



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**La Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios  
del Consejo de la Judicatura**

**AUTOR:**

**Parra Laborda, José Francisco**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TUTOR:**

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**Guayaquil, Ecuador**

**19 de Febrero de 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Parra Laborda, José Francisco**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR**

f. \_\_\_\_\_  
**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Ab. Lynch Fernández, María Isabel**

**Guayaquil, 19 de febrero del 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Parra Laborda, José Francisco**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **La Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, 19 de febrero del 2019.**

### **EL AUTOR**

f. \_\_\_\_\_

**Parra Laborda, José Francisco**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

Yo, **Parra Laborda, José Francisco**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **La Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 19 de febrero del 2019**

**EL AUTOR:**

f. \_\_\_\_\_

**Parra Laborda, José Francisco**

## Informe Urkund

The screenshot shows the Urkund web interface. The browser address bar displays the URL: <https://secure.urkund.com/view/46984933-193972-179253#q1bKLVayio7VUSrOTM/LTMtMTsxLTIWyMqgFAA==>. The page title is "URKUND".

On the left side, there is a summary of the document:

- Documento:** [tesis Jose Parra, Ricky Benavides.docx](#) (D48107710)
- Presentado:** 2019-02-19 20:00 (-05:00)
- Presentado por:** [maritzareynosodewright@gmail.com](mailto:maritzareynosodewright@gmail.com)
- Recibido:** [maritza.reynoso.ucsg@analysis.urkund.com](mailto:maritza.reynoso.ucsg@analysis.urkund.com)
- Mensaje:** Jose Parra [Mostrar el mensaje completo](#)

Below the message, a green box indicates: **0%** de estas 10 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

On the right side, there is a "Lista de fuentes" (List of sources) section with a "Bloques" (Blocks) tab. The table below shows the source categories:

Categoría	Enlace/nombre de archivo
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

At the bottom of the interface, there is a navigation bar with icons for search, zoom, and other functions. On the right, there are buttons for "0 Advertencias", "Reiniciar", "Exportar", and "Compartir".

f. \_\_\_\_\_

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**Docente-Tutor**

f. \_\_\_\_\_

**Parra Laborda, José Francisco**

**Estudiante**

## AGRADECIMIENTO

*A Dios, por bendecirme en cada segundo, por cuidarme y darme las fuerzas  
para continuar a pesar de lo adverso.*

*A mi mamá, por ser madre y padre, por nunca dejarme solo, por guiarme y  
por enseñarme con ejemplo a luchar para cumplir mis metas y sueños más  
anhelados.*

*A mi familia, en especial a mi abuelito y mi tío, todo esto es por y para  
ustedes , los amo.*

*A mis amigos y profesores que han logrado hacer de esta etapa, una de las  
mejores experiencias de mi vida.*

*A mi novia, por ser un gran pilar en todo momento, por su amor y  
comprensión*

*A mi Tutor, Mgs Ricky Benavides, quien más que un docente ha sido un gran  
amigo y muchas veces un padre aconsejándome.*

## DEDICATORIA

*Dedicada a mi primer gran amor, la mujer que me ha enseñado lo maravilloso que es vivir, sonreír y a luchar por la familia: Mi madre,*

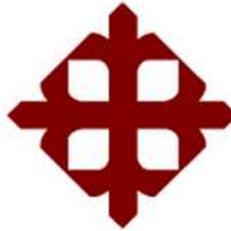
*Mariana de Jesús Laborda Ronquillo.*

*Dedicada a mi ángel guardián, jamás dejaste de creer en mí y hoy más que nunca soy feliz al finalizar esta etapa importante, te abrazo hasta el cielo: Mi tía,*

*Zulema Narcisa Laborda Ronquillo.*

*Dedicada al ser más especial que conozco, pendiente de mí en todo momento, sólo queda agradecerte por absolutamente todo: mi abuelita,*

*Zulema Ronquillo.*



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**MARIA ISABEL, LYNCH FERNÁNDEZ**  
DIRECTORA DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**MARITZA GINETTE, REYNOSO GAUTE DE WRIGHT**  
COORDINADORA DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_

**MOLINEROS TOAZA, MARICRUZ**  
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad:** Jurisprudencia  
**Carrera:** Derecho  
**Periodo:** UTE B-2018  
**Fecha:** 19 de febrero de 2019

### **ACTA DE INFORME PARCIAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***“La Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura”***, elaborado por el estudiante ***Parra Laborda, José Francisco*** certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **10 (DIEZ)**, lo cual lo califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN.***

