



**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN  
ECUATORIANA, 2022**

**AUTOR:**

**RAMÍREZ ENDARA ELIO DAVID**

**TUTORA: AB. BRENDA REYES TOMALÁ, MGT.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2022**

**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN  
ECUATORIANA, 2022**

**AUTOR:**

**RAMÍREZ ENDARA ELIO DAVID**

**TUTORA: AB. BRENDA REYES TOMALÁ, MGT.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2022**

**UPSE**

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de profesor tutor del trabajo de integración curricular de título **EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA, 2022**, correspondiente al estudiante RAMÍREZ ENDARA ELIO DAVID, de la carrera de Derecho, de la Universidad Estatal Península de Santa Elena; declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente,

Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.  
**TUTORA**

## VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

Certifico haber realizado la revisión tanto de forma como de fondo de los aspectos relacionados a ortografía y gramática del trabajo de investigación de ELIO RAMÍREZ ENDARA, mismo que ha sido denominado **EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLAICÓN ECUATORIANA**, 2022. Luego de haber hecho observaciones que han sido acogidas por el solicitante me permito certificar que el documento cumple con la coherencia en su redacción, claridad en conceptos y definiciones e hilaje en la relación de ideas, así como en su sintaxis y ortografía.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alexandra Suárez Caiche', with a long horizontal line extending to the right.

Lcda. Alexandra Suárez Caiche  
**Magíster en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos**

## DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente Trabajo de Titulación con el título de **EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA, 2022** , elaborado por Ramírez Endara Elio David, declara que la concepción, análisis y resultados son originales y aportan a la actividad científica, educativa y jurídica.

Transferencia de derechos autorales

Declaro que, una vez aprobado el tema de investigación otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud, carrera de Derecho, pasan a tener derechos autorales correspondientes, que se transforman en propiedad exclusiva de la Universidad Estatal Península de Santa Elena y, su reproducción, total o parcial en su versión original o en otro idioma será prohibida en cualquier instancia.

Atentamente,



---

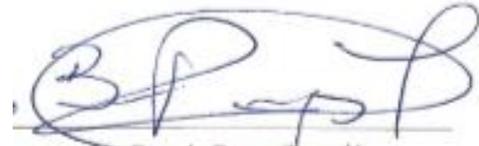
**Elio David Ramírez Endara**  
**C.C 0922056064**

**TRIBUNAL DE GRADO**



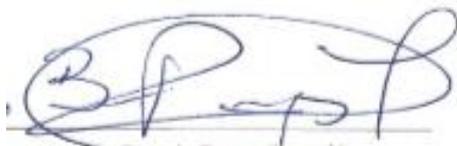
---

Ledo. Milton González Santos, Mgr.  
**DIRECTOR (E) CARRERA DE DERECHO**



---

Ab. Brenda Reyes Tomalá  
**DOCENTE GUÍA UIC**



---

Ab. Brenda Reyes Tomalá  
**DOCENTE GUÍA UIC**



---

Ab. Nicolasa Panchana Suárez, Mgt  
**Docente Especialista**

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a Dios Padre Pantocrátor, a la Beatísima Trinidad y a la Santísima Virgen, quien desde niño guía mis pasos. A todos los Santos de mi devoción, de manera especial dedico este trabajo a la memoria de mi señora madre Elena Endara Zambrano quien desde el cielo me bendice, a mi señor Padre Elio Simón, mis hermanos Elenita y Stalyn, a mi apreciada Eva Loor y a mi compañero de vida José Lucas.

*Elio*

## **AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento imperecedero a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, en la Persona de su Rector Doctor Néstor Acosta Lozano, Phd., extendido a la Señorita Vicerrectora Dra. Gisella Paula Chica, Vicerrectora Académica y al Ing. Freddy Villao Santos, Coordinador de Investigación, académicos que en alto sitial vienen posicionando a esta noble institución, a mi tutora Ab. Brenda Reyes por la guía científica de este trabajo. Eterna gratitud para ellos.

*Elio*

## ÍNDICE GENERAL

PORTADA.....	I
CONTRAPORTADA.....	II
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	III
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA.....	IV
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD.....	V
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL.....	VI
DEDICATORIA.....	VII
AGRADECIMIENTO.....	VIII
ÍNDICE GENERAL.....	IX
ÍNDICE DE TABLAS.....	X
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XI
ÍNDICE DE ANEXOS.....	XII
RESUMEN.....	XIII
ABSTRAC.....	XIV
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1. Planteamiento del Problema.....	3
1.2. Formulación del Problema.....	6
1.3. Objetivos.....	6
1.3.1. Objetivo General.....	6
1.3.2. Objetivo Específicos.....	6
1.4. Justificación de la Investigación.....	7
1.5 Variables de Investigación.....	8
1.5. Idea a Defender.....	8
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. MARCO REFERENCIAL.....	9
2.1. Marco Teórico.....	9
2.2. Marco Legal.....	21

2.3. Marco Conceptual.....	31
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. MARCO METODOLÓGICO.....	33
3.1 Diseño y Tipo de Investigación.....	33
3.2 Recolección de la Información.....	34
3.3 Tratamiento de la Información .....	35
<b>CAPÍTULO IV</b>	
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	37
4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados.....	37
4.2 Verificación de la Idea a Defender.....	46
CONCLUSIONES.....	47
RECOMENDACIONES.....	48
BIBLIOGRAFIA.....	49
ANEXOS.....	53

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población.....	31
-------------------------	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Características del error inexcusable.....	10
---	----

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Sentencia 3-19-CN/20 Corte Constitucional Ecuador.....	54
--	----

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN  
ECUATORIANA, 2022**

**Autor: Elio Ramírez Endara  
Tutora: Brenda Reyes T.**

El trabajo de investigación representa un problema que por más de una década ha aquejado a los operadores de justicia, en torno al contenido del art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, relativo al Error Judicial Inexcusable, sus alcances e implicaciones generaron reiteradas situaciones de controversia jurídico-política en el sistema judicial del Ecuador, pues su aplicación como medida sancionatoria por la decisión judicial, puso largo tiempo en tela de duda la imparcialidad de los fallos de los Jueces. Para el Desarrollo de la investigación se planteó un objetivo que era analizar el error inexcusable como figura de sanción disciplinaria a jueces, mediante la investigación deontológica doctrinaria, la revisión normativa y dogmática de tal institución jurídica, que brinde una perspectiva amplia del error inexcusable y su legitimización en la legislación ecuatoriana. Para alcanzar este objetivo, gran parte de la indagación se orientó a la base doctrinario dogmática que la ciencia del derecho pone a disposición, aspectos como la imparcialidad de los jueces, la tutela efectiva de los derechos, la seguridad jurídica y la independencia judicial son temas abordado con el fin de otorgar certeza científica al trabajo. Para este acercamiento fue necesaria la aplicación de métodos como el análisis exegético de las normas, ya que la principal fuente normativa valorada fue la Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia No 3-19-CN/20, del 29 de julio de 2020, así el método de síntesis se constituyó en una herramienta que con el uso de técnicas documentales hizo posible valorar la problemática desde una perspectiva más integral a partir de los elementos que subyacen al error inexcusable. La población de estudio fueron las normas vinculantes al error inexcusable, cuya valoración y la base doctrinaria permitieron la validación de la idea a defender que declara que el error inexcusable en el sistema normativo ecuatoriano vulnera la seguridad jurídica que el estado debería otorgar a los ciudadanos ecuatorianos.

## ABSTRACT

The research work represents a problem that for more than a decade has troubled the operators of justice, around the content of art. 109 of the Organic Code of the Judiciary, regarding the Inexcusable Judicial Error, its scope and implications generated repeated situations of legal-political controversy in the judicial system of Ecuador, since its application as a punitive measure for judicial decision, long put in doubt the impartiality of the judgments of the Judges. For the development of the research, the objective was to analyze the inexcusable error as a figure of disciplinary sanction to judges, through doctrinal deontological research, normative and dogmatic review of such legal institution, which provides a broad perspective of the inexcusable error and its legitimization in the Ecuadorian legislation. In order to reach this objective, a great part of the research was oriented to the doctrinal and dogmatic basis that the science of law makes available, aspects such as the impartiality of judges, the effective protection of rights, legal security and judicial independence are issues addressed in order to provide scientific certainty to the work. For this approach it was necessary to apply methods such as the exegetical analysis of the norms, since the main normative source evaluated was the Constitutional Court Ruling No. 3-19-CN/20 of July 29, 2020, thus the synthesis method was constituted as a tool that with the use of documentary techniques made it possible to evaluate the problem from a more comprehensive perspective from the elements underlying the inexcusable error. The study population were the binding norms to the inexcusable error, whose valuation and doctrinal basis allowed the validation of the idea to defend which states that the inexcusable error in the Ecuadorian normative system violates the juridical security that the state should grant to the Ecuadorian citizens.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación esta estructura en cuatro capítulos en los que se pone de manifiesto la problemática que gira en torno a la falta de certeza jurídica en la aplicación del error inexcusable como medida sancionatoria a Jueces, que por sus actuaciones en la aplicación de la justicia generen daños que irían contra la lógica jurídica, la coherencia y desencadenaría en la violación a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

El capítulo primero de este trabajo, considera la relación problemática a partir de la cual se desarrolla el estudio, considerando indicadores vinculantes a las normas que regulan los procedimientos relativos al error inexcusable, en dicho capítulo se plantean los objetivos de la investigación, se justifica su procedencia y necesidad y a su vez se plantea en firme la idea a defender que es la premisa que se dilucida a lo largo del trabajo.

Así el capítulo segundo de la investigación, revela las profundizaciones teóricas realizadas a cada una de las variables, pues la doctrina se constituye en una de las fuentes del derecho, y sirvió para la caracterización del objeto de estudio, establecer relaciones entre otros elementos como los relacionados a la independencia judicial, la tutela de los derechos y aquellos relacionados a la naturaleza jurídica del error inexcusable a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Todo trabajo investigativo compromete la definición de elementos metodológicos que revistan de ética en la investigación, certeza científica y brinde eficacia a los resultados, de tal forma que en el diseño de la investigación se planificaron el uso de métodos y técnicas de investigación, que hicieron posible profundizaciones sobre las variables, así como la obtención de información en fuentes diversas, para el efecto se planteara también en este capítulo la población objeto del estudio y se explica cómo cada uno de estos elementos fueron utilizados.

El capítulo cuarto logra reunir un análisis ampliado de la Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia No 3-19-CN/20, del 29 de julio de 2020, y su aclaratoria que data del mismo año, en ella se subsumen los aspectos que fueron explicitados en torno al

contenido del art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, asimismo en este capítulo se procede a la verificación de la idea a defender que se manifiesta a través de la declaratoria de la incidencia de esta norma en la falta de seguridad jurídica, al no contemplar una tipificación clara y objetiva de los alcances y límites de lo que es el error inexcusable.

El trabajo plantea finalmente conclusiones y recomendaciones que el investigador ha logrado reunir a lo largo de los hallazgos encontrados, aplicando el método de análisis exegético de las normas y considerando la multiplicidad de factores que subyacen el error inexcusable en la legislación ecuatoriana.

# CAPÍTULO I

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La administración de justicia tiene una enorme importancia dentro de la sociedad, ya que constituye un medio por el cual las personas naturales o jurídicas pueden resolver sus conflictos ya sea entre ellas o con el estado, contando con una decisión argumentada y plenamente exigible, de tal manera que las partes puedan cumplir lo que los jueces dictaminen, pero por ser un acto que nace del conocimiento del hombre no quiere decir que sea la correcta, el error esta inmerso en las decisiones judiciales en muchos casos por no atender los lineamientos preestablecidos que vician las decisiones que se creían eran correctas.

En la mayoría de los casos los errores son enmendados por los mismos jueces a través de providencias y en otras ocasiones son enmendados por jueces de un nivel superior, Angélica Gaibor Becerra (2020), en su obra el error inexcusable en la legislación ecuatoriana determina que “los errores procesales, tanto “in procedendo” como “in judicando”, han existido siempre”, cuyos “errores en la mayoría de las veces son enmendados por una decisión superior, de acuerdo a la gravedad en el que el judicial cayó”.

Los errores judiciales pueden acarrear sanciones y su sanción se determinará según el grado de la infracción misma que van desde las amonestaciones escritas hasta la destitución, el error inexcusable es una infracción gravísima aplicada a jueces, fiscales y defensores públicos, que está prescrita en el Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 109 numeral 7, mismo que establece “Intervenir en las causas de que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusables”, es decir que el funcionario judicial que cometa con dolo, manifiesta

negligencia o un error inexcusable será destituido, para que se sancione esta infracción se deberá probar que se actuó dolosamente. (Asamblea Nacional, 2015)

Catherine Orquera (2017) determina que “no existe una definición de lo que constituye el error inexcusable”, ya que en la práctica se han realizado varias interpretaciones de los procesos disciplinarios sin que existan parámetros que eviten un posible abuso del poder y por otra parte la autora antes mencionada, prescribe que “existen cuestiones en cuanto al órgano competente para calificar la existencia del error inexcusable en la actuaciones de los jueces, pues no existiría un límite que separe la actuación del órgano que ejerce la potestad administrativa, del órgano que ejerce la potestad jurisdiccional”.

El artículo 178 constitucional determina que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la función judicial, ejerciendo la potestad disciplinaria que constituye un mecanismo sancionador en contra de los servidores judiciales que incumplieran con sus deberes y atribuciones establecidas en las diferentes normativas que regulan la conducta de los operadores de justicia, considerándose como el órgano que ejerce la potestad administrativa.

Darío Portero y Giovanni Egas (2018, pág. 67), coinciden que “por tratarse de una conducta originadas en el ámbito jurisdiccional: no deben ser calificadas ni juzgadas a través de sumarios sustanciados y resueltos por autoridades cuyo perfil y cumplimiento de funciones se relacionan primordialmente con la conducción administrativa y gobernanza institucional de la Función Judicial”, es decir que esta potestad de sancionar no debería estar a cargo del Consejo de la Judicatura ya que tendría injerencias internas en las decisiones de los jueces, a su vez los autores antes mencionados determina que “tales potestades deberían estar a cargo de tribunales disciplinarios especializados cuyos integrantes reúnan requisitos de preparación e idoneidad para calificar de manera objetiva, técnica congruente, imparcial, apolítica e independiente con rigurosa observación del debido proceso y con auténtico profesionalismo jurídico”.

La independencia judicial y el auténtico profesionalismo son circunstancias que intervienen en las decisiones judiciales, en primer lugar la independencia judicial ya que es un principio constitucional que rige en nuestra carta magna desde el 2008, en el artículo 168 numeral 1 establece “la administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicaran los siguientes principios: 1.

Los órganos de la función judicial gozaran de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley” y a su vez reconocido en el sistema interamericano de derechos humanos, garantizando que los administradores de justicia tengan la potestad de tutelar judicialmente los derechos, sin estar sujetos a presiones internas y externas, es por ello por lo que nadie puede ingerir en las competencias judiciales de la función judicial. Y en segundo lugar el profesionalismo de los jueces, es decir que se deben guiarse por las normas deontológicas, ya que en el ejercicio de su jurisdicción deben actuar con honestidad, competencia y responsabilidad.

A través de la sentencia No. 3-19-CN/20 (2020) la Corte Constitucional absolvió una consulta efectuada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Distrito Metropolitano de Quito, analizando el alcance de la independencia judicial y determino la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, misma que surtirá efecto la destitución cuando exista una declaración jurisdiccional previa, es decir que para que se lleve a cabo una destitución por parte del Consejo de la Judicatura tiene que previamente existir una declaración jurisdiccional, misma que será dada por un juez de un nivel superior donde indique que el juez actuó con dolo, manifiesta negligencia o que cometió un error inexcusable, el COFJ en su artículo 123 inciso 3 determina que “ninguna autoridad pública, incluida las funcionarias y los funcionarios de Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias”, ratificado que el Consejo de la Judicatura no podrá entrometerse en las funciones jurisdiccionales. (Código Orgánico de la Función Judicial)

En el año 2019 en casi 6 meses el Consejo de la Judicatura destituyó a 19 jueces de distintas provincias por infracciones gravísimas establecidas en el COFJ en su artículo 109 numeral 7, 13 de ellos fueron destituidos por manifiesta negligencia y los 6 restantes por error inexcusables, dictaminado por un juez superior. (Consejo de la Judicatura , 2019). Hasta antes de la sentencia No. 3-19-CN/20 no se tenía claro quién era competente para destituir a un funcionario judicial, ya que el órgano de administración del consejo de la judicatura sancionaba por infracciones gravísimas a

jueces, que en muchas ocasiones error producidos por injerencias internas o externa con tinte político o mediático viéndose violentado la independencia judicial.

### **Formulación del Problema**

¿De qué manera el error inexcusable como figura jurídico sancionatoria, garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos?

## **1.2 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

### **Objetivo General**

Analizar el error inexcusable como figura de sanción disciplinaria a jueces, mediante la investigación deontológica doctrinaria, la revisión normativa y dogmática de tal institución jurídica, que brinde una perspectiva amplia del error inexcusable y su legitimización en la legislación ecuatoriana.

### **Objetivos Específicos**

- Fundamentar doctrinaria y teóricamente la naturaleza jurídica del error inexcusable en el Ecuador.
- Analizar legal y constitucionalmente el error inexcusable como mecanismo de sanción a jueces en el ámbito jurisdiccional.
- Establecer mediante la revisión crítica de las diferentes fuentes bibliográficas que el error inexcusable es un mecanismo que garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

Si bien con el Código Orgánico de la Función Judicial (2012), se instituyó la figura del error inexcusable como herramienta de sanción y destitución a los jueces y juezas del Ecuador, existen una serie de situaciones que ponen en tela de duda el eficaz aporte que esta figura genere para la imposición de la justicia, vista desde un punto deontológico podría ser una herramienta eficaz pero desde el punto de vista político y coercitivo, podría ser mal utilizada para restringir la independencia judicial, considerando las estructuras político administrativas a la que pertenece el Consejo de la Judicatura.

El presente trabajo pondrá a disposición del mundo académico y de la investigación, varios enfoques doctrinarios, a partir de juicios de valor dogmático y deontológico del error inexcusable, las teorías referenciadas promueven amplias perspectivas en las que se relacionarán principios fundamentales del derecho y sus relaciones con la ética judicial y el diligente e imparcial ejercicio de la labor de los jueces, ante un órgano de control sesgado por la participación gubernamental.

La información base del estudio se asentará en el análisis y la síntesis de artículos científicos de maestros de renombrada trayectoria vinculadas a teorías antropocentristas, se referencian estudios de importantes juristas latinoamericanos y en particular las miradas y concepciones de distinguidos jurisconsultos del Ecuador, sin dejar de lado a los padres de la ética Aristóteles, Platón y Emmanuel Kant, todos estos fundamentos se asentarán en una sistematización de información apoyada en instrumentos de recopilación bibliográfica documental.

Indudablemente el trabajo será un aporte considerable a los estudiantes y profesionales de las ciencias jurídicas, un aporte a la academia, que pone al alcance del lector otros enfoques del error inexcusable, su evolución sobre todo en países constitucionalmente instituidos, en los que los sistemas de justicia constantemente se ven amenazados por la politización de sus quehaceres.

## **1.4 VARIABLES DE INVESTGACIÓN**

### **Variable Dependiente**

La seguridad Jurídica

### **Variable Independiente**

Error Inexcusable

## **1.5 IDEA A DEFENDER**

El error inexcusable como figura disciplinaria aplicada a jueces garantiza la seguridad jurídica en el Ecuador.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1 MARCO TEÓRICO**

##### **2.1.1 Naturaleza Jurídica del error Inexcusable**

Si de contextualizar al error inexcusable se trata, hay que observar morfológicamente su composición, es así que se puede empezar por definir lo que es un error en su sentido más amplio a aquello que se genera como consecuencia de una acción, por tanto un error se derivará de la voluntad de ejecución de su autor, pudiendo este ser de ejecución o de omisión, se asume como un efecto provocado por accidente, por impericia o por descuido, con el pasar del tiempo sus conceptualizaciones han ido evolucionando, trasladándole de un entorno netamente negativo, perjudicial, lesivo a un entorno proactivo, en su calidad de inicio de experiencias que generan aprendizajes a quien los comete o a quienes sufren los efectos de este.

Para Guillermo Cabanellas, el error es:

Equivocación, yerro, desacierto, concepto equivocado, juicio inexacto o falso, oposición, disconformidad o discordancia entre nuestras ideas y la naturaleza de las cosas/ lo contrario de la verdad, falsedad, cosa imperfecta o contraria a lo normal, prescrito o convenido, más particularmente, en derecho se entiende por error el vicio del consentimiento originado por un falso juicio de buena fe, que en principio anula el acto jurídico cuando versa sobre el objeto o la esencia del mismo(Cabanellas, 2005)

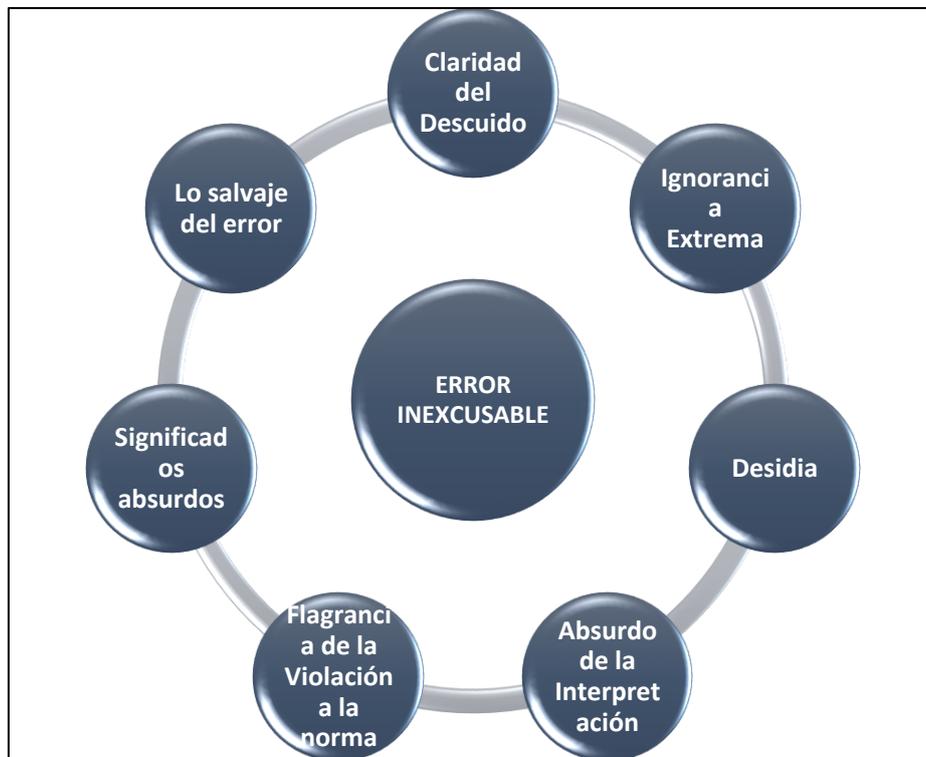
Esta multiplicidad de acepciones, motiva su análisis, pues en el ámbito del derecho sus contextos pueden derivarse en figuras jurídicas ampliamente identificadas en las legislaciones de los países, desde el denominado error de derecho como el error de hecho, el error de tipo y el error de prohibición en el ámbito penal o como en el ámbito que ocupa esta investigación el error judicial y el error inexcusable, todo ellos fuentes de controversias que el derecho ha ido atendiendo a fin de garantizar el ejercicio de los

derechos atribuidos a los ciudadanos, y de promover cultura de justicia en la aplicación de la legislación.

