

*Memorando: Una hoja
Proxa: 10 folios*

Memorando Nro. AN-EEMM-2024-0078-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

PARA: Sr. Mgtr. Henry Fabián Kronfle Kozhaya
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.

De mi consideración:

De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 134 y en el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en nuestra calidad de Asambleístas por las provincias de Manabí y Cañar, ponemos en su consideración el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**, a fin de que se proceda con el trámite legal correspondiente.

Adjuntos a la presente, se servirá encontrar el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, las firmas de respaldo de los asambleístas y la Ficha ODS.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a usted respetuosamente, dar inicio al tratamiento correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Con sentimientos de distinguida consideración,

Atentamente,


Sra. María Mercedes Erbs Estupiñán
ASAMBLEÍSTA POR MANABÍ


Sr. Paúl Fernando Buestán Carabajo
ASAMBLEÍSTA POR CAÑAR

Con copia:

Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.

1.- ANTECEDENTES.

La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, en su artículo 76 numeral 7 literal a), señala lo siguiente:

En todo proceso (...), se asegurará el derecho al debido proceso (...) a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

En esta línea de ideas en el caso del Error Judicial, los jueces o magistrados pueden ser sancionados si cometen errores que, según el artículo 109 del COFJ, están sujetos a causas para su destitución por responsabilidad administrativa.

Una de estas causas es el Error Inexcusable, y si se confirma, se inicia un procedimiento administrativo en su contra, que culmina con una sanción disciplinaria impuesta por el Consejo de la Judicatura. Esta normativa sanciona únicamente su conducta, estableciendo así que la naturaleza del Error Judicial Inexcusable es puramente administrativa.

Por su parte el procedimiento disciplinario actual no cumple con el debido proceso estipulado en el artículo 76, numeral 7, literal a) de la Constitución, que requiere una Audiencia Pública para que los agentes jurisdiccionales puedan ejercer su derecho a la defensa, tal como se especifica en el literal c) numeral 7 del mismo artículo. Esta disposición está en consonancia con el Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a ser escuchada con las debidas garantías y en un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

Es esencial que en un procedimiento donde se va a imponer decisiones y sanciones administrativas cumpla con el debido proceso, garantizando la audiencia, la defensa, el acceso completo al expediente, la presentación de pruebas razonables y su evaluación adecuada. Además, se debe respetar el principio de "nulla poena sine culpa", que significa que no basta con violar una norma para aplicar una sanción, sino que es necesario que se viole con culpa.

En resumen, el Error Inexcusable, como figura jurídica aplicada a los jueces, tiene un carácter culposo según la doctrina. Por lo tanto, el sumario administrativo debe cumplir con las garantías del debido proceso, incluyendo una Audiencia Pública y el respeto total a las normas establecidas en nuestra Constitución. Brewer Carías, citado por Castro (2006), enfatiza que el principio de "audi alteram partem" en materia administrativa obliga a la Administración a escuchar a los interesados antes de tomar decisiones, brindando al servidor la oportunidad de defender sus derechos y demostrar su inocencia. (págs. 85-86).

2.- OBJETIVO:

Como aporte legislativo y con sustento en el pragmatismo evolutivo normativo del país, es indispensable reformar el artículo 116 del Código Orgánico de la Función Judicial en los siguientes términos:

Artículo Vigente:

Art. 116.- TRÁMITE. - De oficio o admitida a trámite la queja o denuncia se le dará el procedimiento previsto en el Reglamento que se expedirá para el efecto.

En los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución.

A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le presumirá inocente mientras no se declare, por resolución firme, su responsabilidad disciplinaria.

Reformase el artículo 116 de la siguiente manera:

Sustitúyase el inciso último por el siguiente:

“A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le presumirá inocente mientras no se declare en audiencia pública, por resolución firme, su responsabilidad disciplinaria”.

3.- ANÁLISIS.

