



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES
Y POLITICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la
Judicatura.**

AUTORAS:

**Martínez Cuvi, Paola Marisol
Tribaldos García, Diana Alejandra**

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

TUTORA:

Dra. Pérez y Puig Mir, Nuria

Guayaquil, Ecuador

06 de febrero de 2023



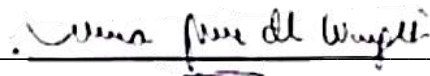
UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES
Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

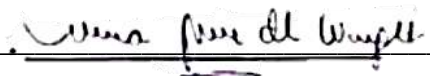
Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Martínez Cuvi Paola Marisol y Tribaldos García Diana Alejandra**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

TUTORA

f. 

Dra. Pérez y Puig- Mir, Nuria

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. 

Dra. Pérez y Puig- Mir, Nuria

Guayaquil, a los 06 días del mes de febrero del año 2023



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotras, **Martínez Cuvi, Paola Marisol y Tribaldos García, Diana Alejandra**

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación: **Dicotomía legal de la potestad disciplinaria 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 nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 06 días del mes de febrero del año 2023

LAS AUTORAS

f. *Paola Martínez Cuvi*
Martínez Cuvi, Paola Marisol

f. *Diana Tribaldos García*
Tribaldos García, Diana Alejandra



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES
Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Martínez Cuvi, Paola Marisol y Tribaldos García, Diana Alejandra**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **Dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 06 días del mes de febrero del año 2023

LAS AUTORAS:

f. *Paola Martínez Cuvi*
Martínez Cuvi, Paola Marisol

f. *Diana Alejandra Tribaldos*
Tribaldos García, Diana Alejandra



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS
CARRERA DERECHO

REPORTE URKUND

The screenshot shows the URKUND interface. On the left, document details are listed: 'Documento: TRIBALDOS Y MARTINEZ TESIS.docx (D155784925)', 'Presentado: 2023-01-13 13:03 (-05:00)', 'Presentado por: nuria.perez@cu.ucsg.edu.ec', 'Recibido: paola.toscanini@ucsg@analysis.orkund.com', and 'Mensaje: TESIS TRIBALDOS Y MARTINEZ INFORME URKUND'. A yellow highlight indicates '3% de estas 17 páginas, se componen de texto presente en 9 fuentes.' On the right, a 'Lista de fuentes' table is visible with columns for 'Categoria' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table lists several sources, including 'funcionjudicial.gob.ec', 'esacc.cortes.constitucional.gob.ec', 'Universidad Central de Ecuador', 'Universidad Católica de Santiago de Guayaquil', 'Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE', and 'dspace.uniandes.edu.ec'. The bottom of the interface shows navigation icons and system status like '0 Advertencias', 'Reiniciar', and 'Compartir'.

TUTORA

f.

Dra. Pérez y Puig- Mir, Nuria

ESTUDIANTES

f.
Martínez Cuvi, Paola Marisol

f.
Tribaldos García, Diana Alejandra

AGRADECIMIENTO

A Dios por la vida, sabiduría, bendiciones, fortaleza y guía a lo largo de mi etapa de estudio, pues sin su ayuda no hubiera logrado terminar mi carrera profesional.

A mi familia por el amor, consejos y apoyo incondicional.

A la Doctora Nuria Pérez, tutora de la tesis, que con su conocimiento nos ha sabido guiar para la realización del presente.

A mis amigas por mostrar siempre su apoyo, preocupación y por estar prestas a responder cualquier duda.

Paola Marisol Martínez Cuvi.

Agradezco a mi Dios, por su favor y su misericordia para con mi vida, pues todo lo que he podido lograr ha sido por su gracia.

Agradezco a mis padres, por su paciencia y su esfuerzo cada día.

Agradezco a mis hermanas, por sus consejos y su ayuda.

Agradezco a mis hermanos y amigos en Cristo Jesús, por su apoyo y su cariño.

Agradezco a mi tutora, por la sincera ayuda que nos ha dado durante todo este proceso.