Lo inexcusable puede interpretarse como todo aquello que no puede ser excusado o justificado, que no se asienta en causa coherente o lógica, aquello que no tiene argumento que salve su existencia, de ahí que etimológicamente la palabra inexcusable viene del latín INEXCUSABILIS que significa: que no se puede encontrar motivos para cierta acción. A partir de este análisis se puede deducir que es todo aquello que no tiene dilaciones que no puede evitarse o deshacerse con pretextos, aquello que no tendría excusa o disculpa.

En este mismo sentido los elementos constitutivos del error inexcusable pueden ser diversos, sin embargo, la doctrina refiere una serie de caracteres que sustentaría su carácter de inexcusabilidad, su no evasión a la censura interpuesta a un judicial que en la administración de justicia falle en torno a los siguientes desvalores:

**GRÁFICO # 1**  
**CARACTERÍSTICAS DEL ERROR INEXCUSABLE**



**FUENTE:** Dr. Miguel Hernández Terán

**ELABORADO:** Elio Ramírez

La Corte Constitucional del Ecuador define al error inexcusable como una grave equivocación, revestido del carácter intencional de no dar cumplimiento al deber judicial:

En cuanto al error inexcusable, este constituye en sentido amplio una especie del error judicial. De forma general, el error judicial puede entenderse como la equivocación generalmente imputable a un juez o tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio, en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis. Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros. (ECUADOR, 2020)

Estas definiciones no se alejan de la naturaleza misma del error, sin embargo, el carácter manifiesto de inexcusable está ligado a un alto nivel de gravedad y de daño inminente en la gestión de la justicia, por una aplicación de la justicia que ni si quiera logra alcanzar el carácter de complejo ni de difícil de gestionar al amparo de las fuentes del derecho, si no que se constituye en absurdo, jurídicamente insostenible y absolutamente carente de coherencia sobre la litis, aislado totalmente de racionalidad, cuya consecuencia es una injusticia inminente y el quebranto de la seguridad jurídica. De ahí que, el error inexcusable pre supone cuando: la decisión judicial incurre en error de derecho (vulneración de norma jurídica) mediante una aplicación que resulta ilógica, absurda, imperdonable. Esa es la dimensión del error inexcusable. (Suing, 2018).

### **2.1.2 El Error Inexcusable en el Sistema Judicial Ecuatoriano**

La estructura del sistema judicial ecuatoriano, se remonta a la primera constitución, Riobamba 1830, que estableció tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, este último encargado de ejercer jurisdicción y administrar justicia, declarando que pueden ser especiales u ordinarios. Desde entonces la historia constitucional del Ecuador refiere 20 constituciones, siendo la última la correspondiente al año 2008, que incorpora drásticos cambios en lo relativo a derechos atribuibles a la ciudadanía como a la naturaleza, así como una estructura orgánica de avanzada en la que el sistema de justicia

tiene amplia connotación en la eficacia de estos derechos. Con este antecedente es importante orientar la atención de este estudio hacia la administración de justicia en el actual contexto constitucional del Ecuador, dado que el error inexcusable como tal, se asienta en los instrumentos normativos que rigen esta función del estado, ya argumentado el contexto de lo que es un error, en el ámbito judicial estos encuentran su reconocimiento en las normas que los reconocen y plantean medios para subsanar, invalidar o nulificar las consecuencias jurídicas que de ellos se derivan, a través de recursos y actos judiciales.

### **La independencia judicial**

La independencia judicial ha tenido una lucha constante por alcanzar la independencia entre Estado y la Función Judicial, por muchas décadas los puestos de los jueces han sido entregados a magistrados dados en relación al gobierno de turno, quienes buscaban influenciar en las decisiones judiciales, es por todas las decisiones sin imparcialidad se han ido creando principios que ayuden al mejoramiento del sistema judicial, las Naciones Unidas (1995) hace mención a uno de los principales principios que son el eje de:

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 cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

A través de la independencia judicial, es que cada uno de los procesos ya sean penales, civiles, constitucionales, mercantiles, laborales entre otros tienen la garantía que los procedimientos sean resueltos en derecho y bajo cada una de sus normativas llevando con ética y moral entre los sujetos procesales y sus defensores que darán el impulso para que se cumplan con dichas garantías de imparcialidad por parte de los jueces.

La concepción de la independencia se desarrolla en 2 fases la primera es mediante un mecanismo o diseño que estará elaborado por la institución que va a ejecutar y garantizar la eficacia de la justicia y la segunda es exclusivamente la normativa que va a depender mucho en la observación de la misma para que los sujetos puedan utilizarla en reclamo

de justicia; considerando que no solo basta que se cumpla con la justicia, sino que esta debe ser visible a la humanidad.

Hoy en día en Ecuador se sigue camuflando entre supuestos concursos de mérito para la elección de los jueces, sin embargo, aún se ha podido observar y leer sentencias de jueces que por influencia del gobierno han dictado sentencias erróneas, negligentes y con error en perjuicio de la justicia que tanto se pregona. Es decir que el principio constitucional de la autonomía judicial, son vulnerados por el propio Estado que es el gobierno de turno que busca beneficiarse para no responder por una mala administración.

### **Régimen disciplinario de jueces en el Ecuador**

En el marco de prevenir, controlar y garantizar las actuaciones de los operadores de justicia en el sistema ecuatoriano desde el año 2009 se contempla en la Constitución de la Republica del Ecuador y el Código Orgánico de la Función Judicial la responsabilidad ética administrativa de los funcionarios judiciales. La Carta Magna yuxtapone como parte de los principios de la función judicial la debida diligencia que garantice la inviolabilidad de derechos en relación a la responsabilidad subjetiva en cumplimiento de su potestad jurisdiccional de imponer sanciones acordes al mandamiento del ordenamiento jurídico.

La Constitución de la Republica del Ecuador, tratados internacionales y las leyes sostienen el poder punitivo del estado en sentido estricto, no obstante, los jueces u otros operadores de justicia deben consagrar las garantías necesarias de las personas, debido proceso e igualdad de defensa ante cualquier escenario sobre acusaciones formuladas que van desde razones sociales e inclusive políticas. Ante aquello, en observancia y rigurosidad de la toma de decisiones en fallos judiciales por parte de los jueces por su estatus sancionatorio no se sitúan como exentos de responsabilidades civiles, penales u administrativas, en garantía de la independencia de la administración de justicia el Código Orgánico de la Función Judicial refiere el régimen disciplinario sancionatorio que permita identificar la falta de legitimidad en las decisiones judiciales de los jueces.

En Ecuador el principio de independencia interna y externa de la Función Judicial coadyuva a que el poder político no mantenga injerencia alguna sobre el desarrollo de los

procesos y las resoluciones de los mismos, acorde al desarrollo del tema se sintetiza en función de la norma el procedimiento disciplinario por error inexcusable de los jueces.

### **Etapas del procedimiento y normas para el procedimiento disciplinario por error inexcusable (manifiesta negligencia y dolo)**

Dentro del procedimiento disciplinario por error inexcusable antes del año 2020 es un procedimiento que estaba a cargo el Consejo de la Judicatura quien tenía la potestad de sancionar con destitución a los jueces que hubieren cometido algún tipo de error, negligencia y/o dolo, en definitiva, al no tener competencia legislativa se cometía una inconstitucionalidad al debido proceso de los magistrados ya que no existía la tutela judicial efectiva y mucho menos al derecho a la defensa solo se lo suspendía en razón de un análisis ambiguo que realizada la administración de justicia.

En la actualidad las etapas, del procedimiento disciplinario se encuentra normado en el Código Orgánico de la Función Judicial en artículo 109 sub artículo 1 que refiere a que existe 2 etapas:

1. Una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional previa y motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, imputables a una jueza, juez, fiscal o defensora o defensor público en el ejercicio del cargo;
2. Una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el Consejo de la Judicatura por la infracción disciplinaria.

Para entrar en la primera etapa del procedimiento se realiza una solicitud de declaratoria que es cuando se pondrá en conocimiento de las partes mediante una denuncia o acción ante un proceso de garantías jurisdiccionales, luego y para seguir con el debido proceso se le solicitará al servidor judicial un informe de descargo en un periodo de termino, el mismo que al contestar esta notificación proporcionara todos los datos necesarios de la dependencia en la que se encuentra, al ser declarada la existencia de un error inexcusable, negligencia o dolo mediante la declaratoria jurisdiccional previa donde se determine la existencia de la infracción mas no entrará en qué tipo de sanción es la que se debe emitir al servidor judicial, transcurrido y completado el expediente se ingresa a la segunda etapa pasa al Consejo de la Judicatura quien dará inicio del sumario administrativo.

Una vez que inicie el proceso de sumario administrativo se aplicará las normas que son aplicadas para el procedimiento y que se encuentran amparadas ante el Código Orgánico de la Función Judicial Artículo 109 sub artículo 2 donde estipula que sin acto administrativo es en contra de un juez de primer nivel quien realizará el procedimiento será el juez de nivel orgánicamente superior, en los casos de los conjuces nacionales la declaratoria lo realizará el Pleno de la Corte nacional amparados conforme al control disciplinarios en concordancia con los artículos 131.3, 124 y 125.

### **Enfoque crítico del error inexcusable como coacción política**

El error inexcusable, es donde el Juez al momento de dictar sentencia lo hace de forma equivocada, ya sea estas por omisión o con acción es decir que lo ha realizado con todo el conocimiento de este que no puede ser justificado por ninguna razón en el instante que se hace la interpretación de los hechos ocurridos y con ello se induce a un error en la normativa legal, este tipo de error genera de por si un daño a una de las partes procesales.

La coacción – coerción que para el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Osorio (2018)

Término forense que significa acción de coacer: contener, refrenar o sujetar. Aunque es frecuente equiparar los términos coerción y coacción, ofrecen matices diferenciales, porque esta segunda expresión tiene dos significados generales que repercuten en la interpretación jurídica.

De un lado, fuerza o violencia que se hace a una persona para precisarla a que diga o ejecute alguna cosa, y en este sentido su empleo origina múltiples consecuencias de orden civil, ya que los actos ejecutados bajo coacción adolecerían del vicio de nulidad, y en el orden penal, porque daría lugar a diversos delitos, especialmente los atentatorios contra la libertad individual.

La coacción política es la influencia que ocasionan los gobiernos de turno para determinar qué caso debe ser resuelto de una manera favorable para ciertos compadres, amigos de los altos funcionarios, esta coacción puede ser interna o externa, la primera es en la propia institución de la función judicial y la segunda son el propio gobierno que mediante amenazas, violencia o fuerza requieren que la sentencia o resolución judicial sea favorable para uno y desafortunadamente con daño y perjuicio al otro sujeto procesal.

Es en este punto donde la situación judicial pierde la independencia, considerando que la decisión tomada no está influenciada por una normativa que sirva de motivación para la solución del conflicto presente en la causa procesal, sino por una situación inmoral, inconstitucional, la vulneración de un derecho al debido proceso, la ejecución sin imparcialidad no cumple con la garantía que propone la administración de justicia, por responsabilidad de un Estado autoritario que busca beneficiarse en los casos no resueltos o dilatados es cada vez se pierde la seguridad jurídica, la confianza de un individuo en pedir justicia, provocando lo que hoy en día vive el Ecuador, donde los delincuentes andan en las calles porque busca la influencia o coima por su libertad, de que sirve que los policías salgan a las calles si el fiscal no realiza la investigación respectiva, o por ser un delito menor no busquen la sanción a través de un Juez, la ciudadanía ha ido perdiendo la fe en la justicia ecuatoriana y no denuncian los casos de corrupción sino que son partes de estos. Por ende, debe existir la limitación de poder del gobierno de turno, las normativas que se elaboran son la necesidad de regularizar y promulgar un derecho, los artículos judiciales no deben ser líneas muertas sino por el contrario los defensores de derecho deben hacer su papel de que la ejecución imparcial sea un grito que se escuche en las instancias judiciales internacionales.

### **La Corte Constitucional del Ecuador y el error inexcusable: sentencia No. 3-19-CN/20**

El Juez Hernández Pazmiño Cesar el 7 de marzo del 2019, realiza una consulta a la Corte Constitucional para la verificación del Artículo 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina: “Infracción Gravísima. – A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución por las siguientes infracciones disciplinarias: 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, Fiscal o Defensor Público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”

Antes de esta sentencia dictada el concepto de error inexcusable era ambiguo, cada uno de los procesos administrativos la decisión de darle una conceptualización era variada y en base a ello tomaban la decisión de que el funcionario judicial caía en el error inexcusable. En el proceso presentado ante la Corte Constitucional dentro de la sentencia reconoce que el artículo consultado es constitucional condicionada, sin embargo, con

respecto a la declaración jurisdiccional debe ser atendido por un juez o tribunal de nivel superior, para no recaer en la vulneración al debido proceso el sumario administrativo debe ser motivada.

El Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución 094A-2018, emitido el 31 de octubre del 2018 resolvió crear Mesas de Trabajo para revisar y conocer los casos de destitución a ex servidores judiciales desde el año 2007, a través del mismo se plantea revisar los casos de corrupción y detectar las irregularidades cometidas por los órganos jurisdiccionales.

Para evitar los vacíos legales dentro de la Función Judicial y la arbitrariedad del Consejo de Judicatura en la destitución de magistrados resolvió que la Asamblea Nacional realice la respectiva reforma al Código Orgánico de la Función Judicial en el Artículo 109 número 7 que desde el 8 de diciembre del 2020 determina la sustitución “7. (Sustituido por el num. 1 del Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código” y con ello se desprende cuatro sub – artículos adicionales que son fundamental para la declaración del error inexcusable y le respectivo procedimiento disciplinario.

No cabe duda de que esta sentencia ha marcado un antes y un después en relación al régimen disciplinario con respecto a los servidores judiciales, robusteciendo el principio de independencia judicial, salvaguardando la seguridad jurídica y dejando atrás aquellos políticos que buscaban violentar a su beneficio el poder judicial.

En torno a esta problemática la Corte Constitucional caracteriza al error inexcusable bajo los siguientes indicadores:

- 1.- Marcada incapacidad o ignorancia.
- 2.- Genera rechazo generalizado.
- 3.- Una equivocación muy grave y jurídicamente injustificable, sobre la cual no cabe discusión, como el embargo o remate de una plaza pública, la sentencia condenatoria aplicando una ley penal derogada o en general la aplicación de normas inexistentes.

- 4.- Desconoce derechos de protección; es contrario al orden jurídico.
- 5.- Es de aquellos errores judiciales “sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo”.
- 6.- Causa daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.
- 7.- Una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis.
- 8.- Grave y dañino. “Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.”
- 9.- Es insubsanable.
- 10.- Se trata de actuaciones “fuera de los límites de lo jurídicamente aceptable y razonable. Es decir, de juicios claramente arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho.”
- 11.- Absurdo y arbitrario, “pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables”.

### **El ejercicio efectivo de derechos en el error inexcusable**

Tomando de referencia la sentencia No. 3-19-CN/20 que hace mención del error inexcusable y la falta de conceptualización deja al alcance de la arbitrariedad para emitir una sanción gravísima en la destitución del cargo, sin analizar ampliamente cada uno de los derechos constitucionales que tiene los ciudadanos ecuatorianos, quebrantando la independencia judicial que se menciona en la Carta Magna artículo 168.1 afectando los derechos de protección como es el acceso a la justicia, tutela judicial efectiva.

En la legislación ecuatoriana hace mención que en “todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones deberá asegurar el derecho al debido proceso” C.C. Art. 76, no existe ningún parámetro que contradiga a esta norma, por el contrario, todos los

ciudadanos de manera general y sin observancia debe tener un juicio justo y con la respectiva competencia institucional.

- **Tutela judicial efectiva**

Cuando un ciudadano de personería jurídica o natural requiere reclamar una pretensión determinada debe acudir a las instancias legales a través de una demanda o denuncia para resolver ese conflicto presente, esta pretensión no necesariamente va a hacer positiva, sino que mediante la apreciación de los jueces o juezas se garantizará en base a las normas Constitución e instrumentos internacionales la ejecución de la defensa de su interés legítimo y se le repare los daños ocasionados.

- **Derecho a la defensa**

El Ecuador es un estado garantista de derechos en el que se hace mención que ninguna persona quedará en indefensión para el desarrollo de un proceso judicial, por ende, se puede acudir a la defensoría pública en caso de contar con ingresos que le permitan contratar los servicios de un profesional de derecho privado. Con ello se garantiza la igualdad de oportunidades de acceder a la administración de justicia.

Para Luis Cueva el derecho a la defensa “es aquel que asiste a todo demandado imputado o acusado para comparecer a un juicio en todas las etapas del proceso y en sus instancias, para articular en forma libre la prueba los alegatos y las impugnaciones necesarias hasta obtener justicia” (2014)

- **Seguridad jurídica**

Dentro de la Constitución de la Republica del Ecuador en el artículo 82 establece que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”

La seguridad jurídica entra como garantía que el estado otorga a las personas para el debido cuidado de los bienes y de su propia persona no sean violentados o dañados por tercera persona, en caso de que cualquier bien jurídico sea forzado o alterado el estado a través de la justicia contará con todos los medios y mecanismos para ser retribuido ese bien, para ello la normativa a aplicar debe ser clara para la eficacia de la aplicación de un derecho. Para que exista una verdadera seguridad jurídica debe mantener un orden jurídico que vele por los intereses generales y donde cuente con una justicia efectiva.

## **2.2 Marco Legal**

### **Constitución de la República del Ecuador**

**Art. 424.-** La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

**Art. 425.-** El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 426.-** Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías

establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

**Art. 427.-** Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

**Art. 428.-** Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

**3.** Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

**4.** Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

**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.

**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:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.

j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

**Art. 82.-** El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

**Art. 84.-** La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá 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 del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

### **Análisis:**

La Constitución de la República del Ecuador refiere a como se constituye de manera organizada el marco jurídico constitucional respecto a establecer derechos y obligaciones y sobre la imperiosa necesidad de que se cumpla a cabalidad y sean aplicadas de manera idónea por parte de las autoridades competentes refiérase esto al ámbito administrativo o judicial con la finalidad de resolver los conflictos existentes en función a los hechos demostrados y probados, lo que le proporciona al administrador de justicia discernir que norma es la correcta para un caso concreto, al tener estas herramientas el juez no debería incurrir en error judicial, salvo que no haya aplicado la norma correcta o no haya valorado las pruebas en los que exista dudosa procedencia, lo que conlleva a no interpretar adecuadamente la norma y finalmente acabe en vulneración del derecho como la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica.

Ahora bien, evidentemente existe un ordenamiento jurídico que permite revisar de un caso concreto distintas normas implícitas, que otorga una perspectiva racional al juzgador respecto a la situación a resolver, pero en algunas ocasiones la norma no puede abarcar la complejidad de un caso y en aquellas situaciones la facultad del juez prepondera al tomar la decisión ya sea judicial o administrativa en función a su interpretación, y es allí cuando suele existir una conducta abusiva de derecho. En virtud de ello, es importante la motivación como la lógica a una decisión para validar tales actos ya sean administrativos o resoluciones judiciales, ello debe ser exigido para evitar vulneraciones de derecho como el error inexcusable.

Por ello la Constitución expresa lineamientos claros que deben ejecutar los jueces y las autoridades administrativas para evitar la transgresión directa a los derechos de los ciudadanos que buscan la justicia como un medio para resolver conflictos y que lamentablemente por intereses de por medio o por malas decisiones al aplicar o interpretar la norma finalizan actuando con negligencia o caen en el error inexcusable.

### **Código Orgánico de la Función Judicial**

**Art. 109.-** Infracciones Gravísimas. - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias:

**7.** Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

**Art. 131.-** Facultades Correctivas De Las Juezas Y Jueces. - A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben:

**3.** Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones.

**Art. 28.-** Principio De La Obligatoriedad De Administrar Justicia. - Las juezas y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se limitarán a juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, con arreglo a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes de la República.

No podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma u oscuridad de las mismas, y deberán hacerlo con arreglo al ordenamiento jurídico, de acuerdo a la materia.

Los principios generales del derecho, así como la doctrina y la jurisprudencia, servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento legal, así como también para suplir la ausencia o insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia.

## **Análisis:**

El Código Orgánico de la Función Judicial tiene como objetivo principal darle una estructura organizada a los servidores públicos que intervienen en la administración de justicia, otorgándoles atribuciones y deberes en función a lo que determina la Constitución, por ello, se toma en consideración esta norma puesto que exhorta cuales son las facultades de los funcionarios públicos y las sanciones pertinentes respecto a la infracción cometida específicamente del error inexcusable y la negligencia que existe en algunos casos, y en función a la gravedad de la infracción puede llevar a la destitución a un servidor de la Función Judicial y así mismo sustanciarse un procedimiento administrativo, lo que es pertinente y fundamental a la línea de investigación.

## **Código Civil Ecuatoriano**

El Código Civil ecuatoriano establece que los jueces deben ser firmes respecto a los hechos demostrados y lo que se establece en Derecho, lo que no permitirá que exista desconexión al momento de aplicar la norma evitando las famosas ambigüedades, no hay inexcusabilidad al momento de administrar justicia así lo establece:

**Art. 18.-** Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes:

**7.** A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal.

## **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

**Art. 2.-** Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento:

**4.** Obligatoriedad de administrar justicia constitucional. - No se puede suspender ni denegar la administración de justicia por contradicciones entre normas, oscuridad o falta de norma jurídica.