---

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**Docente Tutor**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>Capítulo I</b> .....	5
Potestad sancionadora de la administración.....	5
Principios que Justifican la potestad sancionadora de la administración.....	7
Principio de legalidad.....	8
Principio de Tipicidad .....	10
Principio de Temporalidad.....	11
Procedimiento sancionador del Consejo de la Judicatura.....	12
Procedimiento sancionador en el Código Orgánico Administrativo.....	13
Conclusión .....	14
<b>Capítulo II</b> .....	15
Aplicación de la norma orgánica referente al procedimiento administrativo sancionador que vulnera Derechos Constitucionales .....	15
Principio de Doble Conforme .....	16
Principio de Garantía Normativa .....	17
Aplicación del Código Orgánico Administrativo a los procedimientos sancionatorios del Consejo de la Judicatura.....	18
Principio de Especialidad.....	19
<b>Conclusión</b> .....	20
<b>Recomendación</b> .....	21
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	23

## **Resumen**

La actuación de la Función Judicial se encuentra regulada por el Código Orgánico de la Función Judicial, dentro de la norma orgánica en mención se establece el Régimen Disciplinario para los funcionarios judiciales y particulares, encontrándonos con la particularidad que en su artículo 119 niega la facultad de recurrir las decisiones tomadas por el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura en materia disciplinaria. Posteriormente se expide el Código Orgánico Administrativo, dentro de su ámbito de aplicación regula el ejercicio de la Función Administrativa del Sector Público incluyendo la Función Judicial, dentro del cual encontramos el procedimiento administrativo sancionador, el cual reconoce la facultad de interponer recursos en sede administrativa. ¿Será viable la aplicación del COA a los procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura? ¿El contenido de Art. 119 del COFJ es inconstitucional?

**Palabras Claves:** Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Debido Proceso.

**Abstract**

The performance of the Judicial Function is regulated by the Organic Code of the Judicial Function, within the organic norm in mention establishes the Disciplinary Regime for the public workers and individuals, in its article 119 denies the faculty to appeal the decisions taken by the Plenary Session of the National Council of the Judiciary in disciplinary matters. Subsequently, the Administrative Organic Code is issued, which within its scope of application regulates the exercise of the Administrative Function of the Public Sector, including the Judicial Function, within which we find the sanctioning administrative procedure, which recognizes the power to lodge appeals at the administrative headquarters. Will the application of the COA to the sanctioning procedures of the Judicial Council is viable? Is the content of Art. 119 of the COFJ unconstitutional?

**Keywords:** Administrative Law, Administrative Sanctioning Procedure, Due Process

## INTRODUCCIÓN

En sus orígenes el procedimiento administrativo sancionador formaba parte del Derecho Penal, no se podía llegar a una distinción concreta de hablar de un procedimiento administrativo sancionador como tal. Sin embargo, con la evolución constante del Derecho Administrativo, en especial bajo la lupa de la jurisprudencia, actualmente ya existe una clara distinción y sin duda se puede hablar de un derecho administrativo sancionador como tal, mismo que se rige por una serie de preceptos y principios jurídicos propios.

Se ha llegado a discutir incluso que el Derecho Administrativo Sancionador calca al Derecho Penal como sucede en la individualización de los actos contrarios al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de la potestad que tiene el estado para sancionar o en la formación del procedimiento administrativo.

Si nos remitimos a los orígenes del procedimiento administrativo sancionador este encuentra sus bases en el *ius puniendi*, aquella potestad del estado para sancionar o castigar a los ciudadanos. Hablamos que el procedimiento sancionador es consecuencia del movimiento despenalizador y además de la administrativización de la potestad sancionadora del estado.

En términos generales, procedimiento administrativo sancionador tiene sus inicios en nuestro país a raíz del nacimiento de la administración pública, como una herramienta del ejercicio del poder, dicha clase de administración surge para dar vida al sistema administrativo del Estado, tiene como fin realizar la gestión entre organismos, instituciones o entidades del sector público, financiados por el poder político con la una finalidad la cual es la satisfacción de las necesidades de cada ciudadano.

A partir del surgimiento la Administración Pública, de forma conjunta nace la potestad sancionadora de la administración, entendiéndose como tal como aquella facultad que tiene el estado para ejercer control sobre la misma actuación de sus mismas entidades, esta potestad nace como una expresión clara de soberanía nacional.

A la época, la potestad sancionadora de la administración ha sufrido algunos cambios, pero sin duda su esencia sigue siendo la misma, su carácter preventivo y educativo no ha cambiado. La potestad sancionadora de la administración es ejecutada para coadyudar con la consecución de los fines estatales, brindar un servicio público de calidad.

Antes de que se expidiera el Código Orgánico Administrativo, la norma que regulaba la actuación de la administración era el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, *Erjafe*, mismo que con la expedición del nuevo código ha quedado derogado de forma parcial en nuestro ordenamiento jurídico. El nuevo Código es mucho más garantista de derechos con respecto a la potestad sancionadora del estado que antes con el texto derogado no reconocía en su totalidad.

