ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Trámite 320237
Código validación 8IM1HRLBNM
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 07-mar-2018 13:00
Numeración documento 235-an-lft-2018
Fecha oficio 07-mar-2018
Remitente TORRES TORRES LUIS FERNANDO
Función remitente ASAMBLEISTA
Revise el estado de su trámite en:
http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf

5 FS

Quito, 07 de marzo de 2018

Oficio No. 235-AN-LFT-2018

Doctor
José Serrano
Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador
En su Despacho.-

Señor Presidente:

De conformidad con los artículos 54, numeral 1, y 155 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y el artículo 134, numeral 1, de la Constitución, presento a Usted, señor Presidente, el siguiente PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS, para que sea puesto en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa (CAL), a fin de que se proceda de conformidad con los artículos 56 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 137 de la Constitución del Ecuador.

Adjunto la respectiva Exposición de Motivos, suficiente y completa, así como el texto del Proyecto con los artículos propuestos.

Además, acompaño, las firmas de apoyo de asambleístas en un número superior al requerido por la Constitución.

Con sentimientos de distinguida consideración,

Atentamente,

Dr. Luis Fernando Torres
ASAMBLEISTA POR TUNGURAHUA

LFT/mjl

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1. El Código Orgánico General de Procesos (COGEP), como proyecto, fue presentado, mediante Oficio s/n, por el Presidente del Consejo de la Judicatura y el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de enero de 2014; fue aprobado en segundo debate, por la Asamblea Nacional el 26 de marzo de 2015; mediante oficio No. T.6344-SGJ-15-336, de 29 de abril de 2015, el Presidente de la República remitió a la Asamblea la objeción parcial al COGEP, objeción sobre la cual se pronunció la Asamblea, después de lo cual, finalmente, se publicó en el R.O. No. 506 suplemento de 22 de mayo de 2015. Entró en vigencia el 22 de mayo de 2016, de conformidad con su Disposición Final Segunda.

2. El Consejo de la Judicatura presentó información en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, con relación a los procesos ingresados con el COGEP a nivel nacional, en el período entre mayo de 2016 y julio de 2017, de los cuales el 21% corresponde a las inadmisiones y a los archivos, por no completar las demandas.

3. El artículo 146 del COGEP regula la calificación de la demanda y sus dos primeros incisos establecen:

> *Art. 146.- Calificación de la demanda. Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas.*
>
> *Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias.*

4. El artículo 142 del COGEP, al regular el contenido de la demanda, establece los requisitos legales para su presentación, y, en el numeral 7, se refiere a los medios de prueba, así:

> *Art. 142.- Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá:*
>
> *7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.*

5. El artículo 147 del COGEP indica los dos casos en que una demanda deberá ser inadmitida por el juzgador:

> *Art. 147 Inadmisión de la demanda. La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando:*
>
> *1. Sea incompetente.*
>
> *2. Contenga una indebida acumulación de pretensiones.*
>
> *Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisible, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable.*

6. El artículo 294, numeral 7, del COGEP establece el momento oportuno para realizar la valoración de prueba por parte del Juez:

> *Art. 294.- Desarrollo. La audiencia preliminar se desarrollará conforme con las siguientes reglas:*
>
> *7. Concluida la primera intervención de las partes, si no hay vicios de procedimiento que afecten la validez procesal, continuará la audiencia, para lo cual las partes deberán:*

a) Anunciar la totalidad de las pruebas que serán presentadas en la audiencia de juicio. Formular solicitudes, objeciones y planteamientos que estimen relevantes referidos a la oferta de prueba de la contraparte.

b) La o el juzgador podrá ordenar la práctica de prueba de oficio, en los casos previstos en este Código.

c) Solicitar la exclusión, rechazo o inadmisibilidad de los medios de prueba encaminados a probar hechos notorios o que por otro motivo no requieren prueba.

d) La o el juzgador resolverá sobre la admisibilidad de la prueba conducente, pertinente y útil, excluirá la práctica de medios de prueba ilegales, incluyendo los que se han obtenido o practicado con violación de los requisitos formales, las normas y garantías previstas en la Constitución, los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y este Código, y que fueron anunciadas por los sujetos procesales.

e) Para el caso de las pruebas que deban practicarse antes de la audiencia de juicio, la o el juzgador, conjuntamente con las partes, harán los señalamientos correspondientes con el objeto de planificar la marcha del proceso.

f) Los acuerdos probatorios podrán realizarse por mutuo acuerdo entre las partes o a petición de una de ellas cuando sea innecesario probar el hecho, inclusive sobre la comparecencia de los peritos para que rindan testimonio sobre los informes presentados. La o el juzgador fijará la fecha de la audiencia de juicio.