**Art. 191.-** Funciones. - Corresponde al Pleno de la Corte Constitucional:

8. Expedir, interpretar y modificar a través de resoluciones los reglamentos internos necesarios para el funcionamiento de la Corte Constitucional.

**Análisis:**

Es de menester mencionar someramente a la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional puesto que en sus contenidos respecto al tema estudiado muestra cuales son las funciones específicas de la Corte Constitucional como por ejemplo, la resolución de conflictos en función a los principios de justicia constitucional, principio que debe primar en las decisiones de los jueces o autoridades administrativas, por ello, se debe evaluar muy detenidamente las resoluciones en donde exista algún tipo de dolo, negligencia o error inexcusable, y para administrar dicha justicia constitucional no se puede suspender por alguna contradicción normativa.

En la actualidad existen un sin número de sentencias referentes a este tema tan debatido, por ello, en función de lo expresado a continuación se realizará una pequeña sinopsis de una sentencia de la Corte Constitucional.

**Sentencia N°. 3-19-CN/20 DE 29 de julio de 2020, La Corte Constitucional**

Las sentencias referidas en el presente trabajo investigativo presentan un proceso judicial referente al tema desarrollado el que permitirá tener una visión más objetiva respecto al dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

En el año 2013 el ex magistrado Hernández Pazmiño fue destituido de sus funciones como juez por resolución del Consejo de la Judicatura en razón de la dudosa constitucionalidad del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial sobre dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de su actuación judicial, no obstante, en el año 2018 presentó una acción de protección en contra de dicho órgano de gobierno para que de esta manera quien avocara conocimiento de dicha causa pueda resolver sobre la constitucionalidad de suscrita norma como causal de destitución.

Ante la oficialización de la consulta de constitucionalidad sobre las infracciones del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial relativo a la actuación de dolo o actuación de error inexcusable del magistrado de la Corte con 7 de 9 votos de mayoría dispuso que el juez en conocimiento de la acción de protección declare inconstitucional la aplicación del artículo 109 numeral 7 en dicho caso, precedente constitucional que ha adelantado criterios de la futura actuación de los órganos jurisdiccionales y la independencia judicial.

La Corte Constitucional para poder emitir tales criterios evaluó aristas de carácter institucional, constitucional, administrativo, disciplinario que coadyuven a asentar un precedente para futuras actuaciones judiciales, en este caso concreto se citó la vulneración de derechos constitucionales en la aplicación de error inexcusable como causal de destitución al situar que antes debe existir la sustitución necesaria de declaración jurisdiccional de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

La interpretación del contenido de la sentencia N° 3-19-CN/20 sostiene que en base a los principios de legalidad y seguridad jurídica se deben comprender dos etapas tanto la jurisdiccional y la administrativa – disciplinaria conforme a derecho, los parámetros jurisprudenciales garantizan la legitimización e independencia judicial sobre sus criterios interpretativos.

Sin embargo, no debe deducirse que los jueces quedan exentos de destitución gozando de garantía absoluta de inmovilidad sustanciada acorde a la sentencia referida, dado que, las razones graves de violación a la norma constitucional son causales de destitución inmediata proveyendo de igual manera el derecho a la defensa de los funcionarios.

### **Sentencia Aclaratoria de la Corte Constitucional de 4 de septiembre del 2020**

Respecto a las solicitudes de aclaración y ampliación de la sentencia N° 3-19-CN/20 por parte del Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado el

Pleno de la Corte Constitucional mediante auto emitió criterio sobre determinados puntos, principalmente que para determinar los plazos de prescripción de conductas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable se debe entender por calificada la declaratoria jurisdiccional para que de forma general no exista un condicionamiento de la aplicación de los plazos estimados en la norma.

De igual manera amplió lo referente al juez o tribunal de nivel superior que deberá conocer y resolver la declaratoria jurisdiccional hasta que la Asamblea Nacional genere las correcciones en el Código Orgánico de la Función Judicial; finalmente se citó explícitamente que los efectos de la sentencia de la Corte Constitucional no disponía el reintegro menos aún el pago de algún tipo de indemnización de funcionarios, por tanto este precedente jurisprudencial es de carácter vinculante para futuras referencias judiciales sin efecto retroactivo de cualquier caso.

## **2.3 Marco Conceptual**

### **Inexcusable**

Inexcusable Carente de excusa (v.) o justificación. | Imperdonable. | De cumplimiento absolutamente obligatorio. El desempeño de los cargos públicos de elección popular es tan inexcusable que rechazarlos o negarse a aceptarlos constituye delito, penado con multa, y otro tanto puede decirse de la negativa de jurados, peritos y testigos a comparecer ante los tribunales que los citan en forma, para prestar sus funciones características.

### **Imparcialidad**

Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud. Esa definición, de la Academia de la lengua, ya Impedimento Imperio nos da entender que la imparcialidad constituye la principal virtud de los jueces. La parcialidad del juzgador, si es conocida, puede dar motivo a su recusación (v.).

### **Negligencia**

La omisión, más o menos voluntaria pero consciente, de la diligencia (v.) que corresponde en los actos jurídicos, en los nexos personales y en la guarda o gestión de los bienes. (V. IMPRUDENCIA.).

La Negligencia en materia disciplinaria es una forma de culpa que se caracteriza porque el agente infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo, siendo justamente esta falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar conforme a dicho deber lo que lo hace imputable.

### **Error**

Falso conocimiento, concepción no acorde con la realidad. El error suele equipararse a la ignorancia, que no es ya el conocimiento falso, sino la ausencia de conocimiento. Uno y

otro son vicios de la voluntad, que pueden llegar a causar la nulidad del acto viciado, cuando no haya mediado negligencia por parte de quien incurrió en ellos; es decir, cuando se trata de un error excusable, y sólo cuando recae sobre el motivo principal del acto. Sea o no excusable, el error de derecho no puede alegarse nunca como excusa.

### Subsunción

Engarce o enlace lógico de una situación particular, específica y concreta, con la previsión abstracta, genérica e hipotética realizada de antemano por el legislador (Couture).

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Diseño y tipo de investigación**

La presente investigación fue realizada tomando en consideración el enfoque cualitativo, para Sampieri-Mendoza con el enfoque cualitativo:

También se estudian fenómenos de manera sistemática. Sin embargo, en lugar de comenzar con una teoría y luego "voltear" al mundo empírico para confirmar si esta es apoyada por los datos y resultados, el investigador comienza el proceso examinando los hechos en sí y revisado los estudios previos, ambas acciones de manera simultánea, a fin de generar una teoría que sea consistente con lo que está observando que ocurre.

De lo anterior, se concluye que este tipo de enfoque es el que más se adecuó a una investigación que buscó profundizar los aspectos dogmáticos, normativos y de aplicación del error inexcusable, a partir de sus particularidades y matices, una figura que tiene alta incidencia en las garantías de derechos que se hallan consagrados en la Constitución del Ecuador.

El error inexcusable en la legislación ecuatoriana se planteó como un tema de investigación exploratorio, que requiere de un amplio desarrollo de análisis teórico doctrinario que permitió fundamentar criterios y así emitir juicios de valor sobre el problema de investigación y fundamentalmente tomar estas bases para validar sin carácter absoluto la idea a defender.

La naturaleza de este tipo investigación exploratoria, permite abordar aspectos de un problema que no está claramente definido, por lo que se lleva a cabo para comprenderlo mejor, tal es el caso del error inexcusable que a una década de su institucionalización aún dejar fuertes reparos en el ámbito de lo judicial, así como desde lo doctrinario.

En este mismo contexto, este enfoque cualitativo, requiere bases sistemáticas para orientar la investigación, es así que el tipo exploratorio, permite indagar el objeto de

estudio a partir del análisis de estudios previamente desarrollados lo que permitió acercarse a aspectos relevantes de lo que el error inexcusable comprende, sus relaciones con otras instituciones del derecho y la incidencia de su aplicación en el ejercicio de derechos constitucionales como la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. Para Carlos Méndez este tipo de investigación “Permite al investigador familiarizarse con el fenómeno que se investiga. Es el punto de partida para otras investigaciones con mayor nivel de profundidad” (Méndez, 2011, pág. 227).

### 3.2 Recolección de la información

En la presente investigación denominada El Error inexcusable en la Legislación Ecuatoriana, 2022, se aplicaron varios procedimientos metodológicos para darle consistencia científica al estudio de las variables inmersas en el estudio, se seleccionó una población constituida por elementos normativos que sustentan a esta figura jurídica en el Ecuador. La teoría hace referencia a que la población es el conjunto de todas las unidades de muestreo (Bernal, 2010, pág. 160); por lo que, se estableció la siguiente población:

**TABLA # 1  
POBLACIÓN**

<b>DETALLE</b>	<b>N</b>
Constitución de la República del Ecuador	1
Declaración de los Derechos humanos	1
Código Orgánico de la Función Judicial	1
Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura	1
RESOLUCIÓN No. 13-2020 Corte Nacional de Justicia	1
RESOLUCIÓN No. 12-2020 CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	1
Sentencia de la Corte Constitucional No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020	1
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>

**Elaborado por: Elio Ramírez**

Dado que se trata de una población constituida por normas, se consideró vital para el estudio tomar la población absoluta en este trabajo lo que permitió una amplia e integral visión de la regulación del error inexcusable en el Ecuador.

Declarada la población desde el diseño de la investigación, se realizó el levantamiento de la información mediante fuentes primarias, las que en este tipo de estudio y de acuerdo a la naturaleza del tema proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que incluyen los resultados de los estudios correspondientes, siendo estas el elemento principal en un tema que se fundamenta en la base normativa del error inexcusable como medida sancionatoria a magistrados, mediante el uso de fichas bibliográficas se fue constituyendo la base doctrinaria que permitió apuntalar el marco teórico de este trabajo, y comprender las perspectivas y generalidades sobre el error inexcusable, su motivación jurídica, alcanzar una caracterización del error inexcusable según la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, así mismo las fichas resumen permitieron desde el ámbito dogmático contrastar y relacionar a esta figura a partir de la esencia de los derechos consagrados en la Constitución del Ecuador 2008, respecto al debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, sin dejar de lado la visión de la problemática a partir de la responsabilidad estatal y la inherencia política en el quehacer jurisdiccional.

### **3.3 Tratamiento de la Información**

A través de las diferentes fuentes de información, con el cúmulo de elementos doctrinarios y fácticos a través de los métodos analítico sintético y de análisis exegético de las normas se propició un ejercicio de relaciones lógico jurídicas entre los diversos indicadores y criterios que sostienen las variables de investigación, si bien la doctrina es una fuente del derecho los componentes teóricos validados en torno a la seguridad jurídica a partir de la doctrina constitucional, la tutela judicial efectiva y los alcances de las normas valoradas en este estudio, pues la Sentencia de la Corte Constitucional, plantea un amplio aservi tanto dogmático como normativo, lo que permitió en este estudio sistematizar de manera coherente las variables de investigación.

Indudablemente en la actualidad el acceso a bases de datos con amplio acervo digital del mundo de las ciencias jurídicas permitió que los recursos bibliográficos y documentales sean de manejo inmediato, cabe indicar que en los hallazgos encontrados en el mundo de las ciencias jurídicas son varios los aportes en torno al error inexcusable estas fuentes encontradas en los repositorios de Universidades correspondientes a trabajos de tesis de grado o posgrado, permitieron valorar otras formas de pensamiento o de lógica jurídica que pueden plantearse en torno a este tema, puesto que son abundantes las implicaciones del error inexcusable sobre derecho, principios e instituciones jurídicas que correrían riesgo de estar de manera cogerente tituladas por el poder estatal.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### **4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados**

El error inexcusable dentro de la legislación ecuatoriana se ha transformado en tema de deliberación, pues la introducción de este al ordenamiento jurídico del Ecuador data del año 2009; y es que la imprevisibilidad tanto de una definición como de un procedimiento que permita sancionar la presencia de la figura ya antes resaltada, aquella que es cometida por jueces, fiscales o defensores públicos dentro de la sustanciación de un proceso judicial, ha facultado que se generen diversas interrogantes como la conceptualización del error inexcusable, circunstancias en las que un juez incurre en el último citado, transgresión de derechos constitucionales, actuación en los principios de legalidad, independencia judicial y debido proceso, entre otros; por consiguiente, y tal como muchos pueden suponer en un intento de resolver dichas interrogantes es que la Corte Constitucional del Ecuador en el año 2020 admitió a trámite la consulta presentada por el Juez Consultante, Dr. Santiago David Altamirano Ruiz a propósito de la inconstitucionalidad del Art.109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) que dispone las infracciones de dolo, manifiesta negligencia o error, sin olvidar destacar a Cesar Ernesto Hernández Pazmiño, quien se desempeñaba como Juez primero adjunto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Esmeraldas, en calidad de accionante en el proceso de acción de protección planteado.

En esta secuencia de ideas, es sustancial manifestar que Hernández Pazmiño concedió una acción de protección al aceptar una demanda presentada en contra de la Policía Nacional, permitiendo consecuentemente la restitución de uno de sus miembros destituidos; antecedente que encauzó el origen del error inexcusable asociado a la destitución que recibió por el acto señalado. Ingresando entonces a aquello que motivó a la emisión de esta sentencia, se puede empezar con lo dispuesto por el Juez de la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, de nombres

Santiago David Altamirano Ruiz, aquel expresaba que la disposición constante en el COFJ (Art.109 numeral 7) vulneraba tres principios constitucionales como son debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial, no obstante para mejor comprensión del tema es menester apuntar en sentido literal lo dispuesto en dicho artículo; aquel instituía que a la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias:.... Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

Altamirano Ruiz expresaba además que resultaba verdaderamente esencial que se resuelva acerca de la constitucionalidad del enunciado normativo, puesto que, la defensa del Consejo de la Judicatura dispuso en que la ley le facultaba la calificación en caso de existencia del error inexcusable siendo así competente para haber sancionado al actor con la sanción de destitución. Pero entonces, ¿cómo se pueden identificar aquellos sub-problemas que se vinculan directamente con el numeral 7 del artículo 109 del COFJ?; la respuesta es sencilla, se deben considerar 4 ejes principales que explicarán de modo pormenorizado aquella información que permitirá durante este análisis construir un razonamiento adecuado; es así que la primera dimensión se fundamenta en la relación entre independencia judicial y responsabilidad en la Constitución ecuatoriana, la segunda se enfoca en la tipificación del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable en relación con la Constitución, especialmente el principio de legalidad y la seguridad jurídica, la tercera vertiente reside en las competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura en relación con estas faltas disciplinarias y el procedimiento conforme a la Constitución, para concluir en aquella respuesta emitida por la Corte Constitucional respecto al caso que fue objeto de consulta.

La independencia judicial tomando en consideración la historia judicial y política del Ecuador ha sido por desgracia recurrentemente limitada o abiertamente violentada, causando que el Estado Constitucional se debilite, llevando consigo el detrimento de derechos ciudadanos y la democracia, información que posibilita el arribo al apartado de la independencia interna y externa; la primera debe entenderse como aquella que

mantienen entre sí los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, por su parte, la independencia externa se define como aquella que poseen los órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y demás injerencias que provienen de la Función Judicial, lo que permite comprender que la independencia judicial constituye una garantía básica del debido proceso judicial, no tan solo por el derecho particular a ser juzgado por un juez que sea independiente, sino también por la protección debida de otros principios y derechos que integran el debido proceso; sobremanera es que todos los derechos que permanecen en la Constitución pueden ser afectados si existe una violación a la independencia judicial, lo que acaece en afectaciones al acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, expedita e imparcial de los intereses y derechos estimados como justiciables.

Adicionalmente, es que un juez independiente se caracteriza por administrar justicia que carezca de injerencias conforme a Derecho, estando sujeto a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley, tal como lo describe el Art.172 de la Constitución de la República del Ecuador, subrayando desde luego los Principios Básicos de las Naciones Unidas, concretamente, el principio 2 que señala que los jueces resuelven los asuntos de los que avoquen conocimiento con imparcialidad, usando como fundamento hechos y en consonancia con el derecho, sin influencias, restricciones, presiones, intromisiones no debidas, sean estas directas o indirectas causadas por cualquier motivo y es que para la Corte Constitucional los distintos principios judiciales como la juridicidad, independencia judicial y diligencia-responsabilidad de la actuación de servidores judiciales son parte integrante del marco constitucional que posee el carácter de indispensable para el examen de constitucionalidad de la norma que acusa el accionante.

Por su parte, la responsabilidad se define como aquella figura que se halla en contraposición a lo que forja el principio de independencia, en razón de que, como bien se conoce a un juzgador debe garantizársele un ejercicio cuya única delimitación sea el respeto irrestricto a la Constitución y a la ley, no obstante, lo resaltado puede contemplarse enormemente generalizado, primando así la idea de colocar un límite a posible exceso en

la actividad jurisdiccional, dando lugar a la responsabilidad; conforme lo expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos,(IDH), los jueces deben mantener oportunos procesos de nombramiento, una duración establecida para su cargo e inamovilidad del mismo, sin embargo aquellas situaciones no son determinantes, es decir, los jueces podrán ser destituidos por razones de incompetencia o mala conducta.

Por añadidura, respecto a los fiscales y defensores públicos, entendidos como miembros importantes dentro del Art.109 numeral 7 del COFJ, aunque evidentemente se diferencien de los jueces al no ejercer jurisdicción, son servidores y servidores públicos en un sistema judicial independiente, que trabajan de manera directa en las causas que corresponda de acuerdo al campo de sus funciones, lo citado permanece instituido en la Constitución de la República del Ecuador, Arts.194 y 191 incisos 1 y 3 , aquellos disponen acerca de la autonomía institucional económica, administrativa y financiera de la Fiscalía General del Estado y de la Defensoría Pública, de ahí que el Consejo de la Judicatura tiene como objeto principal asistir a la creación de condiciones tanto administrativas como institucionales para el correcto ejercicio de la independencia judicial, señalando que de ningún modo su actuar puede transgredir la independencia judicial, siendo su única función efectivizar el principio de responsabilidad contenido en los Arts.168 y 172 de la Carta Magna.

Siguiendo la línea de lo expuesto, debe recordarse que la Corte Constitucional hace uso del método de la “argumentación” para motivar su criterio, llegando a tal punto de hasta citar cuestiones impensables que le favorezcan; tal es el caso que, reconoce que demás legislaciones existen normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas, se trata de normas en las que se enuncia un tipo de conducta con mayor amplitud que en un tipo penal, resaltando que es imposible realizar un “catálogo taxativo” y pormenorizado de todas las conductas que devienen en incumplimiento de funciones y deberes por parte de servidores públicos, pues según la Corte, no se puede, por tanto, aspirar que las faltas disciplinarias sean descritas con igual precisión que los tipos penales; a propósito que en las faltas disciplinarias lo que sea sancionado es el no cumplimiento de deberes y funciones de un miembro que atenten contra el correcto funcionamiento de una Institución, mientras que en la normativa penal el Estado impone sanciones frente a conductas que lesionan bienes jurídicos fundamentales.

En armonía con lo dispuesto, es que interviene el tan conocido principio de legalidad, citando a la determinación de la gravedad de la falta, determinación clara de la sanción, la identificación de sujetos activos de una infracción, el nivel de culpabilidad y debido proceso disciplinario como elementos que especifican dicho principio; ¿y qué decir del control disciplinario?, según la Corte IDH, el control disciplinario tiene como objetivo la valoración de la conducta, idoneidad y desempeño del juzgador como funcionario público permitiendo el conocimiento de la gravedad de la conducta y proporcionalidad de la sanción; aquello deviene en lo estimado por la Corte Constitucional que instituye que en conformidad con el principio de legalidad, la valoración de la conducta específica de juezas y jueces que hayan quebrantado deberes claros y expresos de la CRE, COFJ, COIP Y COGEP; además de complementar aquello con un examen realizado por parte del Consejo de la Judicatura de prohibiciones, deberes y facultades de fiscales, jueces y defensores públicos que permanecen establecidos desde el Art.75 al 82 de la CRE, el Art.130 del COFJ en caso de jueces y juezas, el Art.444 del COIP vinculado a las y los fiscales y del Art.286 del COFJ respecto a defensoras y defensores públicos, aquello podrá entenderse de mejor manera a partir de la definición de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable.

El primero, esto es, dolo, se conceptualiza como la comisión de una falta aun cuando se tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta quebrantara una norma sea por acción u omisión, por su parte, la negligencia, se define como aquella en la que no existe conocimiento del deber infringido, sino al contrario desconocimiento y falta de diligencia, al no existir una información absoluta, en esencia, dentro de la negligencia, es la falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar respecto a dicho deber lo que hace determinada acción imputable; entretanto el error inexcusable se entiende como un error judicial, que se fundamenta en la equivocación que se le imputa a un juez o tribunal durante el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, en esencia, se trata de una interpretación inaceptable, incorrecta aplicación de normas o alteración de hechos relacionados con la litis, implicando no únicamente la responsabilidad de un funcionario judicial sino también del Estado.

En síntesis, el elemento que distingue al error inexcusable es una “grave equivocación”, mientras que el dolo se caracteriza por el incumplimiento de manera intencional de un deber, por último, la manifiesta negligencia se entiende como el incumplimiento o desconocimiento de un deber que se vincula con el trámite de un proceso judicial; en cuanto al error inexcusable lo que se salvaguarda al sancionar estas infracciones es el desempeño correcto de las funciones públicas de jueza o juez, fiscal o defensor público siendo imperante que tal como lo establece el Art.110 numeral 5 del COFJ la valoración de la conducta del presunto infractor incluya en el examen los resultados dañosos que se hubieren producido por una acción u omisión, no debiendo confundir el error inexcusable que posee fin sancionatorio, con el error judicial, que en cambio pretende resarcir, se trata de errores que son cometidos en la actividad judicial, entendiéndose que revisten menor gravedad por ejemplo: complejidad de causas, información incompleta, aquellos deben ser comprendidos como factores que se diferencian por la marcada incapacidad o ignorancia que caracteriza al error inexcusable, asociándose en consecuencia con el control disciplinario para así valorar la idoneidad, conducta y desempeño del fiscal, defensor público o juez, es por aquel motivo que aun cuando existiere una declaración acerca de un error judicial inexcusable por parte de un Órgano de revisión es obligatorio que se analice la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción, exigiendo una motivación autónoma para determinar la existencia de una falta disciplinaria

Al mismo tiempo, debe destacarse la importancia de un sumario administrativo respecto a la existencia de dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable en contra de un juez, fiscal o defensor público, acto por el que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la aplicación del Art.109 numeral 7 del COFJ, siendo entonces un factor sustancial la declaratoria jurisdiccional previa dictada por el órgano judicial competente, previo a que se inicie un sumario administrativo, entendiéndose este como aquel proceso por el que es determinado el cometimiento de una o varias faltas graves con su respectiva sanción respecto a lo emitido por el Consejo de la Judicatura, aquel que para ejercer sus facultades sancionatorias debe llevar adelante diversos sumarios administrativos, que según el Art.109 numeral 7 del COFJ se inician por dos

vías; la primera mediante interposición de un recurso y la segunda a través de acción disciplinaria ante el CJ, subrayando que se estima que conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional la interposición de un recurso no viola los parámetros constitucional , a diferencia de la acción disciplinaria ante el CJ que violenta principios constitucionales.