El Consejo Nacional de la Judicatura es el máximo órgano de vigilancia de la función judicial, la presente tesis se centra en el análisis de la potestad sancionatoria o Régimen disciplinario como lo define el *COFJ*, ya que dicha potestad que ejerce el Consejo contra sus funcionarios judiciales lo hace a través de su norma orgánica, en este caso es el Código Orgánico de la función Judicial.

El pleno del Consejo en el ámbito de jurisprudencia se encarga imponer sanciones de índole disciplinarias a los servidores públicos cuando incurran en algún tipo de falta o adecuen su conducta a alguna acción u omisión contraria a la norma jurídica, y esta decisión del pleno no

será susceptible de recurso alguno, tal como lo estipula la norma orgánica. El Consejo Nacional de la Judicatura tiene la potestad única y discrecional de imponer sanciones a los servidores de dicha dependencia y a los abogados que litiguen con malicia y temeridad.

## Capítulo I

### Potestad sancionadora de la administración

La potestad sancionadora del Estado es una institución bastante compleja ya que conlleva de manera intrínseca al menos cinco disciplinas, dicha potestad es definida como aquella facultad de imponer castigos o sanciones de carácter correctivos por parte de la administración, con la finalidad de lograr cumplir con el interés general, convirtiéndose de manera accesoria en un complemento de la potestad de mando, ya que facilita a garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas por la administración.

En esta línea hablando en *Stricti iuris*, la potestad de sancionar de la administración forma parte de dichas competencias de gestión pertenecientes a la administración, ya que si un órgano jurídicamente se encuentra facultado para imponer un mandato o reglar una conducta encaminada al interés público, el abstenerse de cumplir daría como resultado que dicho órgano tenga la atribución de lograr la garantía de imponer orden, en este caso la determinación del castigo correspondiente por dicho incumplimiento.

En todo caso, debe resaltarse la naturaleza de carácter preventiva que posee la potestad sancionadora de la administración ya que es un medio por el cual se pretende evitar consumir infracciones que transgredan bienes jurídicos, cuya tutela le ha sido encomendada al legislador. Es por eso que se dota de competencias a la administración para que la misma pueda imponer a los servidores públicos y a los ciudadanos, el respeto al orden jurídico, apoyándose en medidas de índole sancionatorias o coactivas.

La sanción administrativa añade una connotación de índole educativa dando un ejemplo institucional, ya que las actividades que se realizan en miras a satisfacer necesidades de la comunidad, llevan consigo una carga mayor de responsabilidad y mucho más profesionalismo.

Una de las maneras o formas en las que el poder jurídico de la administración se plantea, es por medio de este llamado derecho administrativo sancionador, el cual, su puesta en acción se hace inminente debido a las funciones que cumple tanto para la vida en sociedad, como en el desempeño adecuado de las funciones y fines que la administración debe cumplir, mismo que opera *ipso iure* al instante en que existe alguna especie de transgresión de la norma prescrita. Asimismo, éste cumple con un fin preventivo basado en la imposición de una sanción, que deviene del incumplimiento taxativo de la norma.

A manera de síntesis de lo que hasta ahora se ha venido comentando, la potestad sancionadora de la administración tiene su origen con el único motivo de poder cumplir con los fines del Estado, es considerada como un instrumento preciso para realizar de forma ágil las funciones de la administración. Básicamente consiste en imponer sanciones correctivas contra aquellos actos contrarios a la norma jurídica en las que tanto los funcionarios públicos como los particulares incurrir.

La potestad sancionadora de la administración se considera como una pieza fundamental en un Estado social de derecho, ya que la misma facilita la consecución de los fines de la administración. El titular de dicha potestad materia de análisis de la presente tesis no es solo el Estado como tal, sino también cada uno de los particulares que en el ámbito de su ejercicio profesional realizan funciones administrativas; y, por ende, sobre estos particulares también recae la titularidad de la misma ya que se encuentran en calidad de autoridad.

La potestad para sancionar del Estado, de forma estricta, siendo parte del entorno netamente político, se define como una muestra del poder político. El hombre al mostrarse como un animal racional, conlleva la que sea conocido como un animal social, a su vez, da como conclusión que el hombre es un animal político, de ahí proviene que el poder político es consecuencia de la misma trilogía.(Aristóteles, 1972).

La potestad de sanción del estado como instrumento de autoprotección, es una contribución para preservar el orden jurídico institucional, por ende, la atribución de ciertas competencias administrativas faculta la formación de las misas o particulares, en el acatamiento. Incluso a través de herramientas netamente punitivas, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.

El campo de ejecución de la actuación administrativa debe estar enmarcada a las reglas básicas de debido proceso, ya que la potestad punitiva del estado, *ius puniendi*, es quien reviste a los distintos órganos para imponer las debidas sanciones dependiendo su naturaleza jurídica.

