

La situación de la justicia en Ecuador

Nicolás CASSIS MARTINEZ

Es indudable la dificultad para señalar en forma objetiva e imparcial, la situación de la administración de justicia de un país. Reflejarla para la lectura entraña describirla y así hacerlo supone enfocarla desde sus elementos constitutivos. Unos miran su estructura orgánica, otros los procedimientos legales que la enmarcan y a los que debe someterse estricto sensu, y unos terceros son los subjetivos, de los que jamás, por mayores leyes que hubieren, pueden liberarse. Estos últimos se refieren a los individuos o personas a quienes se delega y encarga la aplicación de las normas reguladoras tanto sustantivas o sustanciales como formales o adjetivas o procesales; sus requisitos académicos, su preparación, experiencia, estudios, y porqué no su formación frente a los problemas sociales, conforman la subjetividad de este elemento integrador. Los primeros, tienen que ver con la organización de la justicia, cómo y por quiénes se administra: sus tribunales, cortes y jueces u otro tipo de órganos jurisdiccionales, deberes y derechos, ascensos o carrera judicial Y, en cuanto a los procesales, son las leyes del país las que determinan que la justicia sea o no sea social, sea o no sea ágil, sea o no sea mediadora de la paz social, sea o no sea actualizada frente a las corrientes renovadoras.

Así planteado el asunto o tema de este informativo ubiquémonos en el lugar que nos toca.

ESTRUCTURA JURISDICCIONAL Y MATERIAL

En el Ecuador, son la Constitución de la República, y la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional las que determinan la estructura judicial del país, acompañadas de la Ley de lo Contencioso Administrativo para el Tribunal de ese mismo nombre y del Código Tributario para el Tribunal Fiscal. Se identifica, entonces, lo judicial sólo para asuntos civiles, penales, laborales, de inquilinato y de tránsito terrestre; lo contencioso administrativo para asuntos de esta materia; y, lo fiscal para cuestiones tributarias fiscales nacionales y regionales. Pero, frente a éstas existe una gama extensa de jurisdicciones especiales, como militar, de policía nacional, aduanera, marítima, aérea, de uso de aguas, de tierras, de contratación pública, de caminos públicos, municipal, provincial, etc., para citar las más conocidas; cada una de las cuales tiene su propia normatividad procesal. Esta variedad de delegaciones jurisdiccionales, crea, a no dudarlo, una inmensa dificultad tanto en su conocimiento como en su aplicación. Pues, a medida que se ha legislado con las nuevas corrientes y necesidades socioeconómicas, el legislador ha

creído oportuno dictar nuevas normas de procedimiento que procuren la celeridad del trámite, al reconocer las características de lentitud de la Ley procesal ordinaria y anterior, cortando el camino con un tajo y no reconstruyendo el mismo camino, como mejor solución general. En cada uno de los campos señalados se establecen los órganos competentes de solución de conflictos. En este informativo nos referimos únicamente al judicial, por entender que es el que nos interesa como magistrados y jueces comunes u ordinarios o especiales, en el ámbito específico civil o penal, como en el laboral, de inquilinato o de tránsito terrestre. Los organismos judiciales se distribuyen por su jerarquía para resolver en tres instancias: los jueces de primer nivel, las Cortes Superiores de segundo grado (15 en el país) que abarcan las 21 provincias (5 en la Costa, 10 en la Región Interandina, 5 en la oriental y 1 en la Insular o Galápagos); y la Corte Suprema de Justicia integrada por 16 Ministros Jueces. No es esta última, una Corte de Casación y Revisión, como lo es en los demás países. Tal situación ha merecido en la actualidad una corriente renovadora para convertirla a este tipo, desterrando así su impropia función de resolver generalmente asuntos de poca monta, descuidando su específica función reguladora de la aplicación de las leyes en fallos contradictorios o en dudas de interpretación de aquéllos, de directora de la informática inexistente hasta ahora en Ecuador, generadora de reformas legales o de nuevas normas sustanciales o procesales, fiscalizadora de las actuaciones de los otros órganos judiciales, etc.; funciones éstas descuidadas hasta ahora frente a la masiva resolución de juicios que llegan a ella. Con solo mencionar que asuntos civiles o mercantiles de cuantía de s/.50.000.000 en adelante (50 dólares U.S.A.) tienen hasta tres instancias (Corte Suprema) es suficiente para describir tan negativa distribución gradual de la jurisdicción en nuestro país. En lugares donde existen dos o más jueces de una misma materia, la competencia se fija por sorteo. Es norma consagrada en la Constitución y recogida en leyes y reglamentos. Se inicia la instancia con demanda; no hay procedimiento previo, ni jueces de paz, ni proceso monitor.