Una vez expuestos aquellos antecedentes es que puede comprenderse lo resuelto por la Corte Constitucional; aquella expresaba que el CJ se limitará a requerir la declaración jurisdiccional acerca de la existencia de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia sin poder expresar por sí mismo criterio alguno acerca de la real existencia o naturaleza de la falta por parte del tribunal o juez, si en cambio la declaración jurisdiccional no es adjuntada por el denunciante o quejoso, el juez o tribunal no la dictará y la denuncia o queja será archivada, sin olvidar destacar que toda vez que el Art.109 numeral 7 del COFJ esté sujeto a interpretación debe vincularse con los precisado en el Art.125 del mismo cuerpo legal que es relativo a la actuación inconstitucional de los jueces.

En relación al sumario administrativo este deberá garantizar el debido proceso, particularmente, del derecho de la defensa de un funcionario judicial que ya ha sido sumariado, en donde las decisiones por parte de autoridades judiciales y administrativas deben estar debidamente motivadas, siendo imperante citar que cuando un juez sea sancionado conforme lo dispuesto en el Art.107 numeral 9 del COFJ deberá contener como mínimo referencia de la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo, razones sobre la gravedad de la falta disciplinaria, análisis autónomo y suficientemente motivado respecto a los alegatos de defensa de los jueces sumariados y si existe el caso una sanción proporcional a la infracción. Se declaró además la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ tal como lo prevé el Art.113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del Art.109

Sentencia que mantuvo dos votos salvados por parte de Jueces con gran notoriedad, que fueron Teresa Nuñez Martínez y Enrique Herrería Bonnet , la primera alegaba que no podía desconocerse una colaboración reglamentaria de las administraciones públicas en las infracciones administrativas, ni proscribirse de la actuación de Oficio del Consejo de la Judicatura en la investigación, por su parte Bonnet coincidía en que su voto era salvado por la declaratoria inconstitucional de la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura

para dar inicio a la acción disciplinaria establecida en el artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en aplicación del artículo 109 numeral 7 del mismo cuerpo legal.

En armonía con lo dispuesto, es menester indicar que no podía hacerse alusión a aquel auto de aclaración y ampliación por parte de la Corte Constitucional sin antes desarrollar los aspectos ya antes desarrollados, por lo que vale indicar que con fecha 26 de agosto del 2020, se presentaron dos solicitudes de aclaración y ampliación de la sentencia ya descrita del 29 de julio de 2020, la primera fue presentada por el Dr. Àngel Benigno Torres Machuca, quien se desempeñaba como Defensor Público General y la segunda por el Dr. Pedro José Crespo Crespo, quien en cambio se desempeñaba como Director General del Consejo de la Judicatura (CJ) amparándose en lo establecido en el Art.94 de la LOGJCC que establecía que la persona demandante , aquel órgano emisor de la disposición demandada y quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición pueden solicitar la aclaración y ampliación de la sentencia.

El Consejo de la Judicatura fundamenta su petición a partir de siete puntos esenciales; el 3.1 en que la sentencia recurrida posee una evidente falta de motivación, resaltando la inexistencia de conceptos o análisis mínimos necesarios que expresen la naturaleza individual de cada infracción disciplinaria instituida en el Art.109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, el 3.2 punto se apoya en la subordinación de que los ciudadanos/as presenten una queja o denuncia por presuntas acciones dolosas o negligentes en la resolución de un recurso, señala también que en casos de operadores de justicia de instancia definitiva o única, serán los juzgadores de nivel inmediato superior o el Pleno de la Corte Constitucional, sin embargo, el no establecimiento del mecanismo por el cual se pude viabilizar esta disposición originará que por la demora en la resolución de esta declaración previa exista una prescripción de las acciones disciplinarias, lo que conllevaría a la impunidad, como 3.3 se cita la decisión de la Corte Constitucional acerca de que el CJ garantice que cada una de las autoridades jurisdiccionales competentes hayan cumplido con el deber de motivar su decisión entorno a una declaración jurisdiccional previa lo que dejaría abierta la posibilidad de que el CJ pueda desvirtuar la declaración judicial durante el sumario disciplinario, por su parte, el 3.4 expone que se deja abierta la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura desvirtué una declaración judicial

mediante el sumario disciplinario, en concordancia con el punto anterior se realizó un llamado a que el Consejo de la Judicatura analice aspectos de fondo acerca de las actuaciones jurisdiccionales de los operadores de justicia.

El punto 3.5 radica en cambio en la vulneración del principio de oficialidad, aquel que indica que la iniciación, impulso y desarrollo de los diversos procesos judiciales y de los procesos administrativos dependen de un órgano público (Fiscalía General del Estado) y no de la mera voluntad de las partes, razón por la que indicaba que no se había determinado de manera clara si la FGE podría presentar una queja tomando en consideración que es un órgano autónomo pero que forma parte de la Función Judicial, asimismo, el punto 3.6 dispone acerca de la inobservancia de la potestad disciplinaria que ejerce el Consejo de la Judicatura, desvirtuando las competencias de la Corte Nacional de Justicia y causando inseguridad jurídica, por último respecto al 3.7 estima que carece de todo fundamento tanto jurídico como lógico, pues no se puede exigir requisitos de validez de un acto o procedimiento administrativo que no existían a la fecha de sustanciación y emisión de los mismos encauzando profunda vulneración en la seguridad jurídica .

Por parte de la Defensoría Pública, en el apartado 1.1 se debe enfatizar en que las funciones de los Defensores Públicos son distintas a las que efectúan los Jueces, por último, la Fiscalía General del Estado manifiesta diversas dudas, entre estas ¿Las actuaciones de las y los fiscales, que podrían ser sujetas de sanción de destitución de conformidad a lo previsto en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, se entienden exclusivamente para actuaciones jurisdiccionales, es decir exclusivamente en etapas procesales penales?, ¿Quién sería competente para emitir el pronunciamiento jurisdiccional respecto a la indebida actuación de dicho juez? O, a su vez, ¿Ante quién se deberá presentar o dirigir la queja respectiva?”, dichas interrogantes y más fueron planteadas por la FGE, resaltando que las interrogantes ahora citadas fueron seleccionadas tomando en consideración en nivel de importancia y el encauzamiento a un mejor desarrollo del texto.

## **4.2 Verificación de la Idea a Defender**

Con base a lo anterior, y tomando en consideración que la idea a defender de este trabajo expresa que: El error inexcusable como figura disciplinaria aplicada a jueces garantiza la seguridad jurídica en el Ecuador. Es importante relacionar cada uno de los hallazgos doctrinarios, normativos y de aplicación que el investigador tiene a disposición, que sin duda permiten alcanzar criterios de validación a partir del análisis jurídico que en esencia permite entenderse que tanto el procedimiento como los parámetros mínimos establecidos por la Corte Constitucional respecto al Art.109 numeral 7 del COFJ, permanecen incorporados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin embargo las precisiones que la Corte Constitucional, respecto a que no se podría aspirar a que las faltas disciplinarias sean descritas con igual precisión que los tipos penales sino más bien que su fundamento se asienta en el no cumplimiento de deberes y funciones, de ahí que, la seguridad jurídica no estaría siendo garantizada, ya que los procesos disciplinarios que por error inexcusable se han sustanciado, que a partir de la discrecionalidad asumida por el Consejo de la Judicatura, viene sugiriendo el ejercicio de presiones incluso políticas, por lo que, la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales al aplicar sanciones fundamentadas en la subjetividad de los órganos y/o funcionarios que las aplican.

## CONCLUSIONES

1. El marco normativo ecuatoriano no logra aún ser consecuente con los preceptos constitucionales, tal es el caso de la figura de error inexcusable contemplado en el Art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, la carencia de alcances y límites del error inexcusable en dicha norma promueve una falta de seguridad jurídica y afectación a derechos constitucionales de Jueces, Fiscales, Defensores Públicos.
2. El principio de imparcialidad de la justicia declarado en el art. 9 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, claramente establece su naturaleza y especifica que la principal motivación de los jueces para resolver los procesos a su cargo, deberán girar en torno a las pretensiones y excepciones deducidas entre las partes, tomando como fuentes orientadoras la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes, pese a ello para procesos sancionatorios que versan sobre los propios operadores de justicia estas reglas no son efectivizadas y coherentemente tuteladas.
3. La Constitución del Ecuador define en su art. 11 los principios que orientan la aplicabilidad de derechos, en cuyo numeral 9 se especifica la responsabilidad del estado por la inadecuada administración de la justicia, de ahí que el Consejo de la Judicatura siendo el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial debe ser el primer promotor y gestor de la transparencia en procesos que impliquen observar conductas que sugieren el cometimiento de errores por parte de los operadores de justicia, sin que esto implique sesgar el ejercicio del debido proceso y garantizar a su vez la tutela judicial efectiva.
4. Si bien existen procedimientos, requisitos y formalidades como el pronunciamiento de la instancia o tribunal Superior, quienes valoran la actuación del juez en el caso en el que se halle involucrado el error inexcusable, no se torna bastante coherente la aplicación de principios fundamentales del derecho en tales procedimientos, ya otros estudios lo sugieren, cómo el error inexcusable se convirtió en un elemento de manipulación coacción política.

## RECOMENDACIONES

1. La evaluación y diagnóstico de los alcances y límites de la figura de error inexcusable contemplado en el Art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, motiva que el legislativo contemple la instalación de mesas de trabajo que involucren colegios y federaciones de abogados, la academia, representantes del Consejo de la Judicatura, a fin de restituir las reglas y procedimientos vinculados al error inexcusable, pero fundamentalmente delimitar su naturaleza identificando claramente los comportamientos que sugerirían su procedencia y contexto.
2. La tradicional concepción de imparcialidad sugiere una unilateralidad Juzgadores-ciudadanos, más sin embargo, en el curso de un proceso sancionatorio por error inexcusable deben replantearse las calidades de sujetos de derechos que los propios operadores revisten cuando son sometidos a un proceso disciplinario, convirtiéndose en parte procesal a la cual el sistema como tal le debe acreditar los legítimos derechos contemplados en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.
3. Si bien el estado es responsable por la inadecuada administración de justicia, es emergente establecer los alcances de la figura de error inexcusable, a través de normas de operatividad procesal que permitan sustanciar estos casos bajo legítimas reglas y no a partir de la subjetividad, dado las evidencias que reposan en la historia en los que el error inexcusable soslayó la independencia judicial por acciones disciplinarias sesgadas por componentes políticos.
4. En aras a la independencia judicial y como tributo eficaz a la seguridad jurídica debe plantearse una caracterización, determinación o descripción típica del error inexcusable que materialice, no a partir de las consecuencias si no de la acción específica cometida por el judicial,

## BIBLIOGRAFÍA

- ✚ Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- ✚ Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial 345. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/ley%20reformatoria%20al%20COFJ.pdf> [ Links ]
- ✚ Comisión Legislativa y de Fiscalización del Ecuador. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544. [https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo\\_organico\\_fj.pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf)
- ✚ Bernal, C. (2006). Metodología de la investigación. México.
- ✚ Caballero Sánchez, R. (2007). Procedimiento Administrativo reiniciación de procedimientos administrativos caducados. Revista General de Derecho Administrativo
- ✚ Cabanellas de Torres, G. (2008). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Heliasta.
- ✚ Castillo Gallo, C., & Reyes Tomalá, B. (2015). Guía Metodológica De Proyectos De Investigación Social. Santa Elena: Universidad Estatal Península de Santa Elena. Cadena, C. O. (2017).
- ✚ Consejo de la Judicatura . Obtenido de Consejo de la Judicatura : <https://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/7339-consejo-de-la-judicatura-destituy%C3%B3-a-19-jueces-en-siete-meses.html>
- ✚ Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia 3-19-CN (error inexcusable), 3-19- CN. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=3-19-N/20>

- ✚ Corte Constitucional del Ecuador. (2020a). Resolución No. 12-CCE-PLE-2020. Reglamento para la regulación de la declaratoria jurisdiccional previa en casos de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable dentro de la jurisdicción constitucional. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/RESOLUCION%20No%200012-CCE-LE2020.pdf>
  
- ✚ Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2017). Sentencia, 11804-2016-00187. Quito: Corte Nacional de Justicia del Ecuador. [https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso\\_administrativo/2017/Resolucion%20No.%20582-2017.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2017/Resolucion%20No.%20582-2017.pdf)
  
- ✚ Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2017a). Resolución 1280-2017, 17741-2012-0663. Quito: Corte Nacional de Justicia del Ecuador. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1c4bfb9-5c0e-473b-882c-d513cea54985/acto\\_impugnado\\_0053-18-ep.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1c4bfb9-5c0e-473b-882c-d513cea54985/acto_impugnado_0053-18-ep.pdf?guest=true)
  
- ✚ Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2020b). Resolución No. 12-2020. Expediente del Procedimiento para la Declaratoria Jurisdiccional Previa de las Infracciones de Dolo, Negligencia Manifiesta o Error Inexcusable. Quito: Corte Nacional de Justicia del Ecuador. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2020/2020-12-Declaracionjurisdiccional-previa.pdf>
  
- ✚ Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2020c). Resolución No. 13-2020. Aclaración respecto del Procedimiento que deben seguir los Órganos Jurisdiccionales ante las Solicitudes de Declaración Jurisdiccional Previa remitidas en expedientes disciplinarios iniciados de oficio por el Consejo de la Judicatura. Quito: Corte Nacional de Justicia del Ecuador. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2020/2020-13-Reforma-Resolucion-12-2020.pdf>

- ✚ Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2021). Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Quito: Consejo de la Judicatura del Ecuador.  
<http://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/transparencia/provincias2020/plantacentral/0382021%20REGLAMENTO%20PARA%20EL%20EJERCICIO%20DE%20LA%20POTESTAD%20DISCIPLINARIA%20CJ.pdf>
  
- ✚ Cuesta Álvarez, W. J., & Durán Ocampo, A. R. (2019). El error inexcusable en la legislación ecuatoriana. *Revista Universidad y Sociedad*, 11(4), 436- 442.  
<http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n4/2218-3620-rus-11-04-436.pdf>
  
- ✚ El error inexcusable en el régimen disciplinario judicial. Quito. Obtenido de <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/6413> Consejo de la Judicatura . (23 de Agosto de 2019).
  
- ✚ Gaibor Becerra, A. (2020). EL ERROR INEXCUSABLE EN LA LEGISLACIÓN. BOLIVAR. Obtenido de <https://www.revistas.ug.edu.ec/index.php/rug/article/download/835/369/466>
  
- ✚ Hernández M. El error inexcusable y la Corte Constitucional. Obtenido de <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrinas#top>
  
- ✚ Orquera Cadena, C. (2016). El error inexcusable en el régimen disciplinario judicial (Master's thesis, Quito: USFQ, 2016).  
<https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/6413/1/131051.pdf>
  
- ✚ Paredes López, J. A., & Toapaxi Adame, K. M. (2017). Indebida aplicación del error inexcusable como sanción disciplinaria y la injerencia en la función judicial. Ambato: Universidad UNIANDES.  
<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/6507/1/TUAEXCOMMC0021-2017.pdf>
  
- ✚ Portero T, D., & Egas, G. (2018). Juez de jueces: El error inexcusable. Quito: Lombeida Grafic.

- ✚ Rosero Córdova, J. A. (2018). La figura del error judicial inexcusable, independencia judicial interna y debido proceso (Bachelor's thesis, Quito: UCE). <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/16081/1/T-UCE-0013-JUR048.pdf>
- ✚ Suárez Tamayo et al., D. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario Normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 3(25), 139-154.
- ✚ Yamunaque, D. (2016). El error inexcusable y la independencia judicial interna. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Derecho mención en Derecho Constitucional
- ✚ Villagómez C. (2020). El error judicial inexcusable en el estado constitucional de derechos y justicia. PUCP, Perú

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D. M., 29 de julio de 2020

CASO No. 3-19-CN (error inexcusable)

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EXPIDE LA SIGUIENTE,**

**Sentencia**

**Tema:** El juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito consulta a la Corte la constitucionalidad del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), referente al dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en las actuaciones judiciales. La Corte determina la constitucionalidad condicionada del referido artículo, siempre y cuando exista declaración jurisdiccional previa. La Corte además determina el ámbito de actuación del Consejo de la Judicatura, en la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

## **I. Antecedentes procesales y procedimiento ante la Corte Constitucional**

1. El 14 de junio de 2013, el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario N°. MOT-762-UCD-012-NA (071-012), resolvió “*acoger parcialmente el informe motivado suscrito por la Directora Provincial de Esmeraldas del Consejo de la Judicatura*” y “*declarar al doctor César Ernesto Hernández Pazmiño, juez primero adjunto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Esmeraldas, responsable de la infracción tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, por error inexcusable*”. En consecuencia, le impuso al referido servidor la sanción de destitución.
2. El 23 de septiembre de 2018, el doctor César Hernández Pazmiño presentó una acción de protección en contra del Pleno del Consejo de la Judicatura. Por sorteo, la causa recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito con el N°. 17230-2018-14804.
3. El 03 de octubre de 2018 se efectuó la audiencia pública de acción de protección, misma que fue reinstalada el 12 de octubre del 2018.

4. El 05 de febrero de 2019, la Asamblea Nacional posesionó a los jueces de esta Corte Constitucional: Hernán Salgado Pesantes, Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Ramiro Ávila Santamaría, Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

5. Mediante providencia de 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil a cargo del caso remitió a la Corte Constitucional la causa *“a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, ya que conforme el contenido del acta de la referida audiencia, existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma”*.

6. El numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>1</sup>, en adelante COFJ, dice textualmente lo siguiente: *“Art. 109. Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*.

7. El caso ingresó a la Corte Constitucional el 19 de marzo de 2019, siendo asignado con el número 0003-19-CN. La Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

8. El 13 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso número 0003-19-CN.

9. El 10 de julio de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente del caso No. 0003-19-CN al despacho del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, luego de haber efectuado las correspondientes notificaciones, a fin de continuar con la sustanciación del mismo.

10. El 14 de agosto de 2019, el juez Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la presente consulta de constitucionalidad de norma y dispuso la realización de una **audiencia pública** que se llevó a cabo el 23 de agosto de 2019. En esta audiencia pública participaron

---

<sup>1</sup> Esta disposición consta originalmente en el Código Orgánico de la Función Judicial que entró en vigencia en el 2009 (RO-S 544: 9-Mar-2009), pero referida solo a fiscales y defensores públicos, y sin incluir a los jueces como sujetos susceptibles de sanción por estas infracciones. Los jueces fueron incluidos en esta disposición a raíz del referéndum de 07 de mayo del 2011, una de cuyas preguntas contempló esta reforma (R.O. S. 490 de 13 de julio de 2011).

el juez consultante, doctor Santiago David Altamirano Ruiz; el doctor César Ernesto Hernández Pazmiño como accionante en el proceso de acción de protección planteado, así como su abogado patrocinador; los representantes de la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado. No asistió el Consejo de la Judicatura, a pesar de haber sido legalmente notificado.

**11.** Adicionalmente, intervinieron el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, a través de su representante legal, la doctora Vanesa Aguirre Guzmán; la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador a través de su representante, el doctor Eliseo García Gómez; la Mesa de la Verdad y Justicia, a través de los doctores Beatriz Cadena Landázuri, Manuel Rosero Mayorga y Carlos Fernando Lozada Santana, en calidades de presidenta, secretario y prosecretario, respectivamente; el doctor José Rafael Nuñez Rodas; el doctor José Suing Nagua; el abogado David Israel Balladares Santamaría; la doctora Elena Berscheny Ortega Rojas; el doctor Hugo Eduardo Sierra Gallardo; el Observatorio por la Independencia de la Función Judicial, a través de su representante el doctor Fernando Patricio Albán Escobar; el Frente de Liberación de la Justicia, a través de su representante la doctora Norma Rita Reyes Solano; el doctor Héctor Santamaría Guamaní; el Ab. Raúl Ernesto Chimarro Lamar; la abogada Martha del Carmen Obando Guayachico; la doctora Jacqueline del Rosario Pachacama Chacha, mediante su representante el doctor Julio Sarango; el doctor Ángel Riquelme Segura Lara, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces, a través de la doctora Graciela Betancourt Ortiz; la abogada Elizabeth Lina del Carmen Cárdenas Coronado; y, el abogado Eleuterio Leonardo Sánchez Valencia.

**12.** Todas las intervenciones de las personas y entidades mencionadas fueron incorporadas en el expediente, mediante el correspondiente registro magnetofónico. De la misma manera, se agregaron los escritos y alegaciones anexados al expediente constitucional, luego de su participación en la audiencia pública.

**13.** Luego de la realización de la audiencia pública de la causa N°. 0003-19-CN, se incorporaron al expediente constitucional varios escritos, documentos e informes de personas naturales y jurídicas, particularmente como *amicci curiae*. Estos documentos han sido revisados de acuerdo a su ingreso cronológico<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Richard Villagómez Cabezas (19/08/2019); Edwin Darío Portero Taha (20/08/2019); Hugo Sierra Gallardo (20/08/2019), Ángel Torres Machuca, Defensor Público General encargado (22/08/2019); Fernando Albán Escobar (23/08/2019); José Hugo Sierra Gallardo (26/08/2019); José Rafael Nuñez (26/08/2019); Martha del Carmen Obando (26/08/2019); Elizabeth Lina del Carmen Cárdenas Coronado (29/08/2019); Manuel Agustín Chamba (02/09/2019); Paulina Aguirre Suárez, Presidenta de la Corte Nacional de Justicia (02/09/2019); Beatriz Cadena Landázuri (03/09/2019); María Alejandra Zambrano Torres (04/09/2019); Informe de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (05/09/2019); Informe del Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal (16/09/2019).