### **Principios que Justifican la potestad sancionadora de la administración**

Los principios que configuran el procedimiento administrativo sancionador, son básicamente, el principio de legalidad, entendiéndose como tal, aquel que indica que toda sanción que vaya a ser impuesta por parte de la administración, debe estar contemplada en la ley. Tipicidad, es aquel principio en que el legislador se encuentra en la obligación de describir aquella conducta que se considera antijurídica, es decir, adversa al ordenamiento jurídico. Prescripción, este principio básicamente prescribe que no es posible quedar sujetos de manera indefinida una vez aperturado el procedimiento sancionatorio.

En los principios antes mencionados, es decir, aquellos que se encuentran preestablecidos en la Constitución, a su vez guardan relación con las normas internacionales con gran importancia jurídica, un ejemplo congruente es en la Declaración Universal de Derechos humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

### **Principio de legalidad**

Acorde al este principio rector, es sólo y únicamente el Legislador quien se encuentra facultado por la norma suprema, en este caso la Constitución de la República, para atribuir a una conducta el carácter de contravencional , así mismo es el encargado de describir cuáles serán las sanciones de índole administrativas o disciplinarias sea el caso en particular (Restrepo Medina, 2017).

Uno de los fines de este principio es de controlar la libertad judicial y administrativa que muchas veces suele recaer en una actuación arbitraria, creando abuso del propio derecho, si bien es cierto el derecho administrativo sancionador no posee las mismas cualidades que se exigen en el Derecho Penal, es bastante similar al momento de aplicarlo ya que se debe garantizar el Debido Proceso, y en caso de sanción, esta debe ser estrictamente proporcional a la conducta antijurídica realizada por el servidor judicial o particular.

No cabe duda alguna que el Principio de Legalidad obliga a que un hecho adscrito subsista y esté determinada al momento de que el presunto infractor haya cometido dicha infracción. Dicha sanción generada por la conducta del presunto infractor en ningún momento puede quedar a ser definida posterior a su cometimiento.

Por eso se dice que las sanciones estrictamente deberán ser creadas con anterioridad al cometimiento de la infracción, no hay pena sin

ley anterior. El Principio de Legalidad forma parte conjunta con el Debido Proceso, se ha llegado a decir que es uno de los pilares fundamentales del mismo, y este a su vez lleva de manera intrínseca dos grandes principios: el principio de tipicidad y el de reserva legal.

En relación al primer principio nombrado con anterioridad, básicamente el legislador se encuentra facultado para determinar ciertas conductas contravencionales al ordenamiento jurídico, imponer penas o sanciones de carácter administrativas. Con respecto al segundo principio, es decir, el de reserva legal, básicamente el legislador se encuentra en la obligación de explicar el comportamiento que presuntamente se considera ilícito, y lo tendrá que hacer de la forma más detallada posible, con la finalidad de disipar cualquier duda al respecto. Asimismo, deberá precisar el tipo de sanción, el tiempo, la cuantía, en caso de ser pecuniaria, y el procedimiento al que será sometido la persona que cometa dicha acción contraria a las normas prescritas.

Cabe señalar que este principio es por el cual ligan estrictamente el Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, ya que su esencia es bastante similar al *nullum crimen nullum poena sine lege praevia*, principio fundamental que traducido al español significa que no hay crimen ni pena sin la existencia de una ley anterior. Así mismo, el Principio de legalidad nos establece que para poder sancionar a alguien se necesita que la conducta se encuentre descrita en la norma.

De esa manera por lo antes descrito se logra establecer una estrecha línea entre ambas ramas del derecho, pero queda solo ahí. Ya que el Derecho Administrativo Sancionador es deslindado del Derecho Penal y es consecuencia de un movimiento despenalizador para dar vida al sistema administrativo de la administración.

## **Principio de Tipicidad**

En este segundo principio del procedimiento administrativo sancionador establece que el legislador se encuentra en la obligación de precisar la conducta del ordenamiento jurídico, esta debería ser de forma más clara y concisa posible, con la finalidad de la explicación que está sujeta en alguna u otra interpretación que da lugar a la sanción.

Este principio recoge dos supuestos. El primero que subyace de la existencia de una ley, la cual debe ser anterior, y que suponga, asimismo, una conducta que posteriormente acarreará una sanción; y el segundo, que se encuentra en delimitar los alcances que esta ley supone, dando como resultado una limitante a la administración al momento de ejercer su potestad discrecional e imponer algún tipo de sanción o castigo.

El principio de Tipicidad se basa en la precisión, misma que conlleva varios aspectos intrínsecos para reglar la norma sancionatoria, en primer lugar, si el presunto infractor ha actuado de manera dolosa o culposa, es decir, en qué grado se encuadra dicha conducta antijurídica; en segundo lugar, el grado en el que se encasilla según su conducta, misma que puede ser grave, leve o levísima; en tercer lugar, según el comportamiento del presunto infractor, su conducta se puede adecuar a una sanción mínima, media o máxima.