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, donde se priorizan las garantías básicas del debido proceso y el derecho a la defensa. Según el artículo 76, numeral 7, literal a) de la Constitución de la República del Ecuador, todas las personas tienen derecho a una defensa justa, lo que implica ser escuchadas en el momento adecuado y en condiciones de igualdad. El debido proceso asegura que todos los procesos judiciales y administrativos estén debidamente motivados, lo que permite ejercer correctamente el derecho a la defensa, contar con un abogado con el tiempo necesario para la defensa, presentar pruebas y rebatirlas. Estas garantías mínimas están consagradas en la Constitución, y su incumplimiento por parte de las autoridades o servidores del Estado, ya sea en la gestión de justicia o en procedimientos administrativos, conlleva responsabilidad por sus acciones u omisiones, tal como lo establece el numeral 9 del Art. 11 de la Constitución (Yagual, 2021, p.10-11).

El derecho a la defensa se refiere a la facultad y derecho de toda persona, en cualquier proceso, de ser escuchada y de poder presentar y probar sus argumentos, así como rebatir las pruebas y alegaciones en su contra (Panhispánico, 2021). Catena (2021) señala que la primera manifestación del derecho a la defensa es la posibilidad de defenderse por uno mismo, lo que

subraya la importancia fundamental de este derecho. Toda persona es considerada inocente hasta que se demuestre lo contrario, lo que refuerza la necesidad de poder justificar nuestras acciones con pruebas.

En cuanto al procedimiento administrativo disciplinario, este se fundamenta en la potestad sancionadora o disciplinaria de la Administración Pública. Según Castro (2006), su objetivo es sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales, constituyendo así el derecho penal disciplinario (p. 24). Por lo tanto, los procedimientos administrativos disciplinarios deben respetar los principios constitucionales relacionados con el debido proceso. En el contexto ecuatoriano, se ha vulnerado el derecho a la defensa de los magistrados de justicia, ya que en la sustanciación de sumarios disciplinarios es esencial garantizar un procedimiento justo y racional que respete los derechos y garantías, como el derecho a la defensa.

El procedimiento administrativo sancionador incluye un régimen disciplinario que somete a los operadores de justicia a un sumario disciplinario cuando incurren en infracciones durante el ejercicio de sus funciones. Este procedimiento debe cumplir con ciertos requisitos, como señala Castro (2006): "Es necesario iniciar y cumplir con un procedimiento para imponer decisiones y sanciones administrativas, y que dicho procedimiento respete el debido proceso, garantizando al menos al posible afectado el derecho a ser escuchado, a la defensa, al acceso completo al expediente, a presentar pruebas razonables y que estas sean debidamente evaluadas" (p. 21-22). En este sentido, la aplicación del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo disciplinario es crucial para el respeto de las garantías del debido proceso, ya que los acusados deben tener la oportunidad de ser escuchados y solicitar las pruebas necesarias para su defensa" (Fernández, s/f).

De esto se deduce que el derecho a la defensa es indispensable en la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario. Además, se debe respetar el derecho de contradicción, otro principio fundamental que rige todo proceso para garantizar el debido proceso. Según Moreno (2009), el derecho de defensa tiene una doble vertiente: por un lado, se refiere al sujeto activo en el proceso, es decir, el demandante en los procesos contencioso-administrativos, quien tiene derecho a una tutela judicial efectiva, asegurando que el ordenamiento jurídico le proporcione un cauce adecuado para sostener su pretensión ante los tribunales de justicia cuando considere que su derecho ha sido desconocido, cuestionado o vulnerado.

Asimismo, es importante destacar que durante la etapa procesal de audiencia y defensa, se debe permitir al acusado participar en el procedimiento para que conozca los hechos que lo motivaron, y de este modo tenga la oportunidad de comparecer e intentar controvertirlos. Una vez que se conocen los hechos que motivan el proceso, el derecho a la defensa adquiere relevancia, concretándose en la actividad procesal del acusado destinada a hacer valer ante la autoridad sus derechos subjetivos (Hernández, 2013).

3.1. Diferencias entre el Error Judicial y Error Inexcusable.

Es fundamental diferenciar entre Error Judicial y Error Inexcusable, ya que, a pesar de que numerosos expertos los consideran figuras jurídicas similares, cada una posee características propias.

En nuestro país, el Código Orgánico de la Función Judicial menciona ambos términos: el Error Judicial en el artículo 15 y el Error Inexcusable en el numeral 7 del artículo 109. Para cada uno de estos errores se establece un procedimiento diferente, aunque hay ciertos puntos de conexión.

