (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, arts. 80-89).

En cuanto a los derechos y deberes de servidoras y servidores de la función jurisdiccional, se explicitan en primer lugar la estabilidad, que consiste en que no pueden ser removidos, suspendidos o destituidos en el ejercicio de sus funciones sino con base en lo señalado a la ley (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 90). Concurrentemente, tienen otros derechos como: a una remuneración justa y equitativa con relación a sus funciones; remuneraciones suplementarias y extraordinarias; subrogación; estímulos especiales; vacaciones judiciales; licencias con remuneración y comisión de servicios (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, arts. 91-99). No obstante, existen riesgos o problemas actuales a los que se enfrenta la independencia judicial como la inexistencia de la Carrera Judicial (fáctica), la inestabilidad, la corrupción en la selección, la intervención de otros Poderes del Estado, la falta de equidad de género y en algunos casos los procedimientos no son públicos.

## Conclusiones

Este trabajo ha intentado esbozar lo que se podría considerar como condiciones de la independencia judicial en Ecuador, no obstante, el situarnos en cuanto que implica la independencia judicial dependerá de muchos factores, entre ellos: las disposiciones normativas que organizan las funciones del estado, la estructura judicial y la cultura de la profesión legal. Acompañado a esto están muchos factores históricos, sociales y económicos sin relación con el ámbito normativo.

A pesar de ello, hemos establecido que un Estado de derecho tiene como una característica principal la división de poderes y a su vez este tiene como implicación principal la especialización de la función jurisdiccional y la independencia del Poder Judicial, este es necesario para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Que, si se protege la seguridad de los jueces en sus cargos al dificultar su destitución, los jueces tendrán menos razones para temer un despido arbitrario, y esto les facilitará emitir resoluciones que sepan que serán impopulares para los otros órganos del Estado. Así, la carrera judicial debe estar orientada por los principios de legalidad, estabilidad, formación permanente, evaluación en el desempeño, reconocimiento de méritos, remuneración justa, equitativa y la paridad entre hombres y mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Beijing. (1995). *Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA*.
- CADHP. (1996). *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*. <https://bit.ly/4ojpWG9>
- Comisión Internacional de Juristas. (2005). *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*. Ginebra, Suiza.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*.
- Delgado, D. (2011). El derecho fundamental al juez independiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 11, 313-346.
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.
- Ecuador. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*.
- El Estatuto Universal del Juez. (1999). <https://bit.ly/455zBZv>
- Estatuto del Juez Iberoamericano. (2001). <https://bit.ly/4mfmdhG>
- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1999). *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
- Fiss, O. M. (1997). El grado adecuado de independencia judicial. *Revista de Derecho y Humanidades*, (5), 23-38.
- Naciones Unidas. (1985). *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. <https://bit.ly/45DEYz9>

- Pásara, L. (2013). *Una reforma imposible: La justicia latinoamericana en el banquillo*. Ediciones Legales.
- Recomendación del Consejo de Europa sobre la independencia, eficiencia y función de los jueces. (1994).
- Requejo, J. (1989). *Jurisdicción e independencia judicial*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Resolución acerca del respeto y fortalecimiento del sistema judicial. (1999).
- Santiago, A. (2009). La función judicial en la vigente Constitución de la República. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (eds.), *La nueva función judicial: Estado, derechos e instituciones* (pp. 75-112). Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.