Por consiguiente, si el contenido de la norma prescrita no establece aspectos contrarios al ordenamiento jurídico, y no es posible detallar de forma clara su contenido, resultaría contrario a los principios objeto de estudio y como resultado el mismo sería considerado inconstitucional.

El Código Orgánico Administrativo, vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico, contempla este principio en su artículo 29, en el capítulo del Procedimiento Administrativo, sin embargo, a mi criterio dicho

principio no es propiamente de tal procedimiento, ya que, por la naturaleza jurídica del mismo, el principio en mención pertenece como tal al procedimiento administrativo sancionador.

### **Principio de Temporalidad**

El principio de Temporalidad señala que, sin duda, el paso del tiempo tiene consecuencias jurídicas, en este caso, la prescripción y la caducidad, ambas instituciones propias del derecho operan únicamente una vez transcurrida un periodo de tiempo señalado por el ordenamiento jurídico, es decir, tiene como principal fundamento la seguridad jurídica.

Este principio brinda al presunto infractor de la norma un respaldo, en sentido que, si la administración por omisión no continua en tiempo oportuno con el procedimiento sancionador correspondiente a una presunta infracción, la persona involucrada en el mismo, no quede indefinidamente en tal situación jurídica.

Se encuentra encaminado a garantizar el Debido proceso y no perjudicar al presunto infractor de la norma jurídica en el caso de que la administración por algún factor no continúe con su régimen disciplinario en el tiempo que la ley prescribe para el caso puntual.

El sustento para aplicar la prescripción del ejercicio de la facultad sancionadora del estado, es sin duda muy similar a la figura que se ha venido utilizando en el Derecho Privado, misma que ha sido acogida con el pasar del tiempo por el Derecho Administrativo para estos casos en particular. Concepto que para Vergaray & Gómez implica básicamente que La prescripción en materia administrativa consiste, en mirar al principio de oportunidad, la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea la pérdida total del *ius puniendi* del Estado, y suprime con ello la esperanza de que la autonomía

administrativa determine la presencia de una conducta infractora y aplicar de manera proba una sanción responsable al presunto infractor.

### **Procedimiento sancionador del Consejo de la Judicatura.**

Esto menciona textualmente la Constitución de la República del Ecuador, El consejo de la judicatura es el organismo del gobierno, administración, vigilancia y disciplina en función judicial, cabe mencionar que dicho organismo es regido como tal, por medio de la propia norma orgánica, en tal caso el Código Orgánico de la Función Judicial.

La Función Judicial tiene como órgano rector al Consejo de la Judicatura, mismo que cumple con algunas funciones determinadas en miras de alcanzar su fin máximo que es la justicia. Tal como lo menciona la Constitución de la República del Ecuador, uno de sus funciones principales es cumplir el rol de ser el órgano de disciplina de la Función Judicial.

Esto implica que, dentro de sus facultades otorgadas por la ley, en su norma expresa se encuentra descrito el procedimiento sancionador, mismo que por principio de especialidad lo vienen aplicando sobre sus funcionarios. Es decir, en su Código Orgánico de la Función Judicial se encuentra su propio Régimen Disciplinario.

La norma en mención establece que el Pleno del Consejo de la Judicatura a través de sus vocales, será el encargado de decidir sobre los casos de materia disciplinaria de los servidores judiciales. En su artículo 119 establece de forma clara y preciosa que dicha decisión será de *última ratio*, es decir, no será materia recurrible, y no se admitirá interposición de ningún tipo de recursos en sede administrativa, las suspensiones y destituciones requerirán el voto favorable de siete de sus integrantes.

## **Procedimiento sancionador en el Código Orgánico Administrativo**

Si bien es cierto desde hace algunos años atrás el manejo de la administración se encontraba regulada dentro del Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva, en la actualidad dicho estatuto ha quedado derogado o parcialmente por el nuevo Código Orgánico Administrativo, a esta época dicha norma de característica orgánica rige y controla la actuación de la administración, incluyendo el procedimiento administrativo sancionatorio.

El ámbito de aplicación del COA es bastante extenso, abarcando consigo las cinco funciones del Estado, en cuanto al procedimiento como tal es importante hacer la precisión de que no se podrá imponer algún tipo de sanción si antes no se ha llevado a cabo el respectivo procedimiento administrativo sancionador, se encuentra encaminado por el principio de legalidad, y siempre se busca resguardar los derechos que toda persona posee, como lo es el derecho a la debida defensa.

El presunto responsable deberá ser debidamente notificado de los hechos que en este caso le son imputados para que pueda realizar sus alegaciones y presentar sus descargos contra el presunto incumplimiento de la norma jurídica, así mismo podrá interponer los recursos que el propio ordenamiento jurídico permite, de esta manera resguarda su derecho a la legítima defensa y brinda al presunto responsable Seguridad Jurídica.