## II. La consulta

14. El juez de la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Santiago David Altamirano Ruiz (en adelante “el juez” o “el consultante”), en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE” o la “Constitución”), señala:

*Frente a la vigencia de esta norma, esto es del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el que consta vigente la competencia de calificar la existencia del error inexcusable a favor del Consejo de la Judicatura, versus las alegaciones de este informe, sobre la duda razonable de su constitucionalidad por vulnerar principios como el debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial.*

15. Además, indica: “*es importante que se resuelva sobre la constitucionalidad o no de enunciado normativo [sic], para resolver la acción de protección en el fondo, puesto que [la] defensa del Consejo de la Judicatura, radicó en que la ley sí le faculta calificar la existencia del error inexcusable y por tanto, es competente para haber sido sancionado al actor con la sanción de destitución*”.

16. En la providencia de remisión de la consulta, el juez consultante manifiesta en lo principal: “*en el caso concreto, se presume que el enunciado normativo señalado en el considerando anterior, infringe los siguientes principios constitucionales: 2.1. Debido Proceso; Seguridad Jurídica [e] independencia judicial*”.

17. Añade que “*...en cuanto a la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia trámite (sic) propio a cada procedimiento (...) puesto que sin duda alguna la norma infraconstitucional establece como facultad exclusiva al Pleno del Consejo de la Judicatura imponer a los jueces y fiscales o defensores públicos, la sanción de destitución por haber intervenido en las causas en las que ha actuado [sic] como error inexcusable (...)*”.

18. Explica finalmente: “*... el propio numeral 3 del Art. 131 del Código Orgánico de la Función Judicial, es claro al establecer como una de las facultades correctivas de las juezas o jueces (...) ‘declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones (...)’, es decir que sin duda alguna (...) esta norma es clara al fija (sic) la competencia en los propios operadores de justicia, la facultad*

*de a momento (sic) de revisar las actuaciones jurisdiccionales vía los recurso de impugnación, de declarar la existencia del error inexcusable”.*

### III. Competencia

19. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver consultas de norma por consideraciones de constitucionalidad, en virtud del artículo 428 de la Constitución y del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC).

### IV. Análisis constitucional

#### *Problema Jurídico*

20. A efectos de sistematizar este análisis, la Corte responderá el siguiente problema jurídico: ¿es inconstitucional el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), mediante el cual el Pleno del Consejo de la Judicatura (CJ) puede sancionar a los servidores judiciales con destitución por la infracción disciplinaria consistente en: “...7. *Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable*”?

21. Para responder esta pregunta, la Corte examinará los siguientes sub problemas en relación directa con el numeral 7 del artículo 109 del COFJ: **A)** La relación entre independencia judicial y responsabilidad en la Constitución ecuatoriana, **B)** La tipificación del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable en relación con la Constitución, especialmente el principio de legalidad y la seguridad jurídica, **C)** Las competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura en relación con estas faltas disciplinarias y el procedimiento conforme a la Constitución y **D)** La respuesta de la Corte al caso concreto objeto de consulta.

#### *A) Independencia judicial y responsabilidad en el marco de la Constitución*

22. El juez consultante ha presentado ante esta Corte una consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal que prevé la destitución de jueces, fiscales y defensores públicos cuando estos intervengan en las causas en que deben actuar, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Dada la importancia de la inamovilidad de los jueces como una garantía de la independencia judicial en un Estado Constitucional, la Corte realizará en primer lugar un análisis de la relación entre independencia judicial y responsabilidad.

23. Esta Corte Constitucional destaca la fundamental importancia que la Constitución del Ecuador y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos otorgan a la independencia judicial, cuya violación según el artículo 168 numeral 1 de nuestra Carta Fundamental conlleva diversos tipos de responsabilidad. La independencia judicial tiene especial relevancia considerando la historia judicial y política del Ecuador, en que tal independencia lamentablemente ha sido recurrentemente limitada o abiertamente violada, debilitando así al Estado Constitucional y, por tanto, a la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, así como a la democracia<sup>3</sup>.

24. El antes mencionado artículo 168 hace expresa referencia a la independencia judicial institucional, es decir, aquella de los órganos de la Función Judicial. Esta independencia puede ser interna, esto es, aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función. Dicha independencia se complementa indefectiblemente con la independencia judicial externa, que hace referencia a la que tienen estos órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial.

25. La independencia judicial institucional, tanto interna como externa, es indispensable, a su vez, para garantizar la independencia individual o funcional de los jueces y juezas, de forma que los justiciables puedan ejercer su derecho a un juez independiente, imparcial y competente, conforme al artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución. Esta independencia individual o funcional de los jueces o juezas ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) incluso como un derecho subjetivo de los mismos para ejercer adecuadamente sus funciones públicas.<sup>4</sup>

26. La independencia judicial constituye, por tanto, una garantía básica del debido proceso judicial, pero no solo por el derecho específico a ser juzgado por un juez independiente, sino además porque de la independencia de la jueza o juez depende, a su vez, la debida protección de otros derechos y principios, algunos de los cuales integran el debido proceso.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Pásara, Luis. Independencia Judicial en la Reforma de la Justicia Ecuatoriana. Bogotá, DPLF-Dejusticia-IDL, 2014.

<sup>4</sup> Corte IDH, Caso Quintana Coello vs Ecuador, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 144. En esta sentencia la Corte IDH señaló: “...en el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, el Tribunal señaló que el derecho a un juez independiente consagrado en el artículo 8.1 de la Convención sólo implicaba un derecho del ciudadano de ser juzgado por un juez independiente. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial”.

<sup>5</sup> Estatuto del Juez Iberoamericano, VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (2001).

27. En efecto, sin un juez independiente no se pueden cumplir las garantías del debido proceso como por ejemplo la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de los justiciables por parte de las autoridades judiciales, el derecho a la defensa o la motivación, puesto que estas y otras requieren que el juez pueda interpretar la ley y argumentar jurídicamente de forma autónoma (independencia positiva). En un sentido más amplio, son todos y cada uno de los derechos constitucionales los que pueden ser afectados por violaciones a la independencia judicial, lo que deviene en una afectación al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los justiciables.

28. Debido a esta gran importancia de la independencia judicial, el marco para el ejercicio adecuado de la misma está formulado en el propio sistema jurídico. Consecuentemente, el juez o jueza independiente se caracteriza por administrar justicia libre de injerencias (independencia negativa) y conforme a Derecho (principio de juridicidad), es decir “*con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley*” (independencia positiva), tal cual lo describe el artículo 172 de la Carta Fundamental. El mismo principio se recoge a nivel internacional cuando, combinando la independencia judicial negativa y positiva, se indica que los jueces deben actuar “*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 cualesquiera sectores o por cualquier motivo*”.<sup>6</sup>

29. La independencia de los jueces y juezas y la autonomía de otros funcionarios judiciales está por tanto condicionada por el orden jurídico y, en particular, por la Constitución. Jueces y servidores judiciales deben actuar además con debida diligencia según el artículo 172 segundo párrafo de la Constitución. Las actuaciones arbitrarias de los jueces y juezas que violen gravemente estos parámetros acarrearán, según el artículo 172 párrafo final de la Constitución, responsabilidades “*...por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley*”. Para esta Corte, los principios constitucionales de independencia judicial, así como de juridicidad, diligencia y responsabilidad de la actuación de los servidores judiciales integran el marco constitucional indispensable para el examen de la constitucionalidad de la norma acusada por el accionante.

---

<sup>6</sup> Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura. El principio número 2 particularmente señala: “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 cualesquiera sectores o por cualquier motivo*”.

30. Como lo ha expresado el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, posición con la cual coincide esta Corte Constitucional, “...*la responsabilidad es la contrapartida del principio de independencia. Si al juez debe garantizársele un ejercicio cuya única ‘demarcación’ sea el respeto irrestricto a la Constitución y a la ley, también pudiendo ser algo ubicua la demarcación de su actuar, debe encontrarse un límite a un posible exceso en la actividad jurisdiccional, y esa piedra de toque es precisamente el (sic) de la responsabilidad*”.<sup>7</sup>

31. En el ámbito internacional e incluso en casos en los que se ha determinado la responsabilidad del Estado Ecuatoriano, la Corte IDH ha señalado que uno de los objetivos principales de la separación de poderes en un Estado de Derecho es la independencia judicial, misma que resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales.<sup>8</sup> Para garantizar esta independencia, los jueces deben contar con adecuados procesos de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con garantías contra presiones externas, entre las que se destaca la estabilidad e inamovilidad en el cargo.<sup>9</sup>

32. En la misma línea se debe indicar que, si bien los jueces gozan de estabilidad e inamovilidad, estas garantías no son absolutas.<sup>10</sup> Al respecto, el Comité de Derechos Humanos estableció que los jueces pueden ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia.<sup>11</sup> Asimismo, la Corte IDH ha insistido que “*la garantía de inamovilidad implica que la destitución obedezca a conductas bastante graves, mientras que otras sanciones pueden contemplarse ante eventos como negligencia o impericia*”.<sup>12</sup>

33. En lo que respecta a una eventual destitución de magistrados, la Corte IDH ha advertido que este proceso debe ser conducido por órganos competentes, independientes e imparciales, que actúen dentro del marco del procedimiento legalmente previsto. La Corte IDH también enfatizó que, durante el proceso de destitución, los Estados deben garantizar a

---

<sup>7</sup> Escrito de *amicus curiae* presentado por el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal en la presente causa.

<sup>8</sup> Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73, 75 y 77. Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009, párrafo 68.

<sup>9</sup> Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 73. Caso Quintana Coello y otros vs Ecuador, párrafo 144.

<sup>10</sup> Corte IDH, Caso Camba Campos y otros vs Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 191.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14: El Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrafo 20.

<sup>12</sup> Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela, Sentencia de 05 de agosto de 2008, párrafo 148.

los magistrados el debido proceso legal y el pleno ejercicio del derecho a la defensa, debido a que la libre y arbitraria destitución de jueces viola la independencia judicial.<sup>13</sup>

**34.** En cuanto a los fiscales y defensores públicos, que junto con los jueces están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, aunque se diferencian de los jueces en que no ejercen jurisdicción, son servidores y servidoras públicos esenciales en un sistema judicial independiente, que intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan. La Constitución expresamente ha establecido la autonomía institucional administrativa, económica y financiera tanto de la Fiscalía General del Estado (artículo 194 CRE) como de la Defensoría Pública (artículo 191 incisos 1 y 3 CRE). Ambas instituciones son órganos autónomos de la Función Judicial, conforme al artículo 178 penúltimo párrafo de la Constitución. Como tales, estos órganos gozan de independencia institucional interna y externa, según el artículo 168 numeral uno de la Carta Fundamental.

**35.** Desarrollando estos principios constitucionales, el artículo 123 del COFJ establece que al igual que los jueces y juezas, los y las fiscales, defensores y defensoras públicas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. En consecuencia, a estos funcionarios les son aplicables las mismas garantías del debido proceso que a los jueces en el juzgamiento disciplinario de sus actuaciones, como lo han establecido múltiples instrumentos internacionales.<sup>14</sup>

**36.** El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas.

**37.** De allí que el Consejo de la Judicatura (CJ) tiene un papel decisivo en este marco constitucional de complementariedad entre independencia judicial y responsabilidad. El CJ debe coadyuvar siempre a la creación de condiciones institucionales y administrativas idóneas para un adecuado ejercicio de la independencia judicial. En ninguna circunstancia y bajo ningún concepto, su actuación puede o debe violar, ni tampoco contribuir a violar la independencia judicial; pero sí le corresponde, en el marco estricto de sus competencias,

---

<sup>13</sup> Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73, 75 y 77.

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas (OEA documentos oficiales; OEA/Ser.L). Ver también Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, especialmente los párrafos 21 y 22.

actuar para hacer efectivo el principio de responsabilidad establecido en los artículos 168 y 172 de la Constitución, antes mencionados.

**38.** En definitiva, para cumplir cabalmente su función constitucional es indispensable que el CJ actúe con independencia, imparcialidad y estricto apego al orden jurídico en el juzgamiento de las infracciones disciplinarias de los funcionarios y funcionarias judiciales. En consecuencia, las garantías básicas del derecho al debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución son de obligatorio cumplimiento para el CJ en los procedimientos administrativos disciplinarios que desarrolle. La Corte destaca especialmente para estos efectos la importancia de la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre infracciones y sanciones, el derecho a la defensa, la obligación de motivar las decisiones, la posibilidad de recurrir por parte del sujeto del sumario y de las garantías del debido proceso en general.

***B) Tipificación del dolo, la culpa y el error inexcusable y su relación con los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial***

**39.** Tanto el juez consultante como varios de los expositores en la audiencia pública convocada para esta causa manifestaron que la norma acusada contiene conceptos jurídicos considerados como indeterminados de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable. Estos conceptos, y en particular el error inexcusable, no están desarrollados ni definidos en el COFJ y, por tanto, según el juez consultante, no constituyen una descripción previa, clara y suficiente de las conductas sancionables.<sup>15</sup> En consecuencia, dada la vaguedad del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, se sostiene que este presuntamente violaría los principios constitucionales de legalidad, de seguridad jurídica e independencia judicial.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> La negligencia grave y el dolo sí se definen en el artículo 29 del Código Civil, y el dolo y la culpa en los artículos 26 y 27 del Código Integral Penal, correspondientemente. Cabe señalar, sin embargo, que si bien estas definiciones no siempre son aplicables de forma idéntica en materia administrativa disciplinaria.

<sup>16</sup> El artículo 76 numeral 3 de la Constitución dispone: “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución y la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”. El artículo 82 de la Constitución establece: “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

**40.** Sin embargo, esta Corte observa que, como lo reconoce la jurisprudencia comparada<sup>17</sup> y la doctrina<sup>18</sup>, es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas. Esto es, normas en las que se enuncia un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal, de manera que quien juzga la falta disciplinaria debe recurrir a una interpretación sistemática que permita completar dicha descripción y aplicarla a un caso concreto. Ello se debe a que sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos. No se puede, por tanto, pretender que las faltas disciplinarias sean descritas con la misma precisión de los tipos penales.

**41.** Por tal razón, la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal, pero ello no implica que necesariamente se transgredan los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial en el caso de sanciones disciplinarias a jueces y otros servidores judiciales. En todos los casos, la infracción debe constar en una ley previa y la apertura del tipo no debe ser tal que deje a la arbitrariedad de quien aplica la norma la determinación de la conducta sancionable, pues ello además generaría una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica y, por supuesto, de la independencia judicial. Por esta razón, esta Corte Constitucional analizará principalmente la alegación del consultante respecto a la violación del principio de legalidad, bajo el entendido de que en el presente caso dicho principio garantiza también la seguridad jurídica y la independencia judicial.

**42.** En el mismo COFJ se incluyen varias normas disciplinarias que realizan descripciones generales de conductas sancionables.<sup>19</sup> Así por ejemplo, para el entendimiento del artículo 108 numeral 8, el cual considera infracción grave a la indebida motivación de actos administrativos, resoluciones o sentencias, es indispensable remitirse al artículo 76 numeral

---

<sup>17</sup> Para una visión general ver las sentencias T-1093 de 2004 y C-860 de 2006, C-427 de 1994, C-708 de 1999 y C-507 de 2006 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>18</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel. El Error Judicial Inexcusable como Causa de Responsabilidad Administrativa, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001. Accesible en Internet en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/20518.pdf>. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002. Isaza Serrano, Carlos María. Teoría General del Derecho Disciplinario, Bogotá, Editorial Temis, 2009. Rando Carsemeiro, Pablo. La distinción entre el Derecho penal y el Derecho Administrativo sancionador, Valencia, Tirant lo blanch, 2010. Para el contexto ecuatoriano ver Velásquez Díaz, Milton. ¿Control Administrativo de la Jurisdicción?, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, 2018.

<sup>19</sup> Estos tipos se exponen aquí a título puramente ejemplificativo, sin que ello implique pronunciamiento alguno de la Corte sobre su constitucionalidad.

7 literal I de la Constitución.<sup>20</sup> El mismo artículo 108 del COFJ establece también como falta grave *la violación de derechos y garantías en la substanciación de causas*, remitiéndose en este caso expresamente para efectos de completar el tipo a los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución que establecen garantías básicas de los derechos de protección.

**43.** De forma más amplia, estos tipos que remiten a otros instrumentos normativos para su configuración son muy frecuentes en disposiciones de índole disciplinaria administrativa de diversas clases de organizaciones, además de la administración pública<sup>21</sup>, como es el caso de los estatutos de una universidad, el reglamento interno de entidades educativas, de un gremio o de un club deportivo. En todos estos casos tampoco se configura propiamente una violación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, sino que se trata de enunciados normativos genéricos que deben ser especificados por el intérprete, siempre mediante la interpretación sistemática de otras normas legales pertinentes, para su aplicación.

**44.** Como puede apreciarse, la diferencia en la tipificación de las faltas disciplinarias respecto de los delitos penales tiene relación con la diversa naturaleza jurídica y las distintas finalidades de las sanciones en estos dos tipos de infracciones. En las faltas disciplinarias lo que se sanciona es el incumplimiento de deberes y funciones del miembro de una institución<sup>22</sup>; incumplimiento que atenta contra el correcto funcionamiento de esa institución. En la norma penal, en cambio, el Estado de forma exclusiva ejerce su poder punitivo frente a conductas que se consideran lesivas de bienes jurídicos fundamentales.

**45.** En el caso específico de la Administración pública, el Estado despliega sus facultades sancionatorias a efectos de asegurar que los servidores y servidoras públicas desarrollen sus actividades conforme a los fines de interés público que la Constitución y la ley establecen. Así, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho disciplinario, de forma diferenciada y autónoma, aunque no necesariamente aislada al Derecho penal, regulan la determinación de la responsabilidad administrativa a la cual está sujeta todo servidor y

---

<sup>20</sup> El artículo 108 numeral 8 del COFJ establece que se impondrá sanción de suspensión a los servidores o servidoras judiciales por “*No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República*”.

<sup>21</sup> También la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) contiene ejemplos de tipos abiertos. Por ejemplo, el artículo 48 literal ñ establece entre las causales de destitución de los funcionarios públicos “*atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión*”.

<sup>22</sup> En el caso de la Función Judicial varios de estos deberes se hallan detallados en el artículo 100 del COFJ, mientras que varias prohibiciones se establecen en el artículo 103 del mismo Código.

servidora pública, según el artículo 233 de la Constitución. Esta diferenciación y autonomía implican ciertas especificidades de tipificación al concretar el principio de legalidad.

**46.** En consecuencia, el carácter frecuentemente abierto y menos estricto de los tipos disciplinarios no significa necesariamente la eliminación, violación o inaplicación del principio de legalidad. El principio de legalidad puede concretarse de forma específica en estas materias y se satisface mediante remisiones pertinentes a otras disposiciones legales, como las relativas a los deberes incumplidos del servidor judicial establecidos en la ley. En el caso de la disposición bajo análisis y como se señalará más adelante en esta sentencia, la determinación de la gravedad de la falta, la determinación clara de la sanción, la identificación de los sujetos activos de la infracción, el grado de culpabilidad<sup>23</sup> y el debido proceso disciplinario, son algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad.

**47.** También en la jurisprudencia interamericana se ha insistido en la importancia de valorar motivadamente, la conducta de los servidores judiciales en los procesos disciplinarios, específicamente de los jueces y juezas. Según la Corte IDH, *“el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”*.<sup>24</sup>

**48.** Para esta Corte Constitucional, la indicación precisa de lo que constituye una falta disciplinaria para efectos de aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, incluye que esta disposición, para ser conforme al principio constitucional de legalidad, debe además siempre concretarse con la valoración de la conducta específica de los jueces y juezas que eventualmente hayan quebrantado deberes funcionales claros y expresos que la Constitución, el COFJ, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) les imponen al intervenir en procesos judiciales.

**49.** Más exactamente, esta Corte determina que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ debe siempre complementarse con el examen que realice el Consejo de la Judicatura de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces, fiscales y defensores públicos, establecidos en los artículos 75 a 82 de la Constitución, en el artículo 130 del

---

<sup>23</sup> Ver al respecto la sentencia C-564-2000 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs Venezuela, Sentencia de 1ro de Julio del 2011, párrafo 120.

COFJ (en el caso de los jueces y juezas), en el artículo 444 del COIP (en relación a los y las fiscales) y 286 del COFJ (para el caso de las defensoras y defensores públicos).

**50.** En todo caso, esta Corte debe advertir enfáticamente que las especificidades del Derecho disciplinario y del Derecho administrativo sancionatorio de modo alguno constituyen o pueden constituir una justificación para quebrantar los derechos constitucionales de protección y, en particular, el principio de legalidad, establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Carta Fundamental, el cual se aplica con estas especificidades también en materia administrativa y disciplinaria. En ningún caso, estas especificidades del Derecho administrativo sancionatorio pueden constituir una puerta abierta a la arbitrariedad.

**51.** En el caso del artículo 109 numeral 7 del COFJ, si bien hay una enunciación genérica de las conductas susceptibles de sanción, la consecuencia se halla claramente determinada al establecerse que procede la destitución. Por otra parte, esta disposición sí incluye una identificación clara de los sujetos activos de la infracción (jueces, fiscales y defensores públicos) –excluyendo claramente a otros servidores y servidoras judiciales. Ello puesto que, pese a que el inicio del artículo 109 se refiere en general a servidores y servidoras de la Función Judicial, el numeral siete de este mismo artículo es taxativo en cuanto a que son los servidores que deben *“intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público...”*.

**52.** En cuanto al procedimiento sancionatorio, otras disposiciones del mismo COFJ establecen la regulación de los procedimientos para la declaración jurisdiccional de estas faltas disciplinarias (artículos 124, 125, 131 numeral 3 del COFJ), así como la determinación de procedimientos para los respectivos sumarios administrativos (artículos 114 al 119 del COFJ) y de procedimientos que además se reglamentan en otras normativas dictadas por el CJ como por ejemplo el *“Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura”*.