Se distingue entre Error Judicial y Error Inexcusable según Marroquín Zaleta, quien, según los autores Portero y Egas (2018), define el Error Judicial como aquel que da lugar a un proceso judicial para la reparación y compensación por el daño causado por un fallo erróneo del sistema judicial. En cambio, el Error Inexcusable se refiere a un proceso disciplinario que impone una sanción administrativa al funcionario judicial responsable del error.

La doctrina establece que el Error Judicial puede surgir de problemas de hecho, es decir, una valoración incorrecta de los hechos, o de derecho, como la contradicción con las normas legales. Por su parte, el Error Inexcusable se relaciona exclusivamente con problemas de derecho, tales como una aplicación incorrecta.

El Error Judicial se trama a través de un proceso judicial ordinario, como señala Orellana (2013), en el cual intervienen órganos del Poder Judicial. En contraste, el Error Inexcusable se maneja mediante un procedimiento administrativo sancionador.

Otra diferencia es que el Error Judicial se resuelve ante un órgano jurisdiccional competente, como los jueces de la Unidad de lo Contencioso Administrativo, según el artículo 32, inciso 2 del COFJ. En cambio, el Error Inexcusable se tramita ante un órgano administrativo, como el Director del Consejo de la Judicatura, etc.

3.2. Relación entre los Principios Constitucionales y el Derecho a la Defensa en los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

El principio de inmediación, establecido en el **Art. 6 del Código Orgánico General de Procesos**, es un principio constitucional que dispone que "la o el juzgador celebrará las audiencias junto con las partes procesales, quienes deben estar presentes para la evacuación de la prueba y otros actos procesales que son fundamentales para estructurar el proceso. Solo se podrán delegar diligencias que deban realizarse en un territorio distinto al de su competencia. Las audiencias que no sean dirigidas por la o el juzgador serán nulas" (CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS, 2021).

Este principio de inmediación es esencial, ya que establece la relación directa entre el juzgador y las partes procesales durante la audiencia pública. Es de gran relevancia porque está vinculado al principio de oralidad, el cual también conecta la relación de las partes procesales con el juez.

Según el **Art. 5, numeral 12, del Código Orgánico General de Procesos**, el principio de concentración indica que "la o el juzgador debe concentrar y realizar la mayor cantidad de actos procesales en una sola audiencia; cada tema en discusión se resolverá exclusivamente con la información producida en la audiencia destinada para ese efecto" (PENAL, 2021).

Asimismo, el **Art. 5, numeral 13** establece el principio de contradicción, que señala que "los sujetos procesales deben presentar, de forma verbal, las razones o argumentos que consideren válidos; replicar los argumentos de las otras partes procesales; presentar pruebas; y contradecir las pruebas que se presenten en su contra" (PENAL, 2021).

Finalizando los sumarios disciplinarios que se inician tras una presunta infracción cometida por un servidor judicial, es esencial que se garantice y respete el derecho al debido proceso, incluyendo todas las garantías básicas establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Es así que se establece que en todo procedimiento para determinar derechos y obligaciones debe realizarse una interpretación literal, a incluir también los procedimientos administrativos sancionadores. Por lo tanto, el derecho a la defensa debe ser correctamente aplicado en estos procesos.

Sin embargo, en cuanto a los sumarios disciplinarios, que están regulados por el Reglamento Ejercicio Potestad Disciplinaria de la Función Judicial, para los servidores de la Función Judicial, el procedimiento descrito en esta normativa es insuficiente y vulnera los derechos de los operadores de justicia. Esto se debe a que no incluye una Audiencia Pública que garantice el derecho a la defensa.

4.- CONCLUSIÓN.

Es fundamental proponer una reforma tanto al Código Orgánico de la Función Judicial como al Reglamento Ejercicio Potestad Disciplinaria de la Función Judicial, que regula el Error Inexcusable en el procedimiento administrativo sancionador y el sumario disciplinario que se inicia contra los operadores de justicia por cometer infracciones graves según el artículo 109, numeral 7 del COFJ, que establece la destitución como sanción.