El código orgánico administrativo en su artículo 248 establece que “Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario”. Según mi criterio el legislador ha querido con este artículo garantizar que los derechos del presunto infractor de la norma no

se vean afectados de ninguna manera, dándole un claro sustento para poder defenderse, claramente el COA determina que bajo ninguna circunstancia la autoridad administrativa puede transgredir los derechos de los administrados.

### **Conclusión**

Por lo antes expuesto, se puede evidenciar que si bien es cierto el Consejo nacional de la Judicatura tiene su propia norma orgánica, el Código Orgánico de la Función Judicial, existe otra norma orgánica posterior que tiene un amplio ámbito de aplicación, abarcando las cinco funciones del Estado incluida la Función Judicial, este es el caso del Código Orgánico Administrativo, mismo que en teoría podría ser aplicado sin ningún inconveniente en los casos previstos por la ley, incluyendo el Procedimiento Administrativo.

## **Capítulo II**

### **Aplicación de la norma orgánica referente al procedimiento administrativo sancionador que vulnera Derechos Constitucionales**

En temas de índole disciplinaria el Consejo Nacional de la Judicatura aplica su norma orgánica, el Código Orgánico de la Función Judicial, la aplicación de dicha norma en mención vulnera una serie de derechos y principios constitucionales. Ya que en su artículo 119 establece de manera taxativa que las decisiones tomadas por el pleno del Consejo de la Judicatura sobre temas disciplinarios no son materia recurrible en sede administrativa.

Según mi criterio, dicho artículo transgrede de forma directa el principio de doble conforme, entendiéndose como tal aquella máxima del derecho vinculada a las Garantías Jurisdiccionales que nos permite recurrir resoluciones o sea le caso algún tipo de fallo en cualquier tipo de procedimiento siempre y cuando se encuentre involucrado nuestro Derecho, tal cual lo establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal "m". Tal es la afectación de dicho artículo que su aplicación transgrede Garantías y Principios Constitucionales, sobre todo la Legítima Defensa, por lo que consecutivamente se ve afectado el principio de Seguridad Jurídica.

Si bien es cierto la norma orgánica es de inmediata aplicación y en bases al principio de especialidad el Consejo Nacional de la Judicatura lo aplica de forma directa, pero haciendo un examen de constitucionalidad podemos evidenciar que en efecto existe inconstitucionalidad en el contenido normativo, por lo que deberían tomarse medidas al respecto y así evitar una inminente vulneración de Derechos y principios jurídicos.

Tal como lo menciona nuestra Constitución en su artículo 1, "Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y de Justicia",

partiendo de esta máxima que nos da la carta magna, las disposiciones que transgreden derechos no deberían aplicarse o en de ser el caso y si fuese posible, aplicar una norma supletoria dentro del ámbito de competencia que subsane dicha inconstitucionalidad que acarrearía seguir utilizando la otra norma en mención.

Principios constitucionales se encuentran implicados en esta vulneración inminente de Derechos, ya que su aplicación transgrede por completo preceptos constitucionales contemplados en la Carta Magna.

### **Principio de Doble Conforme**

El principio de doble es una garantía constitucional que básicamente le otorga a una persona la posibilidad de obtener una revisión mucho más amplia de algún caso en que su derecho se encuentre de por medio.

La Constitución de la República instituyó una garantía que permite a las partes que se encuentran en un proceso en el que se resuelven sobre sus derechos, impugnar y solicitar la revisión de la decisión adoptada por la autoridad administrativa o judicial, “con el fin de que la propia autoridad u otra determinada por el ordenamiento jurídico otorguen una solución procesal inmediata y oportuna ante los errores humanos o discrepancias ya sean conscientes o inconscientes que sucedan dentro de la sustanciación del asunto sometido a un acto administrativo, en este caso una resolución” (Corte Constitucional, 2016).

En mi opinión, este es uno de los principios que más se vulnera tras la aplicación del artículo 119 del Código Orgánico de la Función Judicial, al contemplar que en caso de sanciones disciplinarias no se podrá recurrir la decisión tomada por el pleno del Consejo de la Judicatura.

## **Principio de Garantía Normativa**

Este principio fundamental en el Derecho básicamente nos garantiza que en ningún sentido una norma jurídica, cualquiera que fuese su origen, puede restringir el Derecho de las personas y menos aún el de las Garantías Constitucionales.

Como es de conocimiento general, las Garantías Normativas tienen como principal objeto prevenir una inminente vulneración de Derechos, puesto que existen normas contrarias a la Constitución y al Ordenamiento Jurídico en general, el Estado siempre debe actuar como tutor de Derechos, ya que ese es el rol que cumple dentro de una nación. Partiendo de esta premisa, el contenido de las normas jurídicas en ningún momento deberá restringir Derechos constitucionales.