**53.** Esta Corte también destaca que el artículo 109 numeral 7 del COFJ formula cierta delimitación y descripción previa, si bien general, de las conductas sancionadas. En efecto, según esta disposición, se trata de actuaciones dolosas, manifiestamente negligentes o del cometimiento de un error inexcusable siempre *“con motivo de una intervención en causas judiciales en calidad de juez, fiscal o defensor público”*. Al incluirse en la disposición distintas formas de culpabilidad, con las particularidades del derecho administrativo sancionador, queda proscrita la responsabilidad objetiva. Por otra parte, se trata siempre y solamente de actuaciones de jueces y juezas *“en ejercicio de su potestad jurisdiccional”* o de las *“intervenciones directas en procesos judiciales”* por parte de fiscales y defensores públicos como motivo del ejercicio de sus funciones específicas. Estas actuaciones incluso

integran los principios de legalidad, jurisdicción y competencia, consagrados en el artículo 7 del COFJ.

**54.** Corresponde ahora examinar la posibilidad de especificar en la disposición bajo examen el alcance del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable, a efectos de que resulten conformes con la Constitución.

**55.** En efecto, el artículo 109 numeral 7 del COFJ se refiere al dolo, a la manifiesta negligencia o al error inexcusable. Esta Corte considera que la diferenciación entre estas figuras es importante a efectos de guardar conformidad con el principio de legalidad y la seguridad jurídica en los términos analizados en la presente sentencia. Para ello, la Corte realizará algunas precisiones conceptuales sobre estas formas de imputación.

#### *Sobre el dolo*

**56.** En materia disciplinaria, a diferencia de lo que predomina en materia penal, se sanciona la mera conducta y no el resultado.<sup>25</sup> En efecto, para que exista dolo es suficiente que quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta sustancialmente su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión. Ello, porque al violar la norma que establece el deber jurídico siempre se afecta negativamente la actividad judicial, lo cual en sí mismo ya constituye un daño. Lo dicho no obsta que, a efectos de determinar la respectiva sanción, se examinen los resultados dañosos de la acción u omisión sobre los justiciables o sobre terceros, conforme con el artículo 110 numeral 4 del COFJ.

**57.** Es este conocimiento de la contradicción entre su conducta y su deber jurídico, en los términos referidos en los párrafos 49 y 56 de esta sentencia, lo que determina como dolosa la actuación del agente, pues este sabe que actúa contra un deber y de todos modos realiza la conducta aceptando o queriendo, por tanto, el posible resultado. Este conocimiento es también lo que caracteriza y diferencia al dolo de la negligencia, pues en esta última, incluso si se tratase de la misma conducta, no hay un conocimiento del deber infringido sino desconocimiento y falta de diligencia, al no informarse en absoluto o adecuadamente del mismo.

---

<sup>25</sup> Se trata de una diferencia relativa pues, aunque no predominan, en materia penal también se sancionan meras conductas en algunos tipos penales, como en los casos de tenencia ilegal de armas, posesión de drogas o conducción de un vehículo en estado etílico.

**58.** En cuanto a la mención del *dolo* en el artículo 109 numeral 7 del COFJ, por consistir este en el designio de infringir con conocimiento un importante deber funcional al ejercer jurisdicción o intervenir directamente en una causa judicial, es necesario que el juez que lo califique se remita a los fundamentales deberes jurídicos infringidos, señalados en el párrafo 49 de esta sentencia, y determine el grado de responsabilidad conforme a la ley.

**59.** En definitiva, por la naturaleza tanto de la tipificación, explicada a partir del párrafo 39 de esta sentencia, como del *dolo* en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario, la referencia que de este hace el artículo 109 numeral 7 del COFJ no implica per se una violación del principio de legalidad, ni de la seguridad jurídica.

#### *Sobre la manifiesta negligencia*

**60.** A diferencia del *dolo*, la negligencia en materia disciplinaria es una forma de culpa que se caracteriza porque el agente infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo, siendo justamente esta falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar conforme a dicho deber lo que lo hace imputable. En efecto, el funcionario público está obligado a actuar con diligencia, lo cual implica no solo hacer su trabajo, sino hacerlo de forma adecuada<sup>26</sup>, para lo cual debe y requiere conocer este deber y actuar o abstenerse de actuar, conforme a él. Como lo destacó esta Corte en el párrafo 29 de esta sentencia, la debida diligencia es un principio constitucional de la Función Judicial. Al respecto, el artículo 172 segundo párrafo de la Carta Fundamental establece: “*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*”. Seguidamente, en el inciso tercero del mismo artículo, la Constitución señala 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*”.<sup>27</sup>

**61.** Cuando el COFJ incluye la manifiesta negligencia entre las infracciones gravísimas, sancionadas por tanto con destitución, esta negligencia hace referencia a una falta gravísima del juez o jueza, fiscal o defensor público. Esta falta acarrea la responsabilidad administrativa de estos servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales

---

<sup>26</sup> Conforme al artículo 172 inciso segundo de la Constitución “*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*”. Véase también los artículos 156 inciso cuarto y 100 numeral 2 del COFJ.

<sup>27</sup> Al respecto se aclara que este perjuicio puede producirse también como consecuencia de actuaciones dolosas.

que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros. Corresponde a quien sanciona, evaluar dicho daño como una circunstancia constitutiva de la infracción, de conformidad con el artículo 110 numeral 5 del COFJ.

**62.** Puesto que el deber del funcionario o funcionaria en este caso está relacionado directamente con las más importantes obligaciones de los servidores judiciales, para completar o cerrar el tipo de manifiesta negligencia del artículo 109 numeral 7 del COFJ, tanto en la declaración jurisdiccional como en el sumario administrativo se deberá además recurrir al examen de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, referidos en el párrafo 49 de esta sentencia. Estos deberes tienen que estar siempre clara y directamente referidos al ejercicio de la jurisdicción, en el caso de los jueces, o a la intervención directa en causas judiciales en ejercicio de funciones de fiscal o defensor público.<sup>28</sup> El incumplimiento de estos deberes principales, considerando objetivamente su importancia y naturaleza jurídica, debe integrar el respectivo tipo disciplinario, cuando tal conducta no se halle expresamente tipificada en otra disposición del COFJ.

**63.** El carácter manifiesto de la negligencia no exime a quien la declara o califica de desarrollar una debida motivación que garantice el debido proceso. Lo propio sucede con los otros tipos disciplinarios a los que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ. No se debe ni puede afirmar simplemente que la negligencia es evidente y por tanto prescindir de investigarla o demostrarla, pues el desvanecimiento de la presunción de inocencia requiere siempre de una adecuada argumentación y acervo probatorio.

#### *Sobre el error inexcusable*

**64.** En cuanto al error inexcusable, este constituye en sentido amplio una especie del error judicial.<sup>29</sup> De forma general, el error judicial puede entenderse como la equivocación generalmente imputable a un juez o tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio, en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis. Puede implicar, dadas ciertas

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, en el caso de los jueces y juezas, las prohibiciones del artículo 128 del COFJ, sus facultades y deberes genéricos establecidos en el artículo 129, y las facultades jurisdiccionales establecidas en el artículo 130

<sup>29</sup> En sentido específico, el error judicial se entiende como aquel que da lugar al proceso de determinación por responsabilidad estatal.

condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado.<sup>30</sup> Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.

**65.** El elemento definitorio del error inexcusable es, por tanto, una grave equivocación, a diferencia del incumplimiento intencional de un deber que es lo que caracteriza al dolo, o el desconocimiento e incumplimiento de un deber relacionado con el trámite y la ritualidad del proceso judicial, que es lo propio de la manifiesta negligencia. En el caso ecuatoriano, el legislador ha incluido entre los agentes de esta infracción no solo a los jueces o tribunales sino también a los fiscales y defensores públicos por sus actuaciones judiciales en una causa.

**66.** Puesto que el fin de sancionar el error inexcusable es preservar la eficiencia y responsabilidad en la administración de justicia, valorando la conducta, idoneidad y desempeño del juez o jueza, fiscal y defensor público, no es necesario que la intervención a la que se imputa el error cause ejecutoria, sea firme o sea procesalmente insubsanable, según sea el caso, de forma que pueda revisarse a través de los mecanismos de impugnación contemplados en las normas adjetivas.<sup>31</sup>

**67.** El error inexcusable es siempre una especie o forma de error judicial, es decir, una equivocación grave y dañina, relacionada con la interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas específicas o con la apreciación de hechos para la resolución de una determinada causa judicial. La manifiesta negligencia implica un marcado descuido, una falta de atención y cuidado, pero respecto a informarse sobre los deberes como juez, fiscal o defensor público y actuar conforme a dicho deber en el trámite y la ritualidad de una causa. En el error inexcusable, el énfasis está en la equivocación que se expresa en un juicio erróneo. En la manifiesta negligencia, este énfasis radica en el incumplimiento del deber,

---

<sup>30</sup> El artículo 11 numeral 9 de la Constitución establece: *“El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos”*. También el COFJ se refiere al error judicial en el artículo 15 incisos primero a tercero, 32 y 33.

<sup>31</sup> Marroquín Zaleta, op cit, pág., 26.

que se expresa en una acción u omisión contraria a la debida diligencia, por tanto, generalmente referida al trámite o actuación procesal requerida en una causa.

**68.** En cuanto al carácter dañino del error inexcusable, hay que destacar que al igual que en el caso del dolo y la manifiesta negligencia, lo que se protege al sancionar estas infracciones es el correcto desempeño de las funciones públicas de juez o jueza, fiscal o defensor público, cuya actuación indebida genera de por sí un grave daño en el sistema de justicia. No obstante, y conforme con el artículo 110 numeral 5 del COFJ, la valoración de la conducta del infractor debe incluir el examen de “*los resultados dañosos que hubieran producido la acción u omisión*”, lo cual incluye a los justiciables o a terceros. Sin embargo, no debe confundirse el proceso disciplinario al cual da lugar el error inexcusable y que tiene un fin sancionatorio, con el proceso por error judicial, el cual tiene un propósito resarcitorio.

**69.** Pese a su relativa indeterminación, el concepto de error inexcusable da cuenta entonces de decisiones y actuaciones en las cuales pueden incurrir los jueces, juezas, fiscales y defensores públicos en el curso de una causa judicial, al aplicar normas o analizar hechos. Se trata de actuaciones de estos servidores judiciales, siempre en su calidad de tales y fuera de los límites de lo jurídicamente aceptable y razonable. Es decir, de juicios claramente arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho. Por esta razón, el error inexcusable es reconocido de forma unánime o mayoritaria por la comunidad de operadores jurídicos como absurdo y arbitrario, pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables.

**70.** Esta Corte advierte que el error inexcusable no debe ser confundido con el ejercicio legítimo de las facultades interpretativas connaturales de los jueces, las cuales son parte integrante de la independencia judicial.<sup>32</sup> La *legítima interpretación* de un juez o jueza, a diferencia del error inexcusable, no constituye un error judicial, sino que por el contrario se fundamenta en una comprensión y valoración debidamente argumentada de las disposiciones jurídicas y de los hechos aplicables al caso. Por esta razón, la *legítima interpretación* de una jueza o juez, aun siendo opinable o incluso polémica, no genera el rechazo generalizado que suscita el error inexcusable. Las diferencias interpretativas son normales y frecuentes en la actividad judicial y, por ello, dan lugar a la interposición de recursos y a un debate en la comunidad de operadores jurídicos. El error inexcusable, en cambio, es reconocido mayoritariamente por esa comunidad como una equivocación muy grave y jurídicamente injustificable, sobre la cual no cabe discusión, como podrían ser, por

---

<sup>32</sup> El artículo 115 del COFJ dispone denegar al trámite la queja o denuncia si en ella se impugnan criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales. En estos casos la queja o denuncia debe ser conocida por el Consejo de la Judicatura, pero solo para efectos de evaluación de desempeño.

ejemplo, el embargo o remate de una plaza pública, la sentencia condenatoria aplicando una ley penal derogada o en general la aplicación de normas inexistentes. Consecuentemente, la sanción del error inexcusable jamás debe atentar contra la independencia judicial, sino exclusivamente evitar que el ejercicio de la misma incurra en la vulneración de derechos.

**71.** Es absolutamente indispensable que la jueza o juez que realice la declaración jurisdiccional del error inexcusable demuestre de manera exhaustiva que la decisión del juez o jueza, fiscal o defensor público constituye un error judicial inaceptable y no meramente una interpretación posible, puesto que, como se indicó previamente, la posibilidad de interpretar las disposiciones jurídicas es una dimensión importante de la independencia judicial que podría ser afectada o transgredida si se la confunde con el error inexcusable. Esta declaración judicial, por tanto, debe ser realizada con la mayor seriedad y responsabilidad, escuchando al juez, fiscal o defensor público, adecuadamente motivada, tramitada con prontitud e imparcialidad y de acuerdo al procedimiento pertinente. Este procedimiento incluirá en esta etapa la debida confidencialidad, a menos que el juez o jueza solicite lo contrario.<sup>33</sup>

**72.** La Corte también precisa que no todo error judicial constituye un error inexcusable. En efecto, resulta inevitable que eventualmente se cometan errores en la actividad judicial, es decir errores excusables o al menos errores que revisten, comparativamente, menor gravedad. Estos errores judiciales pueden deberse a factores como, por ejemplo, información falsa o incompleta, el volumen o complejidad de causas, el nivel de experiencia del funcionario judicial, o condiciones inadecuadas para su trabajo; es decir factores distintos a la marcada incapacidad o ignorancia, característicos del error inexcusable. Por otra parte, a diferencia del error inexcusable, estos errores son subsanables y no producen un daño grave. Por el contrario, con frecuencia, el sistema procesal hace posible corregirlos mediante la interposición de diversos medios de impugnación.

**73.** Por ello, es necesario diferenciar el control jurisdiccional que debe existir sobre las decisiones de los jueces en la justicia ordinaria del control administrativo disciplinario. El control jurisdiccional tiene por fin controlar la corrección de las decisiones de los jueces inferiores a través de los diversos medios de impugnación ordinarios y extraordinarios. Como ha sostenido la Corte IDH, los jueces “*no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano superior*”.<sup>34</sup> En este sentido, los jueces “*no deben verse compelidos a evitar disentir con el*

---

<sup>33</sup> Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, numeral 17.

<sup>34</sup> Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela, Sentencia de 05 de agosto de 2008, párrafo 84.

órgano revisor de sus decisiones”, pues ello afecta la independencia judicial en su dimensión interna.<sup>35</sup>

**74.** A diferencia del control jurisdiccional de las decisiones judiciales, el control disciplinario tiene como objeto valorar la “*conducta, idoneidad y desempeño*”<sup>36</sup> del juez, fiscal o defensor público en tanto funcionario público. Por esta razón, “*aun cuando existiera una declaración de error judicial inexcusable por parte de un órgano de revisión, debe analizarse la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar la existencia de una falta disciplinaria*”.<sup>37</sup> Esta declaración jurisdiccional previa y posteriormente la motivación autónoma del CJ, como se analizará más adelante, son también exigibles para los casos de dolo y manifiesta negligencia.

**75.** Esta diferencia esencial entre la declaración jurisdiccional de la existencia del error inexcusable y el sumario administrativo que se abre para determinar su sanción, puede implicar que, pese a que jurisdiccionalmente se identifique un error inexcusable, ello no debería llevar siempre y necesariamente a una sola y exclusiva sanción para el juez o jueza sumariado. En efecto, en el sumario administrativo que lleva adelante el CJ, por su propia naturaleza y por la de la falta disciplinaria, deben siempre, como dice la Corte IDH, realizarse otras valoraciones como la de gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción.

**76.** En efecto, si la sola declaración jurisdiccional previa de la existencia del error inexcusable fuera suficiente para imponer la destitución automática e inmediata del juez o jueza, tanto el sumario administrativo que lleva adelante el CJ como la defensa, prueba o motivación y determinación de la sanción que se desarrollan en el marco de este procedimiento, serían inoficiosos. Esta situación sería además contraria a la Constitución

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*, párrafo 86.

<sup>37</sup> *Ibíd.* En el caso *Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, la Corte IDH conoció la destitución por error inexcusable de tres jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por parte de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (CFRSJ). Este organismo administrativo tomó como única prueba del ilícito disciplinario los argumentos de la declaratoria judicial de error inexcusable vertidos por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Al respecto, la Corte IDH señaló que, previo a la destitución de los jueces, era necesario que la CFRSJ realice un análisis diferenciado del error judicial inexcusable, que debía contener: (i) el análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo, (ii) razones sobre la gravedad de la falta y (iii) un análisis autónomo y suficientemente motivado de los alegatos de defensa de los jueces destituidos. Al no haber concurrido estos tres requisitos, la Corte IDH consideró que el Estado incumplió su deber de motivar la sanción de destitución, violando las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

porque atentaría contra las facultades administrativas sancionatorias que la Constitución otorga al CJ y sería también violatoria del debido proceso del sumario administrativo.

*Sobre la declaración jurisdiccional previa y el sumario administrativo*

**77.** Esta Corte determina que la destitución del funcionario judicial establecida en el artículo 109 numeral 7 del COFJ implica siempre dos etapas diferenciadas y secuenciales: 1) Una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, imputables a un juez o jueza, fiscal o defensor público en el ejercicio del cargo y 2) Una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el CJ por la infracción disciplinaria.

**78.** También a efectos de respetar esta separación entre la declaración jurisdiccional y el procedimiento administrativo sancionador, así como los principios constitucionales de independencia interna del CJ, proporcionalidad y debido proceso, esta Corte establece que, al aplicar el artículo 109 numeral 7 del COFJ, el CJ debe siempre tomar en cuenta las circunstancias constitutivas establecidas en el artículo 110 del COFJ. En consecuencia, para efectos del artículo 109 numeral 7 del COFJ no será aplicable el último inciso del artículo 110 del COFJ que impide tomar en cuenta para ciertas faltas estas circunstancias constitutivas. Por lo expuesto, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá interpretarse en el sentido de que, por las faltas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el CJ podrá valorar la conducta, llegando a imponer si fuere del caso, ***hasta la sanción de destitución.***

**79.** Por otra parte, aunque no toda actuación inconstitucional de un juez, fiscal o defensor público implica dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sí es posible en cambio afirmar que todas estas faltas desconocen derechos de protección, puesto que implican actuaciones tan irregulares que ciertamente son contrarias a estas garantías procesales básicas y al orden jurídico.

**80.** Para la declaración jurisdiccional, el juzgador deberá tomar en cuenta las características propias del error inexcusable, del dolo o de la manifiesta negligencia, así como las diferencias de estos con otros tipos de infracciones disciplinarias. Por otra parte, deberá también considerar los deberes más importantes del juez, fiscal o defensor público, tomando en cuenta para el efecto los derechos de protección que la Constitución expresamente garantiza y los deberes tanto generales como propios de estos funcionarios establecidos en el COFJ u otra normativa infra constitucional pertinente.

**81.** En consecuencia, la actuación con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez, fiscal o defensor público que, actuando como tal en una causa, viole los derechos de protección y garantías constitucionales establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución, podría implicar no solo una falta grave, como lo establece el artículo 108 numeral 8 del COFJ, sino gravísima, dependiendo de la concurrencia de las circunstancias constitutivas definidas en el artículo 110 del COFJ. De hecho, el legislador hace una remisión expresa en este sentido en el artículo 125 del COFJ cuando establece:

*Actuación inconstitucional.- Sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a la que hubiere lugar, las juezas y jueces y demás servidoras y servidores de la Función Judicial que en la substanciación y resolución de las causas hayan violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76, y 77 de la Constitución de la República, serán sometidos a procedimiento administrativo, siempre que de oficio o a petición de parte así lo declare el tribunal que haya conocido de la causa vía recurso, o que el perjudicado haya deducido reclamación en la forma prevista en este Código, sin perjuicio de que se pueda también presentar la queja en base a lo establecido en el artículo 109 número 7 de este Código” (subrayado añadido al texto).*

**82.** Esta Corte Constitucional destaca que las violaciones a los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución “*en la substanciación y resolución de las causas*” referidas en este artículo del COFJ pueden dar lugar a procedimientos administrativos en que por expresa remisión de esta disposición se aplique el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Es decir, cuando tales violaciones son cometidas por un juez o jueza, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. En consecuencia, el artículo 109 numeral 7 del COFJ, para guardar conformidad con la Constitución, deberá ser siempre interpretado y aplicado de forma adecuadamente motivada en relación con las violaciones constitucionales referidas en el artículo 125 del mismo cuerpo legal. Sin embargo, en ningún caso, por ser violatorio de la independencia judicial, la queja o denuncia a la que hace referencia este artículo será tramitada directamente por el Consejo de la Judicatura sin una declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable.

**83.** Cuando estas posibles violaciones a los derechos de protección constitucionales con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sean identificados por la Corte Constitucional en el marco de una acción extraordinaria de protección sobre una garantía constitucional, la Corte Constitucional podrá informarlas al Consejo de la Judicatura para que inicie el sumario administrativo respectivo.

**84.** En síntesis, esta Corte encuentra que la tipificación abierta del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable contenida en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ no es contraria a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, así como

tampoco es violatoria de la independencia de los jueces, fiscales y defensores públicos. Esta conformidad con la Constitución, sin embargo, se produce siempre y cuando quien califique o declare la infracción integre motivadamente estos tipos disciplinarios con las normas constitucionales y legales pertinentes, a efectos de configurar y adecuarlo con el caso concreto. Esta conformidad también requiere que se siga un procedimiento conforme a la Carta Fundamental, como se analiza a continuación.

***C) Competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura (CJ) respecto al numeral 7 del artículo 109 del COFJ y procedimiento conforme a la Constitución***

**85.** Una vez analizado el problema de la tipificación de las infracciones disciplinarias, corresponde determinar las competencias del CJ y, conforme a ello, el procedimiento sancionatorio que guarde conformidad con la Constitución.

**86.** Hay que aclarar que, de acuerdo con la interpretación conforme a la Constitución del COFJ que se desarrolla en esta sentencia, todo proceso sancionatorio iniciado con base en el numeral 7 del artículo 109 de este Código, debe incluir al menos dos fases sucesivas:

86.1. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

86.2. El correspondiente sumario administrativo ante el CJ, fundamentado siempre en tal declaración jurisdiccional previa.

**87.** En efecto, el CJ a efectos de ejercer sus facultades disciplinarias sancionatorias debe llevar adelante sumarios administrativos, mismos que en el caso del numeral 7 del artículo 109 del COFJ se inician por dos vías:

87.1. *En virtud de la interposición de un recurso:* cuando el juez o tribunal que conoce de la causa en virtud de un recurso considere que existió dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable por parte del juez que inicialmente conoció la causa y, por tanto, cumpliendo con su obligación de supervisión y corrección, comunica al CJ a fin de que este organismo ejerza el correspondiente control disciplinario, conforme a los artículos 131 numeral 3, 124 y 125 del COFJ.