Diana Alejandra Tribaldos García.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Dr. MARCO ANTONIO ELIZALDE JALIL
OPONENTE

f. _____

Dr. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS
DECANO

f. _____ -

Ab. MARITZA GINETTE REYNOSO GAUTE, Mgs.
COORDINADOR DEL ÁREA



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia
Carrera: Derecho
Periodo: UTE B 2022
Fecha: 20 de enero de 2023

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***DICOTOMÍA LEGAL DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA*** elaborado por las estudiantes ***PAOLA MARISOL MARTÍNEZ CUVI Y DIANA ALEJANDRA TRIBALDOS GARCÍA***, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichas estudiantes han obtenido la calificación de ***10/ 10 DIEZ SOBRE DIEZ***, lo cual las califica como ***APTAS PARA LA SUSTENTACIÓN***.

**NURIA PEREZ
Y PUIG MIR** Firmado digitalmente por
NURIA PEREZ Y PUIG MIR
Fecha: 2023.01.20 18:58:18
-0500'

Dra. Pérez y Puig- Mir, Nuria

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	X
Introducción	2
Capítulo I	3
Marco Teórico	3
1.1 Antecedentes históricos	3
1.2 Conceptos y definiciones	5
1.3 Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura	6
1.4 Elementos y características.....	9
Capítulo II.....	14
La Declaración Jurisdiccional Previa como limitante al ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura	14
2.1 El deber funcional y la actividad valorativa	14
2.2 El Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia y disciplina de la Función Judicial	16
2.3 La actuación de oficio y la independencia judicial	18
2.4 El principio de celeridad	21
Conclusiones	24
Recomendaciones	25
Referencias.....	27

Resumen

El presente trabajo investigativo tiene como objetivo el desarrollo del tema: dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura; para ello, se analizará la potestad disciplinaria como medio para asegurar la correcta administración de justicia. La Constitución en los artículos 178 y 181 prevé la potestad disciplinaria al reconocer al Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia y disciplina de la Función Judicial, y más específicamente, al dotarle entre sus funciones la dirección de los procesos de sanción. Por ello, surge la necesidad del control de oficio, cuando la denuncia no se materialice. Por lo tanto, bajo dicha potestad, el Consejo de la Judicatura, puede imponer sanciones cuando los servidores judiciales han faltado a los deberes funcionales. Sin embargo, con la exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa ante infracciones de dolo y manifiesta negligencia, esto podría convertirse en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Palabras Claves: Potestad Disciplinaria, Dolo, Manifiesta Negligencia, Declaratoria Jurisdiccional Previa, Actuar de Oficio, Responsabilidad Administrativa, Consejo de la Judicatura, Función Judicial.

Abstract

The objective of this investigative work is to develop the topic: legal dichotomy of the disciplinary power of the Council of the Judiciary; because of that, the disciplinary power will be analyzed as a means to ensure the correct administration of justice. In the Constitution, in articles 178 and 181, the disciplinary power is determined with the recognition of the Council of the Judiciary as the body of surveillance and discipline of the Judicial Function, and more specifically, by endowing it among its functions and the direction of sanctioning processes. For this reason, the need for ex officio control arises. Therefore, under said authority, the Council of the Judiciary, can impose sanctions when the judicial officials have failed in their functional duties. However, with the requirement of a prior jurisdictional declaration in the event of infractions of malice and gross negligence, this could become an unreasonable obstacle to the exercise of disciplinary powers.

Keywords: *Disciplinary Authority, Malice, Gross Negligence, Prior Jurisdictional Declaration, Ex Officio, Administrative Responsibility, Council of the Judiciary, Judicial Function.*

Introducción

El camino de la justicia es estrecho y muy claro, y posee dos vertientes: el actuar y el valorar. El juez, el fiscal y el defensor público, funcionarios judiciales que representando al Estado, deben actuar con estricta responsabilidad por considerarse representantes de la administración de justicia.

¿Servirá acaso una magnífica estructura normativa, un amplio y bien concertado ordenamiento jurídico o una excelentísima interpretación, en las manos del juez o fiscal más apto intelectualmente hablando, para que nunca cometa errores? Más bien, conociendo la falibilidad humana, no se espera sino errores que puedan ser corregidos, sin embargo, casos se ven en donde se exceptúa esta regla.

