

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0    **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,  
Quito — Ecuador.

## AUTORES

Alberto Acosta Espinosa  
Mario Alemán Salvador  
Ileana Almeida Vélez  
Betty Amores Flores  
Enrique Ayala Mora  
Gil Barragán Romero  
Efraín Baus Herrera  
Rodrigo Borja Cevallos  
María Cristina Cárdenas Reyes  
Fernando Carrión Mena  
Gonzalo Córdova Galarza  
José Chávez Chávez  
Galo Chiriboga Zambrano  
Carlos de la Torre Espinosa  
Jorge Egas Peña  
Miriam Ernst Tejada  
Juan Falconí Morales  
Jorge Gallardo Zavala  
Luis Gallegos Chiriboga  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Marcelo Jaramillo Villa  
Juan Larrea Holguín  
Ramiro Larrea Santos  
Gino Lofredo Ungaro  
Wilfrido Lucero Bolaños  
Alfredo Mancero Samán  
Ángel Matovelle Zamora  
Amparo Menéndez-Carrión  
José Moncada Sánchez

**FLACSO - Biblioteca**

Paco Moncayo Gallegos  
Elsie Monge Yoder  
Medardo Mora Solórzano  
Mariana Naranjo Bonilla  
Lautaro Ojeda Segovia  
Simón Pachano  
Lucas Pacheco Prado  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Hernán Rivadeneira Játiva  
Carlos Rodríguez Peñaherrera  
León Roldós Aguilera  
Alejandro Román Armendáriz  
Lucy Ruiz Mantilla  
Alvaro Sáenz Andrade  
Juan Salazar Sancisi  
Hernán Salgado Pesantes  
Germánico Salgado Peñaherrera  
José Sánchez-Parga  
Eduardo Santos Alvite  
Erika Silva Charvet  
Luis Trujillo Bustamante  
Julio César Trujillo Vásquez  
Rafael Urriola Urbina  
Jacinto Velázquez Herrera  
Luis Verdesoto Custode  
César Verduga Vélez  
Leonardo Vicuña Izquierdo  
Galtán Villavicencio Loor

# CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

## CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

## CONCEPTOS

# FUNCIÓN JUDICIAL

*Gonzalo Córdova Galarza*

La Constitución Política vigente la llamaba, antes de las reformas introducidas en diciembre de 1992, Función Jurisdiccional, término demasiado vasto ya que, en el más amplio sentido jurídico, jurisdicción representa el concepto de autoridad, potestad o poder, el conjunto de atribuciones que pertenecen a una determinada materia y que rigen en una circunscripción territorial dada y la facultad de conocer y resolver asuntos en materias civiles, penales, laborales, administrativas y de otra naturaleza. Así, hay niveles de jurisdicción para conocer asuntos internacionales, como los que competen a las Naciones Unidas o a la Organización de Estados Americanos; hay otros, de distinta extensión y naturaleza que, a su vez, actúan dentro de un Estado determinado y hay jurisdicciones como la eclesiástica, las deportivas y otras, de diversa índole.

Dentro de la jurisdicción nacional hay jurisdicciones distintas según las materias, los territorios, las personas e inclusive las situaciones mismas en que se encuentren los diversos asuntos que pueden ser objeto de resolución o fallo. Una primera división de la jurisdicción es la que se refiere a la de orden judicial y a la de orden administrativo. La primera está a cargo de la Función Judicial y la segunda de las distintas autoridades nacionales, provinciales y cantonales, de conformidad con las normas legales que les han asignado la capacidad correspondiente.

El Título III de la segunda parte de la Constitución Política de la República del Ecuador establece los principios básicos y los órganos de la función y señala su organización y funcionamiento. Por su parte, la Ley Orgánica de la Función Judicial establece su estructura, partiendo de la Corte Suprema de Justicia hasta llegar al nivel de jueces, funcionarios y empleados. Finalmente, los códigos y leyes de procedimiento señalan los casos en que debe intervenir.

La Función Judicial desempeña un papel fundamental en la sociedad puesto que está llamada a restaurar el Derecho quebrantado y reparar el daño causado por la desobediencia de la ley. El Estado, a través de la Función Judicial, se encarga de proteger a la víctima, juzgar

al ofensor y tornar al equilibrio social mediante la realización de la justicia. Sin embargo, por varias razones que se considerarán más adelante, no se cumplen enteramente tales objetivos y la justicia no se realiza plenamente, en varios casos, por falta de acierto y de oportunidad.