87.2. *Por acción disciplinaria directa ante el CJ:* la cual según el artículo 113 del COFJ puede ser de oficio, o por queja o denuncia.

**88.** En cuanto a la primera vía, la de interposición de un recurso, la Corte no encuentra ninguna violación constitucional. En esta vía hay un adecuado ejercicio de competencias constitucionales y legales en el cumplimiento y sucesión de 1) la declaración jurisdiccional de la existencia de la infracción y 2) el inicio del sumario disciplinario, como se indicó en el párrafo 86 de esta sentencia. En efecto, no existe violación constitucional alguna a la independencia judicial al cumplirse el requisito legal de declaración jurisdiccional previa de la existencia del dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable, por parte de una autoridad con competencia jurisdiccional, ya sea un juez o un tribunal, antes del inicio de un sumario administrativo por parte de un órgano con competencias administrativas sancionadoras como es el CJ.

**89.** Es en la segunda vía, la de la acción disciplinaria directa ante el CJ, en donde para esta Corte sí se presentan dificultades de orden constitucional. Como se indicó, esta acción disciplinaria autónoma puede, a su vez, ejercerse por tres mecanismos: 1) de oficio por parte del CJ, 2) por queja y 3) por denuncia.

**90.** *Actuación de oficio del CJ:* Cuando el CJ actúa de oficio, incluso si solicita previamente al inicio de un sumario administrativo, la declaración de un juez, el hecho de que el CJ plantee por sí mismo a este juez su criterio propio de que se ha cometido dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable interfiere indebidamente en las actividades jurisdiccionales y podría además configurar un prejuzgamiento. Este criterio inicial del CJ, inherente a la actuación de oficio, constituye un direccionamiento e incluso una presión indebida, aunque implícita y no necesariamente deliberada, tanto sobre el juez que cometió la supuesta infracción, como sobre el que la califica, y contra los demás jueces, quienes temerán ser sancionados de la misma manera.

**91.** Esta Corte Constitucional establece, por tanto, que para la aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, la actuación de oficio del CJ atenta al principio constitucional de independencia judicial, analizado previamente a partir del párrafo 22, y especialmente de la independencia judicial interna, al permitir una indebida injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales. Esta injerencia supone, a su vez, un inaceptable condicionamiento a las actuaciones judiciales de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, lo cual no solo viola el derecho a un juez independiente, sino que pone en grave riesgo a los derechos que los jueces y juezas deben tutelar. En consecuencia, las respectivas normas de procedimiento del COFJ relativas a la

actuación de oficio del CJ no podrán aplicarse para efectos del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

**92.** *La queja y la denuncia ante el CJ:* Es claro que asiste a las autoridades públicas, a los justiciables y a los terceros afectados, el legítimo derecho a reclamar ante actuaciones de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, que pudieran ser groseramente irregulares y que, por tanto, pueden infringirles un daño grave, violando así el derecho constitucional a un juez imparcial, distorsionando el sistema judicial en sí mismo y lesionando las bases mismas del Estado constitucional de derechos y justicia. Por esta razón, el artículo 113 del COFJ establece la *queja* contra estos jueces para la reclamación formulada por ciertas autoridades públicas y la *denuncia* cuando quienes reclaman son los que tienen interés directo en un juicio.

**93.** La Constitución no habilita al CJ a ejercer competencias jurisdiccionales. Por ello, es claro que este organismo de administración de la Función Judicial no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable a los que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ en ningún caso. Esta declaración solo pueden realizarla quienes tienen jurisdicción y conocen la causa vía algún recurso, es decir los jueces y tribunales. En consecuencia, cualquier intervención de este tipo en las causas judiciales por parte del CJ constituye una violación del principio constitucional de independencia judicial.<sup>38</sup> Sin embargo, el CJ no requerirá de esta declaración jurisdiccional previa para el ejercicio de la acción disciplinaria respecto a otras infracciones establecidas en el COFJ.

**94.** Para ser conforme a la Constitución, esta Corte Constitucional considera que el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser aplicado por el CJ siempre y necesariamente en relación complementaria con el artículo 131 numeral 3 del COFJ por el cual corresponde solo a los jueces “*declarar en las sentencias y providencias respectivas la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones*”. Ello deberá operar tanto en el caso señalado en el párrafo 87.1 como en el caso 87.2 de esta sentencia.

**95.** La Corte reitera que, en los casos de queja o denuncia por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable contra estos funcionarios judiciales, deberá dictarse siempre y

---

<sup>38</sup> En concordancia con este principio constitucional, el artículo 123 párrafo tres del COFJ establece: “*Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias*”.

necesariamente una declaración jurisdiccional previa por parte del juez o tribunal que conoce la impugnación respectiva y, en procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional la emitirá el juez orgánicamente superior. El CJ se limitará a requerir esta declaración jurisdiccional sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sin expresar por sí mismo criterio alguno sobre la real existencia o naturaleza de la falta por parte del juez o tribunal. Si el denunciante o quejoso no adjunta dicha declaración jurisdiccional o el juez o tribunal no la dicta, la queja o denuncia será archivada.

**96.** La Corte encuentra que la referencia expresa y directa que respecto a la queja hace la parte final del artículo 125 del COFJ en relación con la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ corresponde a una situación de unidad normativa. En efecto, el artículo 125 del COFJ en su frase final expresa: “*sin perjuicio de que se pueda también presentar la queja en base a lo establecido en el artículo 109 número 7 de este Código*”. Esta frase deberá también ser entendida en el sentido de que, para iniciar el sumario de queja por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en contra de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos debe siempre anteceder la mencionada declaración jurisdiccional.

**97.** A diferencia de la calificación jurisdiccional, no hay duda de que el CJ tiene competencias administrativas sancionatorias sobre estos funcionarios judiciales, otorgadas tanto por la Constitución en el artículo 181 numeral 3 como por la ley. Entre estas facultades sancionatorias se halla la destitución tipificada en el artículo 109 numeral 7 del COFJ por “*intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable...*”. Sin embargo, el CJ no puede generar tipos sancionatorios al margen o independientemente de la ley, mediante resoluciones u actos normativos infra legales, pues ello es claramente violatorio tanto del principio de legalidad como de la reserva de ley implicada en la regulación de los derechos constitucionales de protección.

**98.** Esta clara diferenciación entre, por una parte, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable y, por otra parte, su posterior sanción administrativa es indispensable en términos constitucionales justamente porque preserva la independencia judicial. Se evita así que el juez, el fiscal y el defensor público, que participan directamente en el proceso judicial, puedan verse determinados, condicionados, direccionados o subordinados, en su actuación, a órganos y criterios administrativos o políticos ajenos a los parámetros jurídicos del proceso judicial.

**99.** Por tanto, la Corte Constitucional determina que esta declaración jurisdiccional previa es indispensable no solo en el caso del error inexcusable, sino también cuando se impute una actuación con dolo o manifiesta negligencia a un juez o jueza, fiscal o defensor público

por su intervención procesal como tal en una causa judicial.<sup>39</sup> En todos estos casos, independientemente de si hay dolo o culpa, o de si la acción y sumario disciplinario se inicia por queja o denuncia, tal declaración jurisdiccional es indispensable pues se trata de actuaciones en el marco de causas judiciales en que la Constitución protege la independencia de los jueces y la autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública.<sup>40</sup>

**100.** Tal declaración jurisdiccional debe realizarse siempre de una forma adecuadamente motivada, puesto que de otro modo constituiría ella misma una lesión a la independencia judicial interna o a la autonomía de la Fiscalía o la Defensoría Pública, hasta el punto que el artículo 109 numeral 1 del propio COFJ la cataloga como una falta gravísima.<sup>41</sup>

**101.** Al estar en juego la independencia judicial, la motivación de la declaración jurisdiccional previa constituye una verdadera garantía para que no se proceda de forma arbitraria en el ejercicio de las facultades correctivas respecto al juez o jueza, así como los fiscales y defensores públicos, cuando otros jueces juzguen la posibilidad de declarar sus actuaciones como dolosas, manifiestamente negligentes o como errores inexcusables en el marco de las respectivas causas judiciales.<sup>42</sup> Esta declaración jurisdiccional debe determinar principalmente si la acción u omisión judicial constituye error inexcusable, manifiesta negligencia o dolo, sin valorar otros asuntos tales como el grado de responsabilidad, la idoneidad, el desempeño y otros asuntos extra procesales, que corresponden al análisis integral del CJ.

**102.** En cuanto al procedimiento disciplinario desarrollado por el CJ, este debe también respetar en todos los casos el debido proceso administrativo y los derechos de protección

---

<sup>39</sup> De hecho, el artículo 131 numeral 3 del COFJ establece entre las facultades correctivas de los jueces “(...) *Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones (...)*” (el subrayado es nuestro).

<sup>40</sup> El artículo 191 de la Constitución establece la autonomía de la Defensoría Pública, y el artículo 194 la de la Fiscalía General del Estado.

<sup>41</sup> Esta disposición del COFJ establece entre las faltas gravísimas sancionadas con destitución: “1. *Vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial*”.

<sup>42</sup> Además del citado artículo 131, el artículo 124 del COFJ también establece que: “*el juez que conozca de una causa, en virtud de la interposición de un recurso, está obligado a revisar si las servidoras y servidores de la Función Judicial observaron los plazos y leyes que norman la tramitación y conclusión de los procesos, y de ser el caso comunicar al Consejo de la Judicatura, a fin de que ejerza el correspondiente control disciplinario en caso de que advierta que ha habido violación del ordenamiento jurídico*”.

que la Constitución garantizan. En consecuencia, este procedimiento administrativo sancionatorio no puede limitarse simplemente a reproducir la declaración jurisdiccional de la falta e imponer la sanción, pues ello implicaría falta de motivación. En todos los casos deberá permitirse al funcionario judicial el adecuado ejercicio de su defensa; y deberá valorarse conforme al COFJ la conducta, idoneidad y desempeño del juez, fiscal o defensor como funcionario público, la gravedad de la falta y la proporcionalidad de la sanción, de modo que toda imposición de una sanción se halle siempre debidamente motivada.<sup>43</sup>

**103.** Por regla general, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. Cuando se impute el cometimiento de estas faltas a jueces que actúan en procesos de única instancia o a jueces y conjueces nacionales, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel superior inmediato, en el primer caso, y el Pleno de la Corte Nacional en el segundo. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ.

**104.** Luego, una situación específica es la del dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable en las actuaciones de los jueces y juezas cuando conocen garantías jurisdiccionales constitucionales. Al conocer este tipo de causas y resolver las correspondientes apelaciones e impugnaciones, los jueces ordinarios ejercen jurisdicción constitucional y, por tanto, corresponde también a ellos, en tanto jueces constitucionales, la declaración jurisdiccional previa por las infracciones del artículo 109 numeral 7. Solo una vez dictada esta declaración jurisdiccional previa el CJ puede y debe iniciar el respectivo sumario administrativo. Con ello, la Corte aclara lo señalado en la Sentencia No. 1-10-PJO-CC<sup>44</sup>, respecto de su facultad disciplinaria en materia de garantías jurisdiccionales, pues el procedimiento administrativo sancionatorio en estos casos debe ser llevado a cabo ante el CJ y no ante la Corte Constitucional.

**105.** En estos casos, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable será efectuada por los jueces que conocen el respectivo recurso. Por ejemplo, la declaración de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el

---

<sup>43</sup> Corte IDH, Caso Aritz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Especialmente párrafos 77 a 91.

<sup>44</sup> En esta sentencia se estableció: “La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales, hecho que deviene en que el órgano encargado de sancionar, garantizando el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, por deficiencias en la sustanciación de las causas, sea la Corte Constitucional”.

error inexcusable del juez de primera instancia que conoce una garantía jurisdiccional la realizará el juez o tribunal de segunda instancia. En el caso de los jueces o tribunales que conocen una garantía jurisdiccional constitucional en segunda y última instancia, corresponde a la Corte Constitucional, como máximo órgano de la justicia constitucional y cuando conoce estas causas en ejercicio de sus competencias, como en la acción extraordinaria de protección o la acción de incumplimiento, la declaración de tales actuaciones previo a la eventual apertura del respectivo sumario administrativo por parte del CJ.

**106.** Sin perjuicio de que las partes propongan los recursos de los cuales se crean asistidos, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de manifiesta negligencia, error inexcusable o dolo constituirá condición suficiente para que el CJ inicie el sumario administrativo.

**107.** En síntesis, esta Corte Constitucional determina que, para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109, solo un juez o tribunal puede declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez o jueza, fiscal o defensor público. La facultad correctiva de los jueces establecida en el numeral tres del artículo 131 numeral 3 del COFJ deberá, por tanto, entenderse como un requisito *sine qua non* para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

**108.** Esta declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público, independientemente de si dicho sumario se inicia teniendo por antecedente una queja o denuncia, conforme con el COFJ<sup>45</sup> y según los lineamientos contenidos en esta sentencia.

**109.** En conclusión, esta Corte Constitucional encuentra que, si bien la norma bajo examen constitucional incluye conceptos genéricos, estos pueden y deben ser especificados con base en la interpretación sistemática de la Constitución y la ley, aplicados a las particularidades de la actuación del funcionario judicial en el caso concreto. La existencia de esta normativa lleva a descartar la violación de los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial, siempre que dicha normativa fundamente decisiones debidamente motivadas y que los órganos jurisdiccionales y administrativos se limiten a actuar en la esfera propia de sus competencias.

---

<sup>45</sup> El artículo 125 del COFJ regula esta declaración vía recurso judicial; el artículo 113 del COFJ hace referencia a sumarios iniciados por queja, reclamación o denuncia.

*D) Respuesta de la Corte al caso concreto objeto de consulta*

**110.** Bajo las premisas expresadas en los literales A, B y C esta Corte Constitucional pasa ahora a examinar el caso concreto presentado por el juez Santiago David Altamirano Ruíz, relativo a la destitución por error inexcusable supuestamente cometido por César Ernesto Hernández Pazmiño cuando este último se desempeñaba como juez. El entonces juez César Ernesto Hernández Pazmiño concedió una acción de protección, el 01 de junio del 2012, al aceptar una demanda presentada en contra de la Policía Nacional, disponiendo la restitución de uno de sus miembros destituidos. El Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura resolvió el 14 de junio del 2013, fundamentándose en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, destituir al señor César Ernesto Hernández Pazmiño al calificar su decisión en la referida causa como error inexcusable, tal como se detalla en los antecedentes de esta sentencia.

**111.** Es claro que en este caso específico el CJ declaró de forma directa, sin una declaración jurisdiccional previa, que el juez incurrió en un error inexcusable. Según se ha expresado anteriormente, el CJ, como órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial, no está facultado por la Constitución para revisar decisiones de tipo jurisdiccional. En consecuencia, en este caso específico, el juez consultante deberá determinar si se ha producido la violación a uno o varios derechos constitucionales del doctor César Hernández Pazmiño.

**112.** La presente interpretación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ tendrá en general efectos hacia futuro, para todos los procesos disciplinarios tramitados por el CJ en relación con esta disposición. Se exceptúan exclusivamente los procesos contencioso-administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose, en que los jueces o juezas, fiscales y defensores públicos hayan impugnado su destitución, por aplicación de la norma consultada, y que hayan sido propuestos con fecha anterior a la de la presente sentencia.

## V. Decisión

**113.** En mérito de lo expuesto, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución y el artículo 143 de la LOGJCC, la Corte Constitucional resuelve:

1. Pronunciarse en el sentido de que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un

juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Así mismo, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser interpretado en concordancia con el artículo 125 del mismo Código, relativo a la actuación inconstitucional de los jueces.

**2.** La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de los jueces y conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ. En el caso de los fiscales y defensores se aplicarán las mismas reglas que corresponderían al juez ante el cual se produjo la presunta falta disciplinaria.

**3.** La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser siempre adecuadamente motivada. El sumario administrativo correspondiente deberá garantizar el debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa del funcionario judicial sumariado, así como el deber de motivación de estas decisiones por parte de las autoridades judiciales y administrativas.

**4.** La resolución administrativa emitida por el Consejo de la Judicatura, mediante la cual se sancione a un juez en aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, deberá contener como mínimo:

- (i) Referencia de la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable.
- (ii) El análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo,
- (iii) Razones sobre la gravedad de la falta disciplinaria
- (iv) Un análisis autónomo y suficientemente motivado respecto a los alegatos de defensa de los jueces sumariados.
- (v) Si fuere el caso, la sanción proporcional a la infracción.

A efectos de transparencia y publicidad, todas las resoluciones administrativas del Consejo de la Judicatura que resuelvan sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial deberán ser publicadas y mantenerse accesibles permanentemente en la página web del Consejo de la Judicatura.

**5.** Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En los casos de queja y denuncia, el Consejo de la Judicatura requerirá, sin emitir un criterio propio, una declaración jurisdiccional previa por parte del juez o tribunal que conoce el recurso, para iniciar el sumario administrativo y, en procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez o tribunal del nivel orgánicamente superior.

**6.** En el caso del error inexcusable, la autoridad judicial que lo declare deberá verificar los siguientes parámetros mínimos:

(i) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.

(ii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.

(iii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia. No es indispensable que el acto cause ejecutoria y sea inimpugnable.

**7.** La Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano de la justicia ordinaria integrará, con jueces y juezas nacionales, una comisión disciplinaria permanente a efectos de compilar, analizar y unificar las calificaciones que los jueces y juezas del país realizan sobre las infracciones enunciadas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Estas unificaciones, dictadas mediante resolución, tendrán efectos generales y obligatorios en tanto sean conformes a la Constitución y a la ley.

**8.** Disponer que el juez consultante aplique los numerales 1 y 2 de la parte decisoria de esta sentencia en la acción de protección actualmente bajo su conocimiento.

**9.** Los pronunciamientos de la Corte establecidos en los numerales 1 y 2 tendrán efectos generales sólo hacia futuro, a partir de la fecha de publicación de esta sentencia, exceptuando exclusivamente los efectos retroactivos expresamente establecidos en la presente decisión.

**10.** La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

**11.** La independencia judicial y la responsabilidad de los funcionarios judiciales son dos dimensiones constitucionales complementarias. Ambas constituyen una garantía fundamental del Estado Constitucional y de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En Ecuador resulta a la vez urgente e indispensable fortalecer la independencia de jueces, fiscales y defensores públicos, a la vez que asegurar su actuación responsable conforme a la Constitución y a la ley. La Corte Constitucional exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia.

**12.** En el plazo máximo de quince días contados a partir de la notificación de esta decisión, el Consejo de la Judicatura difundirá la presente sentencia a nivel nacional en su página de internet, por un período de seis meses consecutivos, a través de sus cuentas oficiales de redes sociales y mediante circular, entre los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el plazo máximo de veinte días contados a partir de la notificación de esta decisión, la constancia de la publicación de esta sentencia en el banner principal del portal web del CJ, en las cuentas oficiales de redes sociales institucionales y de la constancia de la circular remitida a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas.

**13.** El Consejo de la Judicatura realizará, en el plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de esta decisión, una capacitación virtual, dirigida a sus funcionarios administrativos a nivel nacional responsables del control disciplinario de las autoridades judiciales, en el que se publicite, de manera específica, los parámetros y procedimientos para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la

Función Judicial determinados en esta sentencia. Para verificar el cumplimiento de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional un informe sobre los resultados de la referida capacitación virtual, en un plazo máximo de cuatro meses a partir de la notificación de esta sentencia.

**Notifíquese, publíquese y cúmplase.-**

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez; y, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

**Sentencia No. 3-19-CN/20**

**I. Antecedentes**

1. El 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil remitió a la Corte Constitucional la acción de protección No. 17230-2018-14804 a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>46</sup> ya que existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma; consulta signada en esta Corte con el No. 3-19-CN. Luego de la sustanciación correspondiente, el 29 de julio de 2020, en sesión del Pleno del Organismo, se aprobó el voto de mayoría de la sentencia No. 3-19-CN/20 por el cual principalmente se absuelve la consulta y se resolvió en los siguientes términos:

*“1. (...) la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. (...)*

*5. Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. (...). (énfasis añadido)*

2. En ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez se apartó del voto de mayoría y emite el presente voto salvado de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**II. La disidencia: análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada**

3. La infrascrita jueza disiente parcialmente con el voto de mayoría en los siguientes tópicos: (A) Infracciones administrativas: principio de legalidad y potestad reglamentaria; (B) Infracciones disciplinarias judiciales y requisitos previos, y; (C) Potestades *ex officio* del Consejo de la Judicatura, cuyo desarrollo viene a continuación:

**A. Infracciones administrativas: principio de legalidad y potestad reglamentaria**

4. El principio de legalidad no rige de manera igual en el derecho penal que en materia administrativa sancionadora, ya que en esta última esfera se admiten ciertos matices en atención

---

<sup>46</sup> Art. 109 Código Orgánico de la Función Judicial. “Art. 109. Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”.

a los fundamentos y fines específicos de las actividades ejercidas por las administraciones públicas<sup>47</sup>.

5. El voto de mayoría reconoce que la tipicidad en esta materia es menos rígida que en derecho penal, siendo aceptable la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la redacción abstracta de la conducta sancionable, ante la imposibilidad material del legislador de prever todas las posibilidades con excesivo detalle. Por ello, se deja en manos del intérprete la especificación de estos enunciados normativos genéricos (párr. 41, 42 y 43 del voto mayoritario).

6. No obstante, el voto de mayoría no toma en consideración otro matiz trascendente para la aplicabilidad de este principio: la colaboración reglamentaria por parte de las administraciones públicas<sup>48</sup>; siempre y cuando no se pretenda por medio de la intervención reglamentaria la creación *ex novo* de una infracción<sup>49</sup>.

7. Lo dicho es trascendente al presente caso dado que el Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio<sup>50</sup>, que se justifican tanto en su calidad de órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial conforme el artículo 178 de la Constitución, y en sus atribuciones constitucionales de emisión de políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, de acuerdo 181.1 *ibidem*.

## B. Infracciones disciplinarias judiciales y requisitos previos

8. El voto de mayoría desarrolla el contenido y alcance de las infracciones constantes en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En su razonamiento, se menciona que la aplicación de dicha disposición debe complementarse con el examen de los “principales” deberes, prohibiciones y facultades de jueces, fiscales y defensores públicos, señalando

---

<sup>47</sup> Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo Sancionador. Parte general* (Cizur Menor: Aranzadi, 2010), 112. Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo sancionador* (Madrid: Editorial Tecnos, 2012), 501.