Es así como existe la inminente necesidad de un órgano que se encargue no de observar a detenimiento al juez, sino de uno que sea capaz de disciplinar a los funcionarios judiciales en razón de ciertos factores establecidos en la norma (los cuales se expondrán en las siguientes páginas) con el propósito de cumplir con el fin del Estado de Derechos y Justicia, el cual es el hacer efectivo el respeto a los derechos y las garantías de los ciudadanos.

Este trabajo no tiene como fin establecer sanciones, más bien, se argüirá respecto a la existencia o no, de un obstáculo en la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, que ha sido limitada como consecuencia de la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020), por exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa en los casos de dolo y manifiesta negligencia.

Capítulo I

Marco Teórico

1.1 Antecedentes históricos

Ecuador se organizó como modelo liberal en 1830 y esto trajo consigo la estricta división de los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), que posteriormente se denominó funciones. Como es conocido, la administración de justicia le corresponde a la Función Judicial, sin embargo, esta función también era controlada por el órgano ejecutivo y el legislativo (Grijalva, 2011, pág. 35). Es así, que en la misma Constitución de 1830 se estableció que los jueces de las distintas cortes sean nombrados por el presidente de la República. Intentando de esta manera desestabilizar la administración de justicia, para contar con cortes de justicia manipulables por intereses políticos y económicos.

Estos problemas provocaron la reacción de varios juristas que cansados de la intromisión del Estado ecuatoriano formularon reformas para el sistema judicial. En una de las reformas constitucionales de 1992, estuvo la creación del Consejo Nacional de la Judicatura como órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial, con el fin de separar las funciones administrativas y las jurisdiccionales que se encontraban en manos de la Corte Suprema de Justicia. Con la reforma, las funciones administrativas quedaron a cargo del Consejo Nacional de la Judicatura y las funciones jurisdiccionales continuaban a cargo de la Corte Suprema de Justicia (Andrade Ubidia, 2004, pág. 254). La creación del Consejo de la Judicatura tuvo como fin el de mantener el equilibrio dentro de la administración de justicia.

Aunque se dispuso que los jueces sean designados mediante concursos de méritos, se mantuvo ciertas condiciones que impedían romper la relación de dependencia de las cortes con los poderes políticos, ya que los magistrados de la Corte Suprema con periodo de 6 años, tenían que ser nombrados por el Congreso Nacional de entre las listas que eran presentadas por el Presidente, Función Judicial y el Congreso, de la misma manera el legislativo, podía políticamente enjuiciar o destituir a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Posteriormente, el 25 de mayo de 1997, se realizó una consulta popular con el fin de reformar la Constitución en donde se preguntó a la ciudadanía si el Consejo Nacional de la Judicatura debía cumplir funciones administrativas, a la que respondieron con un sí en la consulta popular, situación que hizo que, en 1998, la Constitución considere al Consejo Nacional de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, y de disciplina de la Función Judicial (Andrade Ubidia, 2004, pág. 254). Esto, derivó algunos problemas de interpretación, dado que, al considerarse al Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, podía entenderse que estaría por encima de toda la Función Judicial, incluida, la Corte Suprema de Justicia.

Para el Doctor en Jurisprudencia, Santiago Andrade Ubidia en su libro “La Constitución Política y la Administración de justicia” (2004, pág. 255), señala que aunque el término es un poco problemático, debe ser entendido en un sentido razonable, puesto que el Consejo de la Judicatura al ser por naturaleza un órgano auxiliar, servirá como medio para que los órganos principales (cortes, tribunales y juzgados), cumplan con la finalidad de la Función Judicial, que no es más que el de administrar justicia.

A partir de la Constitución del 2008, paso a llamarse *Consejo de la Judicatura*, además hubo grandes cambios para el sistema judicial, como el de tratar de disminuir su dependencia política; a su vez, hubo reformas como el cambio de nombre de Corte Suprema de Justicia a Corte Nacional de Justicia. Luego, se creó el Código Orgánico de la Función Judicial en 2009. Estas normas, tenían como propósito, plantear una Función Judicial acorde con el Estado constitucional de derechos y justicia, de la que hace referencia el artículo 1 de la Constitución (2008).