En el régimen de los Germanos, al igual que muchas otras sociedades, previo al Imperio Romano, consideraban que las sentencias eran una expresión divina de voluntad, debido a que la autoridad que la emitía era establecida por un ser supremo, la misma que acaparaba todo el poder; esto provocaba que padeciera de poder de impugnación ante la misma, ya que se consideraba de que estos fallos no podían ser injustos (Zavala, 2007).

En la época Romana esas conceptualizaciones se manejaban con respecto de los fallos tomados por alguna autoridad, sin embargo, como el derecho es Dinámico y progresivo, esto ha cambiado de manera rotunda, al menos en nuestro país han quedado atrás y se reconocen más derechos. La constitución, siendo nuestra norma suprema y quien contiene el catálogo de derechos, crea el Principio de Doble Conforme, a la época no sería posible hablar de algo similar a lo que se vivía en Roma sin lugar a dudas.

## **Aplicación del Código Orgánico Administrativo a los procedimientos sancionatorios del Consejo de la Judicatura**

A partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, han cambiado un sin número de cuestiones con respecto a la norma que regía con anterioridad, este era el caso del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, una de las cosas más relevantes del nuevo Código, es su amplio ámbito de aplicación, incluyendo la inherencia que el mismo tiene en la Función Judicial.

En *stricti iuris* no debería existir ningún tipo de inconveniente al momento de querer aplicar el Código Orgánico Administrativo para los procedimientos sancionatorios del Consejo de la Judicatura, en bases a la academia, es jurídicamente procedente la aplicación del mismo, sin ninguna restricción al respecto, sin embargo, actualmente existe una fuerte discrepancia al respecto, ya que dos posturas se contraponen con su viable aplicación.

La postura del Consejo Nacional de la judicatura se basa en aplicar únicamente su propia norma orgánica puesto que en el texto normativo en mención se encuentra contenido el régimen disciplinario para sus propios funcionarios, e invocando el principio de especialidad les corresponde aplicarlo de manera directa e inmediata, por lo cual rechazan de forma absoluta la aplicación del Código Orgánico Administrativo, quien de forma macro, contempla el procedimiento sancionador.

La postura contraria al del Consejo de la Judicatura es la que considera procedente la aplicación el COA, misma que se sustenta en que el ámbito de aplicación de la norma en mención reconoce su intervención en la Función Judicial, por lo cual es totalmente procedente la aplicación del mismo, incluso en su régimen sancionatorio.

Según mi criterio, la aplicación de la norma orgánica en mención subsanaría la inconstitucionalidad que genera el Código Orgánico de la Función Judicial ya que dicha norma en el capítulo del Régimen Disciplinario, en uno de sus artículos manifiesta que el Pleno del Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de decidir sobre las cuestiones disciplinarias y sus decisiones son de *ultima ratio* y no son materia recurrible en sede administrativa, lo cual transgrede derechos y principios contemplados en la Constitución.

Con la aplicación del Código Administrativo al permitir dentro de su texto normativo la interposición de recursos en sede administrativa, en cuestiones disciplinarias, subsanaría la inconstitucionalidad que genera la aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial, al trasgredir el derecho a la debida defensa, así como también el Principio de Doble Conforme.

Además, cabe recalcar que en la primera Disposición Derogatoria el Código Orgánico Administrativo describe que quedan derogadas en su totalidad las disposiciones que guarden relación con el mismo, mismo que derogaría el Régimen Sancionatorio de los demás cuerpos normativos ya que resultaría inconsistente y contradictorio que existan varios cuerpos normativos que contemplen un Régimen similar de sanción.

### **Principio de Especialidad**

El principio de Especialidad tiene su origen en la época Romana, mismo que según el aforismo latino se denomina, *lex specialis derogat legi generali*, mismo que traducido al castellano quiere decir que siempre la ley específica prevalece ante la general. Si en algún instante existe una discrepancia o contradicción entre ambas normas, la específica siempre prevalecerá entre la ley general.

Este es uno de los principios pilares del Derecho utilizado para resolver, dar luz, conflictos por antinomias de carácter normativas, y se resuelve de la forma antes mencionada. Dicho principio, según gran parte de la Doctrina, dota de un grado de preferencia a una norma jurídica específica según la materia frente a otras que quizás pueda tener inherencia, pero tiene características genéricas.

A mi criterio, después de realizar un profundo análisis bajo una de las principales fuentes del Derecho como lo es la Doctrina, cierto es decir que según el criterio de qué norma se debe aplicar en bases a la solución de conflictos por antinomias, en el caso en particular, motivo de la presente tesis, en principio la ley orgánica Específica debería ser aplicada tal cual.