La Constitución Política del Estado, expedida en 1979, proclama los siguientes principios básicos de la Función Judicial:

Que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y que ésta no debe sacrificarse por la mera omisión de formalidades.

Que las leyes procesales deben procurar la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, debiendo adoptarse, en lo posible, el sistema oral.

Que el retardo injustificado en la administración de justicia debe reprimirse por la ley y, en caso de reincidencia, debe constituir causa para la destitución del magistrado o juez quien, además, responderá por daños y perjuicios.

Que la administración de justicia debe ser gratuita, correspondiendo a la Corte Suprema expedir la reglamentación respectiva.

Que los juicios deben ser públicos, salvo los casos que la ley señale.

Que en ningún juicio debe haber más de tres instancias.

Que los organismos de la Función Judicial deben ser independientes en el ejercicio de sus funciones.

Que ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquélla.

Que se establece la unidad jurisdiccional y, por tanto, todo acto administrativo generado en la administración central, provincial o municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y las leyes podrá ser impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

Que se reconoce la carrera judicial, cuya regulación determinará la ley.

Desgraciadamente, estos principios no se han cumplido enteramente debido a múltiples razones, entre ellas, de modo particular, porque los sistemas procesales son anticuados, porque el país carece de una escuela de jueces, porque



no existe un sistema conveniente de control institucional que vele por la eficacia y cumplimiento de las normas éticas, porque la Función Judicial tiene un presupuesto que no le ha permitido contar hasta ahora con el suficiente número de magistrados y jueces ni con ayudas técnicas tales como policía judicial, informática jurídica, soportes bibliográficos, etc.

En diciembre de 1992 el Congreso Nacional expidió algunas reformas a la Constitución Política del Estado, que han producido cambios en la Función Judicial, unos acertados y otros que, seguramente, van a ser perjudiciales para la correcta administración de la justicia. Conviene examinar algunas de esas reformas para precisar bajo qué normas se desenvuelve actualmente la Función Judicial, aparte de los principios básicos señalados en la Constitución vigente.

En primer lugar, se ha vuelto a la denominación clásica de Función Judicial en vez de Función Jurisdiccional como la denominó la última Constitución. Es un nombre más adecuado en vista de que el término "jurisdiccional" es demasiado lato y abarca actuaciones y procesos, como los administrativos, que no están en la órbita de la Función Judicial, o sea sujetos a resolución de magistrados y jueces.

Se suprimen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Fiscal que venían actuando, por mandato legal, independientemente y al margen de la estructura de la Función Judicial. Para atender los reclamos contencioso administrativos y fiscales se crean Salas especializadas en la Corte Suprema de Justicia.

Se manda que los magistrados y jueces de la Función Judicial, excepto los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, sean nombrados, previo concurso de merecimientos y de oposición, de acuerdo con la ley que debe expedirse.

Se crea el Consejo Nacional de la Judicatura como órgano de gobierno y manejo administrativo y económico de la Función Judicial, que funcionará de acuerdo con la ley que se dicte a ese efecto. De esta manera se libera a la Corte Suprema de tales cargas administrativas, lo que es beneficioso para un mejor desenvolvimiento de los distintos órganos de la función.

Se establece que los Tribunales y Juzgados serán especializados según las principales materias jurídicas.

Se transforma a la Corte Suprema de Justicia en Tribunal de Casación en todas las materias, lo que quiere decir que, en lo sucesivo, ese alto Tribunal sólo puede conocer recursos sobre errores de Derecho, dejando de tener, por tanto, competencia para examinar los otros as-

pectos que son o pueden ser esenciales como materia constitutiva de fallos. Esta reforma parece inconveniente y sobremanera peligrosa en vista de las deficiencias que el país tiene en materia de preparación, medios y ayudas que caracterizan, en particular, a algunos de sus tribunales medios, a los cuales, en razón de la reforma, se les ha encomendado la gravísima responsabilidad de ser jueces de segunda y última instancia. No se ha tenido en cuenta que en capitales provinciales pequeñas, sin universidades y sin experiencia en la administración de justicia, hay una alarmante escasez de profesionales para el desempeño acertado de una judicatura. Tal reforma sólo habría debido hacerse después de cumplir en el país con una serie de condicionamientos que difícilmente pueden alcanzarse en veinte o treinta años, tiempo en el cual la justicia, que hoy es lenta y defectuosa, puede pasar a ser ruinosas.