En cuanto al Consejo de la Judicatura, la Constitución de la República (2008) se encargó de regular su integración, funciones y forma de designación de sus miembros, con el propósito de protegerlos de intereses políticos. Asimismo, en el artículo 178 se lo consideró como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

De igual manera, el Código Orgánico de la Función Judicial, en adelante COFJ, establece en sus artículos del 102 al 119, que la facultad disciplinaria es ejercida por el Consejo de la Judicatura. Al mismo tiempo, el artículo 124 numeral 2 de la referida norma señala que “ningún tribunal, o jueces podrán asumir atribuciones

sancionadoras, e invadir las atribuciones del Consejo de la Judicatura” (2009). Esto quiere decir que, el Consejo de la Judicatura posee potestad disciplinaria conforme a la Constitución y es ratificado por la ley para efectuarlo.

1.2 Conceptos y definiciones

De acuerdo al artículo 178 de la Constitución, se describe al Consejo de la Judicatura como un “órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.” (2008). Se denomina órgano, como lo expresó Rodrigo Borja en la Enciclopedia de la Política, “a la institución o dependencia pública a través de la cual el Estado genera su voluntad y desarrolla sus actividades.” (2018).

Los órganos de gobierno, según el portal de noticias chileno Diario Constitucional son “los instrumentos o medios que utiliza la administración pública para realizar una determinada función estatal.” (2019). Es importante entender ello, puesto que, este órgano de gobierno está encargado de regular el funcionamiento de los servidores públicos de los distintos órganos dentro de la Función Judicial.

Con respecto al órgano de administración, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la administración “constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.” (2008). En específico, al Consejo de la Judicatura le compete administrar los recursos humanos y materiales con que cuenta la función judicial para cumplir sus objetivos (Andrade Ubidia, 2000, pág. 1). Los órganos de administración pública, por ende, son los encargados de brindar el servicio a la comunidad de acuerdo a sus competencias, en concordancia con los principios constitucionales y a los recursos que posee.

Por otra parte, en el Código Orgánico Administrativo define a los órganos administrativos como “la unidad básica de organización de las administraciones públicas.” (2017). Los órganos de administración, por tanto, son las instituciones encargadas de revelar y practicar la voluntad soberana del Estado, que forman la primera estructura organizacional, la cual tiene como objetivo, brindar servicios a la ciudadanía por medio de principios que buscan mantener la justicia y equidad a través del ejercicio de sus actividades previamente establecidas en la Constitución y la ley.

Paralelamente, la potestad de vigilancia puede definirse como el “servicio público destinado a velar por determinadas instituciones, personas y cosas” (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 491). De este modo y conforme a la ley, se puede determinar que se le ha atribuido al Consejo de la Judicatura la potestad de vigilar sobre el funcionamiento de las instituciones pertenecientes a la Función Judicial, no siendo un órgano superior a estas.

En cuanto a la competencia disciplinaria que posee el Consejo de la judicatura, esta consiste en “la potestad autónoma, de conocer y sancionar toda acción u omisión que se encuentre determinada como infracción disciplinaria en el ordenamiento jurídico vigente, observando las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.” (Resolución N° 029-2015, 2015). En otras palabras, es la práctica de una competencia sancionatoria que se encuentre positivizada para los servidores judiciales, tales como son los fiscales, jueces y los defensores públicos; sin que exista injerencia de algún otro órgano, bajo sujeción a los principios y garantías constitucionales.

El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental que desarrolla sus funciones en auxilio de la administración de justicia (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 254). Por ello, se afirma que a pesar de sus facultades de vigilancia y disciplina son potestades que no generan ninguna superioridad jerárquica respecto de los demás órganos de la Función Judicial.

1.3 Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura

De acuerdo con la CRE (2008), en su artículo 167 y artículo 1 del COFJ (2009), determina que la potestad de administrar justicia deriva del pueblo y esto se ejerce a través de los órganos de la Función Judicial, la misma que según el artículo 172 de la CRE, está formado por servidores judiciales quienes están sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario en caso de infracciones disciplinarias. Al respecto, vale mencionar que el artículo 102 del COFJ (2009) señala que el régimen disciplinario es aplicable a los servidores judiciales que comprende a los jueces, fiscales y defensoría pública.