Esta estructura congestiona la actividad judicial en el primer nivel, volviendo extremadamente lenta a la justicia, crítica implacable de la cual no ha podido liberarse, por ser real. Todo asunto controvertido litigioso judicial y aún no controvertido (voluntario) señalado en las leyes, cualquiera que sea su importancia, en lo económico o en lo social o en lo legal, llega a conocimiento y resolución de estos jueces. ¿Cómo exigirles prontitud; y cómo entonces certeza

para dar paso a lo primero? A esto se añade que en regiones de elevada población, el número de jueces es de proporción menor frente a otras de población reducida; mientras un Juez civil en Guayaquil, recibe en el año promedio de 1.000 juicios, uno de Latacunga no excede de 200; y, a ambos se trata en igualdad de remuneración y de asistencia material. Pero, reconocido el hecho, se difiere sin embaro su solución, a pesar del progresivo aumento de los asuntos litigiosos. Este particular está auspiciado, por cierto, por la despreocupación nacional para enfrentar el problema. La función jurisdiccional en Ecuador no obtiene ni el 0,5 por 100 del Presupuesto Nacional. Una actitud como ésta es disociadora y atentadora contra el mismo Estado. Desde hace algunos años, no muchos, ha surgido la corriente de reconocerle un porcentaje dignificante, que la ubique en el sitio correspondiente. No cuenta con suficientes auxiliares, no existe división de personal, la atención social y médica es nula, no hay seguridad en estabilidad, se desconoce la informática, no cuenta con espacios judiciales apropiados. Existe una verdadera penuria económica en lo judicial. El país sabe que el conserje de un banco privado o estatal o de otra institución importante del Ejecutivo, por ejemplo, tiene una remuneración mayor a la de un Magistrado de Corte Superior. Todos en Ecuador abrigamos la esperanza de que en corto tiempo esta imagen cambie sustancialmente.

LAS LEYES PROCESALES

La justicia se alimenta de las leyes que la enmarcan y se vigoriza según la consistencia del alimento. Leyes formales anacrónicas, confusas, no uniformes, mantienen una justicia desnutrida, inapropiada para el exigente resultado que requiere actualmente la sociedad. La numerosa variedad de procedimientos, tanto en lo penal como en lo civil (en este último se excede de 30) con aplicaciones diversas aún en un mismo campo, contrarían con las corrientes renovadoras. El proyecto de un Código de Procedimiento Tipo para Latinoamérica es reconocedor de que la variedad procesal es inversamente proporcional a la efectividad de la justicia. Mientras en lo civil y comercial se mantiene el criterio fijo de una cuantía de s/. 50.000,00 para el último recurso, en otros campos como el laboral, lo cuantitativo está dado en base al salario mínimo vital del trabajador, lo que es más apropiado y de vigencia constante, dado el proceso inflacionario de nuestras economías. Y a pesar de las puntualizaciones en este campo, nada se ha hecho para cambiar el criterio, actualizándolo y informándolo. Otras leyes, en lo procesal y aún en lo sustancial, ya han recogido este criterio salarial para fijar la cuantía de multas, y de procedibilidad de recursos. Cada vez que se presente una demanda-tipo, el Juez debe recurrir al Código procesal para procurarse la información del procedimiento dada su variedad como dijimos ya. ¿Cuál es la razón? Ninguna. Su formulación obedeció a otras épocas, cuyos resultados si bien exigentes como ahora, eran susceptibles por el mínimo número de conflictos. Cada vez que surgía un nuevo tipo, se le daba su

propia vía, acomodada a la época y a las corrientes procesales del momento. Si así lo fue, así debe serlo ahora. Crear un tipo de procedimiento que abarque todos los conflictos sería, a mi parecer, producir un alimento nutritivo para la justicia pronta y eficaz.