### **Conclusión**

PRIMERO: El Código Orgánico Administrativo, siendo una norma de carácter orgánica y con un amplio ámbito de aplicación, incluyendo la Función Judicial, se encuentra ampliamente facultado para su aplicación en los procedimientos contemplados en el mismo.

SEGUNDO: El Consejo Nacional de la Judicatura tiene su norma orgánica, en este caso el Código Orgánico de la Función Judicial, mismo que regula la Función Judicial, sin embargo, cuando se trata del Régimen Disciplinario de sus Funcionarios, las decisiones que el Pleno tome al respecto no serán recurribles en sede administrativa, lo cual genera inconstitucionalidad por atentar a principios fundamentales del derecho.

TERCERO: El Código Orgánico Administrativo contempla el procedimiento administrativo sancionador, en el cual es procedente la interposición de recursos en sede administrativa. Al ser una norma orgánica de igual jerarquía y basándonos en su amplio campo de

aplicación, *a prima facie* podríamos aplicarla en la Función Judicial. Por otro lado, atendiendo al principio de especialidad de la norma jurídica, da cierta preferencia a la norma específica en estos casos, sin embargo, tiene sus excepciones atacando el grado de igualdad de la norma jurídica, por lo cual desde ese punto de vista la aplicación del COA es viable.

CUARTO: Ya que la aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial, en temas de índole disciplinarios genera inconstitucionalidad, es totalmente procedente invocar el Código Orgánico Administrativo, mismo que subsanaría la vulneración de Derechos y Principios Jurídicos.

QUINTO: Tal como lo indica la Disposición Derogatoria del COA, los procedimientos sancionadores distintos al cuerpo normativo en mención quedan derogados, por lo cual quedaría insubsistente la aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial y sería totalmente viable la aplicación del Código Orgánico Administrativo para el caso referente de la presente tesis.

### **Recomendación**

Por lo antes expuesto, recomiendo que la persona interesada acuda a la Corte Constitucional y plantee una acción por inconstitucionalidad, ya que la aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial con respecto al Régimen Disciplinario restringe y vulnera derechos reconocidos en la Constitución. Por lo cual la aplicación del Código Orgánico Administrativo debería en este caso debería ser viable al referirnos sobre materia disciplinaria, así se evitaría una inminente vulneración de Derechos, ya que el contenido de la norma en mención si contempla la interposición de recursos en sede administrativa.

Además, es recomendable que el artículo 119 del Código Orgánico de la Función Judicial se reforme la parte en la que determina que las

decisiones del pleno del Consejo de la Judicatura no son recurribles en sede administrativa, ya que el contenido de la norma jurídica debe ir en armonía con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, al ser nuestro país un Estado constitucional de Derechos y Justicia siempre se debe garantizar la protección de los Derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. (1972). *Regimen de Derecho Sancionador*. Madrid: Calpe S.A. .
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporaciones Legales.
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia No. 213-16-SEP-CC*. Quito, Ecuador.
- Restrepo Medina, M. (2017). *Derecho Administrativo Sancinador*. Colombia .
- Vergaray, V., & Gómez, H. (2009). *La Potestad Sancionadora y los principios del Procedimiento Sancionador en "Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General"*. Lima: UPC.
- Zavala, J. (2007). *Tratado de Derecho Procesal Penal*. Guayaquil, Ecuador: Edino.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Parra Laborda, José Francisco**, con C.C: # **0954719811** autor/a del trabajo de titulación: **Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **19 de Febrero del 2019**

f. \_\_\_\_\_

**Parra Laborda, José Francisco**

**C.C: 0954719811**



## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura.		
<b>AUTORA</b>	José Francisco, Parra Laborda		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Ricky Jack, Benavides Verdesoto		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Carrera de Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	19 de febrero del 2019	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	23
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Público		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Debido Proceso.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>La actuación de la Función Judicial se encuentra regulada por el Código Orgánico de la Función Judicial, dentro de la norma orgánica en mención se establece el Régimen Disciplinario para los funcionarios judiciales y particulares, encontrándonos con la particularidad que en su artículo 119 niega la facultad de recurrir las decisiones tomadas por el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura en materia disciplinaria. Posteriormente se expide el Código Orgánico Administrativo, dentro de su ámbito de aplicación regula el ejercicio de la Función Administrativa del Sector Público incluyendo la Función Judicial, dentro del cual encontramos el procedimiento administrativo sancionador, el cual reconoce la facultad de interponer recursos en sede administrativa. ¿Será viable la aplicación del COA a los procedimientos Sancionatorios del Consejo de la Judicatura? ¿El contenido de Art. 119 del COFJ es inconstitucional?</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593967346145	<b>E-mail:</b> jose_parrana@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Reynoso Gaute, Maritza Ginette		
	<b>Teléfono:</b> +593994602774		
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			