Se ha señalado que el procedimiento administrativo sancionador actual no garantiza adecuadamente el debido proceso, especialmente en lo que respeta al derecho a la defensa. Por ello, es esencial incluir una Audiencia Pública en el proceso disciplinario, permitiendo al magistrado, al igual que a los administrados, ejercer su derecho a la defensa. Esta medida permitirá al magistrado explicar las razones de la vulneración de derechos y el incumplimiento del ordenamiento jurídico, asegurando así el respeto a las garantías del debido proceso establecidos en la Constitución vigente.

El texto también señala claramente el procedimiento que debe seguirse para garantizar las garantías del debido proceso, como la realización de una Audiencia Pública que asegure el derecho a la defensa de los operadores de justicia. Sin embargo, en Ecuador, la normativa es insuficiente y se omite este

momento procesal, lo que afecta gravemente los derechos constitucionales del órgano jurisdiccional, que se ve limitado a presentar pruebas únicamente de manera escrita. Esto deja de lado los principios de inmediación, contradicción, publicidad, entre otros, que están interrelacionados.

Por lo tanto, es esencial que los sumarios disciplinarios incluyan una etapa de Audiencia Pública, para que se convierta en un mecanismo de protección de los derechos de los jueces. Se ha observado que los jueces ecuatorianos están en una situación de desventaja, ya que no se garantiza su derecho a la defensa cuando cometen infracciones de carácter disciplinario y, por lo tanto, carecen de una instancia donde se active la protección de sus derechos, específicamente en lo que respecta al debido proceso. En conclusión, aunque la Constitución de Ecuador establece un ordenamiento jurídico que garantiza derechos, estos se ven directamente afectados por el Estado al no establecer un momento procesal como la Audiencia Pública.

5.- NORMATIVA VIGENTE Y PROPUESTA DE REFORMA.

Sobre la base de análisis, se realiza la siguiente propuesta:

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL	PROPUESTA
Art. 116.- TRÁMITE. - De oficio o admitida a trámite la queja o denuncia se le dará el procedimiento previsto en el Reglamento que se expedirá para el efecto. En los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución. A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le presumirá inocente mientras no se declare, por resolución firme, su responsabilidad disciplinaria.	Art. 116.- TRÁMITE. - De oficio o admitida a trámite la queja o denuncia se le dará el procedimiento previsto en el Reglamento que se expedirá para el efecto. En los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución. A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le presumirá inocente mientras no se declare en audiencia pública, por resolución firme, su responsabilidad disciplinaria.

6.- PROPUESTA:

La normativa penal ecuatoriana, regula ciertas conductas humanas destinadas a erradicar un problema social que para muchos es trascendente y de vital importancia, así la norma manda:

CONSIDERANDO:

Que, el Estado procurará la seguridad jurídica a través de la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, como reza el artículo 82 de la Constitución.

Que, la Asamblea Nacional tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad humana; y, que en ningún caso las leyes atentarán contra los derechos reconocidos en la Constitución, como expresamente dispone el artículo 84 de la Constitución de la República.

Que, el Ecuador es un Estado de derecho en el que sobre la base de lo que dispone la Constitución de la República, es indispensable el imperio de la ley para la convivencia social pacífica;

Que, el artículo 3 de la Constitución de la República, consagra los deberes del Estado y puntualmente en el numeral 8, determina la obligación del Estado de garantizar a los habitantes del Ecuador, una cultura de paz, la seguridad integral y el vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que, el artículo 82 de la Constitución de la República, consagra el principio de seguridad jurídica al tenor de que para su aplicación se debe contar con normas claras, previas, públicas y aplicables;

Que, el numeral 1 del artículo 134 de Constitución de la República del Ecuador, respecto a las iniciativas de presentar proyectos de ley manifiesta que les corresponde a las y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional, la iniciativa de presentar proyectos de ley;

Por lo que en uso de las facultades constitucionales y legales de las que se encuentra investida, expide la siguiente:

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL.

Artículo 1.- Refórmese el artículo 116, en el siguiente sentido:

Art. 116.- TRÁMITE. - De oficio o admitida a trámite la queja o denuncia se le dará el procedimiento previsto en el Reglamento que se expedirá para el efecto.

En los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución.

A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le presumirá inocente mientras no se declare en audiencia pública, por resolución firme, su responsabilidad disciplinaria.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA.