La declaración constitucional de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, no encuentra eco ni en las leyes procesales ni en la actuación de la generalidad de los jueces y magistrados. Meras faltas procesales inclinan a los juzgadores a la reposición, previa declaratoria de nulidad, y no a encarar al litigio, amparado en la norma constitucional. Si bien tal actitud ha disminuido en los últimos años, no ha sido del todo desarraigada.

Hasta diciembre de 1978 en Ecuador se mantuvo el proceso ordinario clásico, de extrema lentitud, y aún ahora existen procedimientos influenciados por esa corriente que hacen infinitos los procesos en el tiempo, como el caso de la partición de bienes hereditarios, al disponer como primer paso la resolución de cuestiones previas, susceptibles de ser recurridas, para luego regresar a conocer y solucionar lo principal, cuando bien lo uno y lo otro pueden tratarse al mismo tiempo. No es de extrañar que juicios de este tipo duren algunos lustros hasta su solución. Lo indicado es suficiente para mostrar que el vicio de no prontitud de la justicia, está influenciado por leyes procesales desactualizadas. Sólo en el campo laboral se ha avanzado, limitando la posibilidad de recurrir por la parte fuerte de la relación económica-laboral que lo es el empleador demandado, al establecer o fijar una cuantía para el recurso que aumenta por basarse en el salario mínimo vital del trabajador.

ELEMENTO HUMANO

La justicia está delegada a personas naturales, a los hombres y a las mujeres; y, a éstas en mínimo número aún. Hasta la actualidad no ha habido una mujer en la Corte Suprema. En la Corte Superior más importante del país, que es la de Guayaquil, sólo en enero de 1988 se designó a una mujer entre sus 16 integrantes, por primera vez. Este elemento implica una relación directamente proporcional entre su actitud social y garantizadora de los derechos de la persona y demás consagrados en la Constitución, con la efectividad actual de la justicia. Jueces y magistrados desprovistos de criterios sociales imperantes y encerrados en esferas típicas desactualizadas o impropias, coadyuvan a agravar la ineficacia de la justicia. Dada la complejidad de los estudios universitarios, se mantienen aún requisitos mínimos para juzgar. Un abogado con tres años de experiencia pueden convertirse en juez civil, penal o de trabajo, y con sólo dos años puede serlo de tránsito terrestre; no hay institutos universitarios o post universitarios para instruir a futuros jueces, ni hay escuelas dirigidas por la Función Judicial para actualizar e informar a sus jueces y a incentivarlos en sus decisiones; ni hay informática en lo más mínimo, ni información cruzada entre los jueces para unificar procedimientos elementales. Si bien las leyes son determinantes en la actividad ju-

dicial, es más amplia la influencia en la justicia por la actitud social que adopten los jueces al valorar las pruebas o al dar prioridades solucionadoras, según sea el conflicto llegado a su conocimiento. La iniciativa judicial en el trámite civil, es casi nula, por la tradicional imposición del principio dispositivo. La efectividad de la justicia exige actualmente una mayor participación y disposición del juez en el procedimiento, que evite la consagración de la lentitud auspiciada por la parte interesada, en demorarlo, afectándolo. Esta corriente renovadora debe declararse prioritaria y sustancial en el proceso contemporáneo; pero exige, a su vez, jueces debida y suficientemente preparados y auxiliados con una estructura informática, aunque sea elemental.

CONCLUSION

El esquema aquí trazado abarca sólo aspectos generales, tendentes a configurar la situación de la justicia en Ecuador. No recoge toda su problemática ni mucho menos la necesidad reformadora que implique su eficacia. Resaltar sus falencias, como se ha hecho, no tiene otra meta que darlas a conocer objetivamente, sin crítica insana sino constructiva y a mostrar su identidad en el conglomerado internacional.