7. El artículo 88 del COGEP, señala las clases de providencias:

Art. 88.- Clases de providencias. Las o los juzgadores se pronuncian y deciden a través de sentencias y autos.

La sentencia es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso.

El auto interlocutorio es la providencia que resuelve cuestiones procesales que, no siendo materia de la sentencia, pueden afectar los derechos de las partes o la validez del procedimiento.

El auto de sustanciación es la providencia de trámite para la prosecución de la causa.

8. El artículo 254 del COGEP regula la revocatoria así:

Art. 254.- Revocatoria y reforma.- Por la revocatoria la parte pretende que el mismo órgano jurisdiccional que pronunció un auto de sustanciación lo deje sin efecto y dicte otro en sustitución.

9. El artículo 256 del COGEP trata la apelación, en los siguientes términos:

Art. 256.- Procedencia. El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia.

10. Varios jueces, a nivel nacional, y, en particular, de los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, han archivado demandas por considerar que no ha existido claridad o precisión en el anuncio de uno o algunos medios probatorios. La consecuencia de ello ha sido que los demandantes, a pesar de haber completado o aclarado la demanda oportunamente, no han podido acceder a la justicia por cuanto el auto interlocutorio de archivo no pudo ser revocado y, en el caso de autos interlocutorios expedidos por los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, ni siquiera pudieron ser apelados, bajo la consideración de que estos tribunales son de única instancia. Los demandantes, titulares de derechos subjetivos, quedaron en completa indefensión para impugnar en la vía judicial los respectivos actos administrativos, especialmente, cuando ya ha fenecido el término legal para deducir la acción subjetiva.

11. Existen, únicamente, dos casos en los que se inadmite una demanda. De dicho auto interlocutorio cabe la apelación. Sin embargo, en el caso de las providencias de archivo de los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, no se puede apelar por la ausencia de un órgano

judicial de alzada ante el cual hacerlo. Adicionalmente, la revocatoria tampoco se la puede interponer por tratarse de un auto interlocutorio y no de sustanciación.

12. En la calificación de la demanda no es posible que el juez admita o inadmita medios de prueba y archive la demanda por oscuridad o imprecisión del anuncio de un medio de prueba. La audiencia preliminar es el momento procesal oportuno, en los procesos ordinarios, para que lo haga, y la consecuencia de ello no es el archivo del proceso, sino la exclusión del medio probatorio.

13. El anuncio probatorio, en definitiva, es el acto procesal mediante el cual las partes anuncian los medios de prueba con fundamento y entregan el material probatorio que tengan en su poder.

14. Que el anuncio de un medio probatorio sea oscuro o impreciso no significaba que el demandante ha incumplido los requisitos legales, generales y especiales, para que le juez archive la demanda, tanto dentro de un proceso ordinario como de aquellos que se tramitan ante los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario

15. El Dr. Gustavo Jalkh Roben, en su libro "La transformación de la Justicia en el Ecuador: Una realidad medible", corrobora lo antes dicho cuando indica "*Otro aspecto fundamental del sistema oral es que solo la prueba anunciada en la demanda o en la contestación a la misma, y presentada en audiencia, será válida en el proceso. Esto quiere decir que, las partes procesales al momento de presentar la demanda o al contestarla deberán anunciar toda la prueba que quieran hacer uso en el proceso.*" (p.148)

16. En el mismo libro el Dr. Jalkh indica que las causas ingresadas y resueltas a nivel nacional en el año 2016 fueron 625.536 y 801.230, respectivamente, y en el año 2017 fueron 400.444 y 480.206, respectivamente. (p.111)

17. Existe un porcentaje alto de archivo de causas. Por ello, en las estadísticas del despacho judicial y de las causas resueltas a nivel nacional, probablemente se encuentra incluido el porcentaje de causas archivadas, que propiamente no serían procesos.