Otra reforma establece que la Corte Suprema de Justicia está integrada por seis Salas: de lo Civil y Comercial, Penal, Social y Laboral, Fiscal, Administrativo y Constitucional, con cinco jueces cada una. El Congreso elige a esos treinta magistrados, más uno que ejerce la Presidencia y que, al mismo tiempo, preside la Sala Constitucional únicamente con voz y voto dirimente. Los magistrados duran en sus funciones seis años, siendo renovados cada dos un tercio del total. Presentarán las candidaturas a la magistratura, por partes iguales, el Congreso Nacional, el presidente de la República y la Función Judicial y la elección la hará el Congreso, previo informe de su Comisión de Asuntos Judiciales, con el voto de, por lo menos, las dos terceras partes de sus integrantes.

Para la aplicación de tales reformas introducidas por el Congreso Nacional en diciembre de 1992 será preciso reformar, a su vez, más de diez cuerpos legales y expedir, por lo menos, una nueva ley que desarrolle el recurso de casación. Mientras tanto, algunas de esas reformas quedarán en suspenso, afectando al normal desarrollo de juicios y controversias sobre asuntos civiles, laborales, comerciales, penales, contencioso administrativos y fiscales, encontrándose la Función Judicial ante un difícil y, posiblemente, prolongado caso de anomia, o sea la carencia de normas para la administración de justicia, lo que demuestra la precipitación, por decir lo menos, con que se ha obrado en asuntos de tanta importancia y tan delicados.

Si bien la Constitución señala los principios básicos que debe cumplir la administración de justicia, el mismo cuerpo constitucional refor-

mado contiene nuevas disposiciones cuya justificación teórica es crear un marco para el mejor desenvolvimiento de la Función Judicial; independizar de la política a los magistrados de la Corte Suprema y, por ende, a los demás Tribunales y Judicaturas; respaldar la existente, pero inoperante, carrera judicial; mejorar el presupuesto de la Función Judicial; descargar a la Corte Suprema de Justicia de las labores de gobierno y administración internas de la función, y agilizar la tramitación procesal suprimiendo la tercera instancia. Sin embargo, parece evidente que, por lo menos en lo que ha podido observarse hasta ahora, sólo algunas de esas reformas van a tener resultados benéficos mientras que las demás, por falta de normas complementarias o por defectos de concepción, pueden causar serios tropiezos a la Función Judicial ya venida a menos por las causas mencionadas y otras más. Cabe señalar, de paso, que algunas de las reformas indicadas no requerían de cambio constitucional alguno sino, simplemente, de una modificación de la Ley Orgánica de la Función Judicial, los Códigos de Procedimiento y otras leyes pertinentes.

Hay cuestiones esenciales para el mejoramiento de la administración de justicia, en el sentido de hacerla más certera y expedita, que no han sido consideradas por la legislatura en los últimos años. Tal es el caso de los procedimientos escritos que se llevan en todos los juicios, con excepción de aquellos que son de conocimiento y resolución de los Tribunales Penales. La oralidad en el Ecuador, pese a la declaración constitucional, no ha sido suficientemente desarrollada. No se han instituido los Jueces de Paz. La Policía Judicial, aunque tiene existencia legal y fue creada en la práctica en 1991, no ha recibido apoyo alguno y en la actualidad se tiende a suprimirla. La escuela de jueces no ha merecido consideración alguna. Es claro que, sin estos arbitrios, la administración de justicia camina por senderos tortuosos, a lo que debe añadirse la falta de un control eficiente para garantizar la moralidad de determinados miembros de la Función Judicial. En semejante ambiente de inseguridad y con un presupuesto paupérrimo, inferior al uno por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional, se desenvuelve la Función Judicial, llamada, sin embargo, a cumplir altos propósitos dentro de la sociedad.

En el Ecuador ha sido parte sustancial del sistema procesal que, en materias y asuntos importantes, las partes en el juicio puedan recurrir a la tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia, lo cual, si bien en algunos casos re-

tardaba el pronunciamiento final, en muy considerables casos garantizaba su acierto, pues a la Corte Suprema van, en altísimo porcentaje, profesionales de alta calificación. Además, el recurso de casación no puede sustituir al recurso de tercera instancia, pues mientras aquél se refiere sólo a errores en la aplicación del Derecho, éste se refiere a la totalidad de la materia sometida a juicio. Con las recientes reformas todos los asuntos tendrán sentencia definitiva en la segunda instancia, lo cual, por las razones expuestas en párrafos anteriores, constituye un serio peligro para el afianzamiento del Derecho en el país.