PRIMERA. - Refórmese el artículo 38 del REGLAMENTO EJERCICIO POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL con el siguiente texto:

“Término de prueba.- Con la contestación de la o el servidor judicial o sin ella, de oficio se abrirá la causa a prueba por un término de siete días.

A efectos de garantizar el derecho a la defensa, en el caso de que se solicite la recepción de versiones, quienes la rindan lo harán dentro de la audiencia pública, ante la autoridad sustanciadora, las mismas que también podrán realizarse a través de medios telemáticos.

No se admitirán las pruebas que no hayan sido anunciadas al momento de contestar el auto de apertura del sumario y en la denuncia. A cada sujeto de procedimiento administrativo le corresponde obtener y remitir los elementos probatorios a la o el servidor judicial competente para que sean incorporados al expediente”.

SEGUNDA. - Refórmese el artículo 39 del REGLAMENTO EJERCICIO POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL con el siguiente texto:

“De la autoridad sustanciadora.- La autoridad sustanciadora, de estimarlo pertinente, solicitará de oficio hasta antes de expedir la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, la incorporación de nuevos documentos o la práctica de otras pruebas que estime pertinentes, garantizando siempre el derecho de contradicción.

Sin perjuicio de las normas del debido proceso y a efectos de garantizar el derecho de defensa a las servidoras o servidores judiciales, la autoridad sustanciadora convocará a una audiencia pública, donde expondrá sus argumentos y se practicarán todas las pruebas admitidas.”

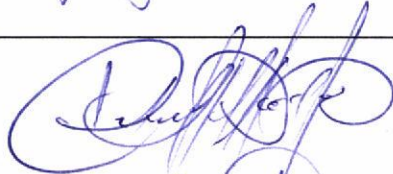
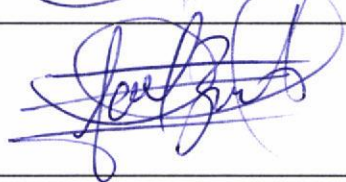
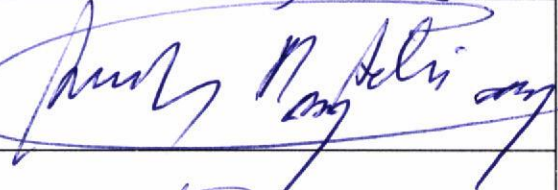
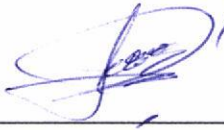
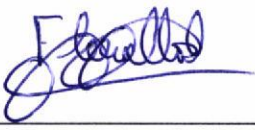
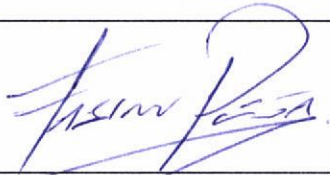
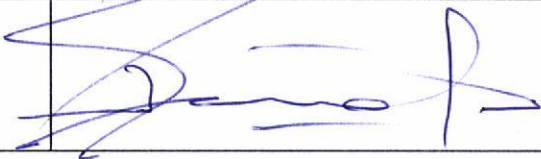
DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA. - La presente Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los XX días del mes de XX del año XX.

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA
FUNCIÓN JUDICIAL**

FIRMAS DE RESPALDO

Amy Gende 2300783194	
Gabriela Molina M. 1310129621	
Gabriel Bedón Alvarez 171910066-9	
Gissella Molina # 1205974593	
Patty Mavado Meli 1708970432	
Jorge Alvarez P	
Francisco Barrios M.	
Ana Galarza	Ana de Sauts
Fernán Peña T	
Jorge Penabaz C.	

FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial

Proponente de la iniciativa legislativa: Paúl Fernando Buestán Carabazo-María Mercedes Erbs Estupiñán

I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?

- Dar respuesta a alguna resolución de la Corte Constitucional o instancias de organismos jurisdiccionales internacionales
- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior

2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?

- Estado y su organización

3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?

Código Orgánico de la Función Judicial

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 3, Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?

¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?

- Objetivo 17, Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:

- Ninguno

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. ¿Qué población se vería beneficiada?

- Población nacional

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?

- Función Judicial
- CONSEJO DE LA JUDICATURA

9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

NO