18. Las providencias con las que se resuelve el archivo de causas, por no completar las demandas, son autos interlocutorios sobre los cuales no cabe recurso de revocatoria de conformidad con los artículos 254 y 88 del COGEP,

pero sí se puede interponer recurso de apelación de conformidad con el art. 256 del COGEP, salvo en el caso de los autos de los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario.

19. Los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario son tribunales de única instancia, según los artículos 216, 217, 218 y 219 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo tanto, no se puede apelar de sus autos interlocutorios. Lo único que prevé la normativa es que se pueda interponer el recurso extraordinario de casación de conformidad con el art. 266, inciso primero, del COGEP.

20. Ante una providencia de archivo por no haber "completado la demanda" de un Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, por ser una providencia interlocutoria, no cabe interponer recurso de revocatoria y tampoco cabe el recurso de apelación por ser un tribunal de única instancia.

21. El artículo 76 de la Constitución en su numeral 7 literal m) establece:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

22. El derecho a recurrir, al ser una de las garantías del derecho constitucional del debido proceso, debe ser respetado. Por ello, en el caso de una providencia de archivo de un tribunal distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, si bien no es posible recurrir en vía vertical, con una apelación, sí debe ser posible recurrirla con un recurso de revocatoria, de forma que, a pesar de ser un auto interlocutorio, los juzgadores tengan la capacidad de corregir el yerro cometido, garantizando la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, en la fase del acceso a la justicia

23. El artículo 75 de la Constitución regula la tutela judicial efectiva así:

> *"Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con*

sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley."

24. En conclusión, es necesario que los procesos de única instancia, en los que no se puede apelar de un auto de archivo de la demanda, resuelto por los jueces inconformes con el anuncio probatorio, se cuente con los mecanismos procesales necesarios para que los demandantes no queden en indefensión.

25. La CC en su sentencia 325-15-SEP-CC, dentro del caso No. 1139-13-EP, de 30 de septiembre de 2015, publicada en el R.O. (s) No. 643 del 7 de diciembre de 2015, ha definido a la tutela judicial efectiva como:

"En doctrina, el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, hacer justicia.

Por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia"

LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSIDERANDO

Que la Constitución, en los artículos 75 y 76, garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso;

Que el artículo 294, numeral 7 del Código Orgánico General de Procesos, establece que en la audiencia preliminar se pueden excluir medios de prueba;

Que el Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 251, prevé a la revocatoria como uno de los medios de impugnación;

Que el art. 254 del Código Orgánico General de Procesos, señala los autos que pueden ser objeto del recurso de revocatoria;

Que la Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal m) garantiza el derecho al debido proceso en la garantía de poder recurrir de las resoluciones en las que se decidan sobre derechos los accionantes;

Que el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución determina que la Asamblea Nacional tiene competencias para reformar leyes, y

En ejercicio de sus competencias constitucionales expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS

Artículo 1.- Agréguese como tercer inciso del artículo 146 del COGEP el siguiente:

> *"En ningún caso el juzgador podrá pronunciarse sobre el anuncio de los medios de prueba para archivar una demanda"*

Artículo 2.- Agréguese como inciso segundo del artículo 254 del COGEP el siguiente:

> *"Únicamente, se podrá interponer la revocatoria de las providencias interlocutorias que ordenen el archivo de la demanda en los procesos que se ventilan en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, por ser Tribunales de única instancia."*

Dado en la ciudad de Quito, el

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS

NOMBRE	FIRMA
Luis Fdo. Torres	
Javier Cadena H.	
Walter Pavón	
Sebastián Palacios	
Héctor Muñoz	
Gabriela Larreátegui	
ROBERTA ZAMBRANO	
PATRICIA HENRIQUEZ J	
PATRICIO DONOSO	
VERONICA ARIAS F.	Verónica Arias
ANGEL SINMALEZA	
CESAR ROHON	
Poly Ugarte	
JOSE F. ASAN	