<sup>48</sup> Rafael Pérez Nieto y Manuel José Baeza Díez-Portales, *Principios del derecho administrativo sancionador Vol. I* (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008), 55. Federico Castillo Blanco, *Función pública y poder disciplinario del Estado* (Madrid: Civitas, 1992), 244-245. Juan Manuel Trayter Martínez, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos* (Madrid: Marcial Pons, 1992), 125.

<sup>49</sup> El Tribunal Constitucional español, en la STC 162/2009, de 15 de diciembre (RTC 2008, 162) ha señalado: “La garantía formal, de exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por tanto, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracción previamente establecidos en la Ley”.

<sup>50</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 264: “FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: ... 10. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de Ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial;”

expresamente las disposiciones legales que los contienen (*párr. 49*). A continuación, se realiza una diferenciación entre infracciones dolosas (*párr. 56-59*), manifiestamente negligentes (*párr. 60-63*) y provenientes del error inexcusable (*párr. 64-73*). De manera sucinta, la diferencia radica en que las infracciones dolosas y manifiestamente negligentes llevan de suyo una contradicción entre la conducta y uno de los deberes jurídicos antes mencionados, lo que se encasillará en una u otra figura dependiendo de la voluntad del agente; mientras que el error inexcusable tiene como elemento definitorio una grave equivocación relacionada a la interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas específicas o en la apreciación de los hechos para la resolución de una causa judicial, siendo siempre una especie o forma de error judicial.

**9.** Con tales antecedentes, dicho voto concluye que el Consejo de la Judicatura no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, sino que esta declaración solamente la puede realizar los jueces y tribunales que conocen la causa mediante los medios recursivos (*párr. 93, 99, 100*). Para los casos en los que no exista un remedio recursivo, el voto mayoritario erige la posibilidad de acceder a órganos jurisdiccionales superiores en casos pertenecientes a la justicia ordinaria o a la constitucional (*párr. 103, 104*).

**10.** Pese a estar de acuerdo en la lectura complementaria entre la infracción administrativa cuya consulta motiva esta causa y los deberes, prohibiciones y facultades de tales operadores judiciales, me aparto del criterio de mayoría en el sentido de que no debe circunscribirse a ciertas disposiciones concretas del Código Orgánico de la Función Judicial o del Código Orgánico Integral Penal; en razón de la existencia de una serie de obligaciones difusas en la regulación procesal u otros cuerpos normativos, que van más allá de una taxativa enumeración.

**11.** Por otra parte, la suscrita jueza constitucional desea evidenciar que, en atención al propio razonamiento sobre cómo se configuran las infracciones dolosas o manifiestamente negligentes, el requisito de una declaración judicial previa podría convertirse en ciertos casos en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

**12.** Como ha señalado el juez constitucional ponente, los ilícitos disciplinarios dolosos y manifiestamente negligentes, conforme el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, se configuran confrontando la conducta con las obligaciones de estos operadores judiciales. Teniendo en cuenta dicha configuración, cabe señalar que existen deberes o prohibiciones cuyo incumplimiento es de difícil o imposible verificación por parte de una autoridad jurisdiccional mediante recursos.

**13.** A continuación, ilustro mejor la idea con los siguientes ejemplos. Los primeros se referirán a las juezas y jueces. En el caso de una desatención gravísima e injustificada de una o varias causas judiciales, existiría una vulneración al deber contenido en el artículo 130.5 COFJ<sup>51</sup>. O, en el caso de un trato grosero<sup>52</sup>, irrespetuoso o excesivamente excéntrico por parte de la jueza o juez hacia las partes, servidores o terceros, en una actuación procesal o audiencia;

<sup>51</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 130 número 5: “*FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: ... 5. Velar por el pronto despacho de las causas de acuerdo con la ley;*”.

<sup>52</sup> Tratos que no siempre se podrán considerar “agresión” según lo prescrito en los artículos 107.4 y 108.1 COFJ.

existiría una trasgresión al deber contenido en el artículo 130.4 COFJ<sup>53</sup> en concordancia con el artículo 26 COFJ<sup>54</sup>. En ambas circunstancias, podríamos encontrarnos ante una manifiesta negligencia o infracción dolosa dependiendo de la intencionalidad del agente. Pese a que ambos asuntos no estarían relacionados con la aplicación del derecho en un acto jurisdiccional recurrible, para que sean susceptibles de sumarios disciplinarios – en los términos del voto mayoritario – se requerirá previamente pronunciamientos judiciales originados en recursos.

**14.** Con relación a los otros operadores jurídicos: Si un defensor público obstruye o instruye negativamente a su defendido para que no solicite otro defensor público o acuda a la defensa privada, contraría los deberes del artículo 286 números 4 y 7 COFJ<sup>55</sup>, o si un agente fiscal se niega a recibir denuncias de manera grave<sup>56</sup>, contraría el deber del artículo 444.1 COIP<sup>57</sup>. En estos casos, también estaríamos ante una negligencia manifiesta o dolo, ya que tales conductas son contrarias a sus obligaciones como operadores de justicia, pero de acuerdo al voto mayoritario se necesitaría de pronunciamientos jurisdiccionales previos para la instauración de procedimientos sancionatorios.

**15.** Con el ejercicio ejemplificativo, la suscrita jueza constitucional pretende demostrar que el universo de casos que pueden encuadrarse en una actuación dolosa o manifiestamente

---

<sup>53</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 130 número 2: “*FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: ... 2. Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales*”.

<sup>54</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 26: “*PRINCIPIO DE BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL.- En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis. La parte procesal y su defensora o defensor que indujeren a engaño al juzgador serán sancionados de conformidad con la ley*”.

<sup>55</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 286: “*FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA.- A la Defensoría Pública le corresponde: ... 4. Instruir a la persona acusada, imputada o presunta infractora sobre su derecho a elegir una defensa privada. En los demás casos, los servicios se prestarán cuando, conforme a lo establecido en el reglamento respectivo, se constate que la situación económica o social de quien los solicite justifica la intervención de la Defensoría Pública;... 7. Garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada y solicitar, de ser necesario, una nueva designación a la Defensoría Pública*”.

<sup>56</sup> “*Conforme al vigente estatuto judicial, sólo dos causales disciplinarias se remiten expresamente al retraso en el despacho judicial. La primera es la falta leve del artículo 107.5, que castiga la negativa o retardo injustificado leve en la prestación de servicios, incluyendo el jurisdiccional; y la segunda está concretamente dirigida a castigar como falta grave (Art. 108.7) la caducidad de la medida cautelar penal de prisión preventiva que sea imputable a jueces. Salvo el mencionado caso de la caducidad de prisión preventiva, el estatuto judicial ecuatoriano no contempla otras causales de faltas graves o muy graves que engloben retardos de mayor entidad. Para ello, el Consejo de la Judicatura ha recurrido generalmente en sus resoluciones disciplinarias a encasillarlos en las genéricas causales - posteriormente diremos por qué -de los artículos 108.8 y 109.7 COFJ*”. Milton Velásquez Díaz, *¿Control administrativo de la jurisdicción? Régimen disciplinario del juez burócrata español y ecuatoriano* (Guayaquil: UEES, 2018), 316-317.

<sup>57</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 444: “*Atribuciones de la o el fiscal.- Son atribuciones de la o el fiscal, las siguientes: 1. Recibir denuncias escritas o verbales en los delitos en los que procede el ejercicio público de la acción*”.

negligente es bastante amplio. La exigencia de dicho requisito previo para todo el universo posible presenta una serie de inconvenientes, entre ellos: **a.** el perjudicado puede ser un interviniente en el proceso o funcionario que no necesariamente sea parte procesal, y por lo tanto, tendría mayores limitaciones recursivas; **b.** para el caso de infracciones provenientes de juezas y jueces, estas podrían configurarse en momentos anteriores a un acto jurisdiccional recurrible, y el incumplimiento de ciertos deberes no siempre tiene su correlato en la decisión tomada, en una causal de nulidad o, en definitiva, en un cargo que sea parte de un remedio impugnatorio, y; **c.** para el caso de infracciones provenientes de defensores públicos o fiscales, muchas de estas se pueden cometer cuando aún no existe un proceso judicial en los términos de nuestra legislación procesal.

**16.** Esta relación refleja que la exigencia de dicho requisito para toda trasgresión a un deber funcional cometida con dolo o manifiesta negligencia podría constituir en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria, en el cual no solo tiene interés el órgano de gobierno de la Función Judicial, sino también la ciudadanía que, siendo parte procesal o no, interactúa con el servicio de justicia. Por lo tanto, esta exigencia absoluta de declaración judicial previa es contraria al principio de responsabilidad de las y los servidores públicos en general (artículo 233 de la Constitución) y de las juezas y jueces en especial (artículo 172 inciso final *ibidem*).

**17.** Coincido con el voto mayoritario en que la actividad valorativa y/o interpretativa de juezas y jueces no puede ser revisable por parte del Consejo de la Judicatura sin la existencia de una declaración jurisdiccional que identifique el error inexcusable; dado que a *contrario sensu*, los integrantes del órgano administrativo de la Función Judicial “*estarían realizando una valoración de los hechos y/o una interpretación y aplicación de la norma, una función que compete, exclusivamente, a juezas y magistrados*”<sup>58</sup>.

**18.** Sin embargo, considero que en el ámbito de la actividad jurisdiccional de juezas y jueces y actividad procesal de fiscales y defensores públicos, es posible un control disciplinario autónomo de la celeridad y de la forma en que dichas actividades se desarrollan, además de las infracciones de carácter profesional<sup>59</sup>.

**19.** En razón de los amplios deberes funcionales de jueces, fiscales y defensores públicos, la exigencia absoluta de una declaratoria jurisdiccional previa al sumario administrativo va en desmedro de la determinación de responsabilidad de estos agentes. Distinto es el caso de sus ejercicios jurisdiccionales y de patrocinio en los que realicen apreciación probatoria o interpretación en el ordenamiento jurídico, ya que la independencia judicial positiva o decisional que gozan los primeros, y la autonomía que ostentan los demás, exige espacios de libertad en sus ejercicios valorativos o hermenéuticos.

---

<sup>58</sup> María Luz Martínez Alarcón, *La independencia judicial* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004), 348.

<sup>59</sup> “*En definitiva, mientras que en el terreno de las actividades no jurisdiccionales desempeñadas por el juzgador, la disciplina puede actuar sin más límites que los establecidos en las garantías del procedimiento y el respeto por su intimidad, en el ámbito de la actividad jurisdiccional, amparado por el principio de independencia judicial, la disciplina sólo podrá sancionar de manera autónoma el cómo y el cuándo, si bien nunca el qué*”. Martínez Alarcón, *La independencia*, 350-351.

### C. Potestades *ex officio* del Consejo de la Judicatura.

20. En el voto mayoritario, se ha indicado que la actuación de oficio por parte del Consejo de la Judicatura es una injerencia indebida en las actuaciones de jueces, fiscales y defensores, y que podría considerarse un prejujuicio (*párr. 90*), y en consecuencia, se declara inconstitucional la actuación de oficio de este organismo (*párr. 91 y decisorio 5*).

21. La suscrita jueza constitucional disiente de tales afirmaciones. En primer lugar, la calificación de “injerencia indebida” a la potestad disciplinaria *ex officio* es contradictorio con el papel del Consejo de la Judicatura como órgano disciplinario de la Función Judicial, rol que ha sido calificado de “decisivo” por el voto de mayoría (*párr. 37*).

22. La independencia judicial se nutre de otros valores jurídicos, que incluyen a la responsabilidad por los actos del poder público<sup>60</sup>. Las garantías de independencia deben tener un fuerte contrapeso acorde a principios democráticos<sup>61</sup>; y por ello, la responsabilidad judicial surge entonces como un instituto limitador de la misma<sup>62</sup>.

23. Ambos elementos son sustanciales para la prestación eficiente del servicio de justicia, por lo que se impone la necesidad de un adecuado equilibrio. Una prohibición absoluta de actuación de oficio en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura contradice esta búsqueda del equilibrio en desmedro de la responsabilidad, máxime si se consideran los índices de desconfianza en los sistemas de justicia a nivel nacional o regional, por parte de organismos internacionales<sup>63</sup>.

24. En adición, la consideración abstracta de “prejuicio” ante la decisión de inicio de un sumario administrativo de oficio no responde a las garantías que el ordenamiento jurídico nacional contempla para asegurar la imparcialidad del órgano decisor. Como ha manifestado la Relatoría Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas, el órgano encargado de llevar a cabo los procesos de *accountability* debe ser imparcial en la toma de decisiones<sup>64</sup>. Coadyuvando a dicho fin, el legislador ecuatoriano ha establecido que en los

<sup>60</sup> Mauro Cappelletti, *Le pouvoir des juges* (Paris: Economica, 1990), 129-131. Dieter Simon, *La Independencia Judicial*, trad. Carlos Ximénez-Carrillo (Barcelona: Editorial Ariel, 1985), 24-25.

<sup>61</sup> Anja Seibert-Fohr, “Judicial Independence - The Normativity of an Evolving Transnational Principle”, en *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Heidelberg: Springer, 2012), 1357. Alejandro Nieto, *El desgobierno Judicial* (Madrid, Editorial Trotta, 2004), 162.

<sup>62</sup> Juan Luis Requejo Pagés, *Jurisdicción e independencia judicial* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 219. Juan Montero Aroca *et al.*, *Derecho jurisdiccional I Parte General* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013), 109.

<sup>63</sup> Según el reporte 2018 del Latinobarómetro, el índice de confianza en el Poder Judicial ecuatoriano se encuentra en el 23%, apenas un poco superior a la media regional. En cuanto a la percepción de la corrupción, el reporte Latinobarómetro del año 2017 estima que el promedio regional de percepción de la corrupción en los tribunales de justicia está en los 7.4 puntos, de 10 posibles. Corporación Latinobarómetro, “Informe anual 2018”, disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

<sup>64</sup> “La independencia judicial no es absoluta, sino que está limitada por el marco establecido por la rendición de cuentas judicial que, a su vez, debe respetar los principios fundamentales de la independencia del poder judicial y de la separación de poderes, y sus procedimientos deben ajustarse a las normas internacionales del debido proceso y juicio imparcial”. Naciones Unidas, Asamblea General

procedimientos administrativos sancionadores se diferencie la función instructora de la función resolutoria, que siempre deberá recaer en servidores públicos distintos<sup>65</sup>. De esta manera se evidencia una garantía procedimental para evitar ese “prejuzgamiento” referido en el voto de mayoría.

25. Finalmente, las razones comentadas en el acápite anterior también sirven de sustento para oponerse a una prohibición absoluta al ejercicio de potestades disciplinarias de oficio por parte del CJ, ya que si en múltiples casos de manifiesta negligencia o dolo no es legítima la exigencia de una declaración judicial, menos aún una prohibición de impulso oficial por parte del órgano administrativo de la Función Judicial.

### III. Principales criterios vertidos en el presente voto

26. El Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario de la Función Judicial que se justifican en el artículo 178 de la Constitución y de sus atribuciones constitucionales para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. En este sentido, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que no puede existir bajo ninguna consideración colaboración reglamentaria en las infracciones administrativas reguladas en el Código Orgánico de la Función Judicial.

27. Salvo en el caso de la actividad valorativa y o interpretativa de jueces, la exigencia absoluta de esta declaración judicial previa al inicio de un sumario o para el ejercicio de la potestad disciplinaria en la Función Judicial, es contraria al principio de responsabilidad de las y los servidores públicos en general (artículo 233 de la Constitución) y de las juezas y jueces en especial (artículo 172 inciso final *ibidem*), pues se podría coartar las acciones disciplinarias contra actuaciones dolosas o manifiestamente negligentes de jueces, fiscales o defensores públicos que pueden existir sin necesidad de que provengan de un proceso judicial o de un acto jurisdiccional recurrible, dado que el universo de casos que pueden encuadrarse dichas actuaciones es bastante amplio. La declaración judicial previa que exige el voto de mayoría podría convertirse, entonces, un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria en la Función Judicial.

28. En esta línea, además se coartaría un posible control disciplinario autónomo de la celeridad y de la forma en que se desarrollan las actividades jurisdiccionales y las infracciones de carácter profesional, pues debe tenerse en cuenta los amplios deberes que tienen los jueces, fiscales y defensores públicos que los ve avocados a una gama de responsabilidades. Por tales razones, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que el Consejo de la Judicatura no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo o manifiesta negligencia y que en todos los casos debe contar con una declaración judicial previa realizada por jueces y tribunales superiores, pues ello implica desconocer las atribuciones constitucionales de dicho Consejo y del diseño y principios constitucionales de la Función Judicial.

---

“Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>,

<sup>65</sup> Código Orgánico Administrativo, artículo 248: “Garantías del procedimiento. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará: 1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos”.

29. Las actuaciones de oficio del Consejo de la Judicatura *per se* no implican una injerencia indebida en las actuaciones de jueces, fiscales y defensores públicos, pues este es el órgano disciplinario de la función judicial y sus atribuciones, como se ha explicado, son compatibles con los principios de independencia judicial y responsabilidad por los actos del poder público previstas en la Constitución.

30. De ahí que, no cabe en el diseño constitucional actual, proscribir de forma absoluta las actuaciones de oficio del Consejo de la Judicatura para ejercitar su potestad disciplinaria ni atribuirle de forma abstracta este inicio como un “prejuzgamiento”, dado que, como se ha manifestado, el ordenamiento jurídico salvaguarda la imparcialidad en la toma de decisiones diferenciándose en los procedimientos disciplinarios la función instructora de la función resolutoria recayendo en servidores públicos distintos.

#### IV. Conclusión

31. Por todas las razones expuestas, la infrascrita jueza constitucional disiente con el voto de mayoría y para absolver la consulta elevada a este Organismo, emite su voto salvado en los siguientes términos: No puede desconocerse la colaboración reglamentaria de las administraciones públicas en las infracciones administrativas, ni exigirse el requisito de declaración judicial previa de manera absoluta para todos los casos atribuibles a manifiesta negligencia o dolo, de acuerdo al artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, ni tampoco proscribirse la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura en la investigación, tramitación o sanción relacionada con la disposición legislativa materia de consulta prevista en el artículo 113 *ibídem.*; concluyéndose que la aplicación de la norma consultada será compatible con la Constitución cuando únicamente en el caso de la infracción disciplinaria de error inexcusable, se requiera una declaratoria judicial previa sobre la existencia de dicho error; no debiendo exigirse dicho requisito para los casos de manifiesta negligencia o dolo.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa N.º 3-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 05 de agosto de 2020, a las 20h27, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**Secretaria General**

**VOTO SALVADO DEL JUEZ ENRIQUE HERRERÍA BONNET**

**Sentencia N°. 3-19-CN/20**

**Caso N°. 3-19-CN**

Guayaquil, 12 de agosto de 2020.

1. Formulo este voto salvado porque disiento (i) con la decisión de declarar inconstitucional la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura para iniciar la acción disciplinaria establecida en el artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en aplicación del artículo 109.7 de dicho cuerpo normativo; y, (ii) con el criterio vertido en el párrafo 97 de la sentencia de mayoría.
2. Los numerales 3 y 5 del artículo 181 de la Constitución establecen como funciones del Consejo de la Judicatura: (i) **dirigir** los procesos de **sanción** de los jueces y demás servidores de la Función Judicial; y, (ii) **velar** por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.
3. Una lectura integral de estas disposiciones constitucionales, impide interpretar que la función del Consejo de la Judicatura sólo se *reactiva* ante denuncias y quejas, pues el término “velar” implica una función *proactiva* de “observar atentamente” y “cuidar solícitamente” la transparencia y eficiencia de Función Judicial. Esto, necesariamente obliga a que el Consejo de la Judicatura actúe de oficio cuando el control jurisdiccional falla en denunciar infracciones cometidas por los operadores de justicia o, cuando la vigilancia de los usuarios del sistema de justicia no se materializa en una queja.
4. Lo expuesto, demuestra que la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura tiene sustento constitucional; en consecuencia, queda excluida la opción de expulsar la norma del ordenamiento jurídico, toda vez que la Corte Constitucional, como órgano de control de constitucionalidad, debe desvirtuar por completo los fundamentos expuestos por el órgano emisor, que dieron lugar a la expedición de la norma impugnada, antes de poder desecharla total o parcialmente del ordenamiento jurídico.
5. Esta fundamentación exhaustiva, no ha sucedido en el voto de mayoría en relación a la norma que habilita la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura. Por lo cual, disiento con su declaratoria de inconstitucionalidad, pues la norma se encuentra investida de la presunción de constitucionalidad, en función del principio *in dubio pro legislatore* establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que no ha logrado ser desvirtuada por el voto de mayoría.
6. Adicionalmente, no coincido con que el inicio oficioso de una acción disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura constituya un “prejuzgamiento”, pues el legislador ecuatoriano ha establecido una garantía procedimental para evitar esto en el artículo 248.1 del Código Orgánico Administrativo, donde se establece que en los procedimientos administrativos sancionadores, se diferencia la función instructora de la función resolutoria, que corresponderá a servidores públicos distintos. Asimismo, se observa que desde el artículo 114 al 119 del COFJ se establece un procedimiento que prevé garantías procesales dentro de

los sumarios administrativos, incluyendo la posibilidad de recurrir la decisión de los directores provinciales ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.

7. Por otra parte, el servidor judicial pudiere incurrir en una falta disciplinaria contemplada en el número 7 del artículo 109 del COFJ, cuando con sus acciones u omisiones irrespeta deberes funcionales derivados del principio constitucional de debida diligencia contemplado en el artículo 172 incisos segundo y tercero de la Constitución, mismo que prescribe 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. 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*

8. La transcripción anterior, revela la necesidad del control de oficio por parte del Consejo de la Judicatura.
9. Finalmente, cabe enfatizar que el Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario de la Función Judicial, además de atribuciones constitucionales para el mejoramiento y modernización del sistema de justicia, según los artículos 178 y 181 de la Constitución. Por lo cual, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que no puede existir bajo ninguna consideración la emisión de actos normativos infralegales, pues el Consejo de la Judicatura tiene potestades para ejercer sus atribuciones, tanto al amparo de la Constitución como del COFJ, a través de sus propias resoluciones.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 3-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 12 de agosto de 2020, a las 17h56, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**Secretaria General**