Históricamente se viene hablando de la necesidad de que la Función Judicial pueda desenvolverse, en el Ecuador, independientemente de las funciones Legislativa y Ejecutiva. Se han insinuado, con tal objeto, diversos sistemas para designar a los magistrados y no parece haber otro mejor que el vigente, o sea su elección por parte del Congreso Nacional, como representante de la soberanía popular. Desgraciadamente, mientras todos los sectores de opinión del país —profesionales del Derecho, universidades, medios de comunicación y ciudadanía en general— abogan en favor de la independencia de la Función Judicial, ésta se halla condicionada según el grado de politización partidista o simplemente gubernamental o antigubernamental de los miembros del Congreso Nacional, de suerte que esa independencia sólo podrá lograrse cuando el parlamento, en su gran mayoría, esté integrado por ciudadanos que crean firmemente en la necesidad de una administración de justicia independiente de la política y de las otras funciones del Estado; para ello estarían obligados a elegir ciudadanos de alta categoría moral y profesional, que pongan de lado pasiones e intereses de carácter político o sometimiento partidista. Dicho de otra manera, la independencia de la Función Judicial depende del grado de responsabilidad de los legisladores.

Actualmente son órganos de la Función Judicial la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, las Cortes Superiores, los Tribunales Distritales en materia Fiscal y los Tribunales Distritales en materia Administrativa, los Tribunales de lo Penal y los Juzgados en materia civil, penal, del trabajo, de inquilinato y de tránsito. Los intendentes y subintendentes de Policía, los comisarios y tenientes políticos son jueces de instrucción. El Ministerio Público, a partir del Ministro Fiscal General de la Nación, los Ministros Fiscales Provinciales y los Agentes Fiscales ya no dependen, según la

actual Constitución, de la Función Judicial sino de la Procuraduría General del Estado, cuyo titular es la autoridad máxima de esos funcionarios.

Las constituciones políticas del Ecuador, a partir de la primera, de 1830 —e inclusive los dos estatutos anteriores, la Constitución Quiteña, de 1812, y la Constitución Grancolombiana, de 1821—, contienen varias disposiciones de importancia relativas a la Función Judicial, siendo la última, de 1979, la que señala un mayor número de principios a los que debe ajustarse la función para el mejor cumplimiento de su finalidad, que no puede ser otra que la acertada y oportuna administración de justicia. De ahí se desprende que, en los años que lleva la República, no han faltado principios y normas constitucionales sino leyes de procedimiento y disposiciones modernas y ágiles en la Ley Orgánica de la Función Judicial y el señalamiento de asignaciones razonables en el Presupuesto General del Estado, para que la administración de justicia se desenvuelva adecuadamente.

No existe país alguno ni ha habido, seguramente, a lo largo de la historia una sociedad en la cual no se hayan cometido errores en la aplicación del Derecho y en la apreciación de los hechos, para que no sea mancillada la justicia. Esta, al fin y al cabo, es resultado de una evolución histórica concretada en el criterio de los

hombres. Por tanto, en nombre de la justicia se han cometido graves y muy graves atropellos. Sin embargo, el imperio de la justicia debe ser una de las primeras aspiraciones de las sociedades modernas, superando los rezagos de extremismos políticos, religiosos, raciales y económicos que ejercen presiones en las legislaturas, en la conformación de la ley y en las decisiones de tribunales y jueces. En consecuencia, a la eliminación de tan perniciosos factores debe sumarse el empeño para que el Derecho positivo, las leyes de ejercicio o de procedimiento y la resolución de los jueces busquen el bienestar común, en todas sus manifestaciones, pues no otra es la finalidad de la justicia. En nuestro caso, debemos señalarnos esa meta, como un propósito unánime e irrenunciable que proyecte al futuro la vocación jurídica y la unidad histórica de nuestra patria.

### BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de la República del Ecuador, vigente, con sus interpretaciones y reformas, hasta la expedida por el Congreso Nacional el 17 de diciembre de 1992.
- Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional y sus reformas, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1993.