El COFJ (2009) regula de manera general desde el artículo 102 al 122, la potestad disciplinaria y de manera específica en el Reglamento para el ejercicio de la

potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Al respecto, en el artículo 5 del Reglamento antes mencionado, hace referencia a la infracción disciplinaria y sanción, donde la infracción disciplinaria debe entenderse como la transgresión al orden, mientras que la sanción es el castigo que el servidor judicial debe cumplir por haber incurrido en una infracción (Resolución N° 038-2021, 2021). Es decir, la infracción es la causa y la sanción es la consecuencia.

En el artículo 177 de la CRE (2008), establece que la Función Judicial a su vez está integrada de órganos administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. A su vez el artículo 178 de la CRE, menciona que los órganos jurisdiccionales están integrados por la Corte Nacional de Justicia, Tribunales, Juzgados y Jueces de Paz. Como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina, está el Consejo de la Judicatura. En los órganos autónomos está la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado. Finalmente están los órganos auxiliares, conformados por el servicio notarial, martilladores judiciales, depositarios judiciales y los demás que determina la ley (2008). Esto implica que de manera constitucional la potestad disciplinaria está en manos del Consejo de la Judicatura, quien a través de esta facultad es el encargado de imponer sanciones a los servidores judiciales.

Por otro lado, el procedimiento administrativo disciplinario se considera como el conjunto de actos administrativos que debe de cumplir el órgano con potestad disciplinaria (en este caso, el Consejo de la Judicatura), con el fin de verificar si los servidores judiciales han cometido alguna infracción disciplinaria y así emitir una resolución (Resolución N° 038-2021, 2021). En caso de comprobarse la infracción se aplica ya sea la sanción o se ratifica el estado de inocencia del sumariado.

Respecto a la responsabilidad administrativa, la CRE (2008), en el artículo 233 reconoce que ningún servidor público está exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que los deberes y responsabilidades de los servidores de la Función Judicial, independientemente de la función que están llamados a ejercer, deben responder ante el incumplimiento de sus deberes. En ese sentido, la potestad disciplinaria es una herramienta que sirve para corregir determinadas conductas judiciales y así establecer un marco eficiente en la administración de justicia.

Las normas anteriores citadas justifican que la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura se materializa cuando previene el incumplimiento de los deberes de los servidores judiciales y de la ley, y cuando impone sanciones en caso de verificarse la responsabilidad administrativa respecto del cometimiento de algún tipo de infracción disciplinaria.

Por lo general, la potestad disciplinaria forma parte del derecho administrativo sancionador, que está justificada como aquella que da eficacia al cumplimiento de las normas jurídicas (García de Enterría, E y Ramón Fernández, T, 2013, pág. 175). Por lo tanto, la naturaleza de esta potestad disciplinaria se da en la necesidad de asegurar que los funcionarios judiciales cumplan con las obligaciones a su cargo, al ser prestadores de servicio a favor de una colectividad, de manera que se encomienda al órgano encargado de la administración sancionar en caso de incumplimiento de deberes y responsabilidades.

De tal forma, el Consejo de la Judicatura es el único órgano con potestad disciplinaria de los servidores de la Función Judicial. Esto está ratificado en el artículo 181 numeral 3 de la CRE (2008), en donde se establece como una de las funciones del Consejo de la Judicatura, dirigir los procesos de selección de jueces, evaluación, ascenso y sanción. Es decir, que el ejercicio de la potestad disciplinaria lleva como consecuencia la responsabilidad administrativa, en este caso el de sancionar a los servidores judiciales por toda acción u omisión que están tipificadas en la ley como infracciones disciplinarias.

Por lo tanto, para cumplir con la finalidad de la Función Judicial, que es la administración de justicia, se necesita del Consejo de la Judicatura como medio instrumental para asegurar el correcto y eficiente funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. Así lo establece el artículo 254 del COFJ (2009), norma que señala que en ningún caso el Consejo de la Judicatura se considerará jerárquicamente superior, y consecuentemente le está prohibido que, para la consecución de sus fines, interfieran en las facultades y competencias propias de otros órganos que conforman la Función Judicial, puesto que, atentaría contra la independencia interna y externa reconocidas en la Constitución en su artículo 168.

1.4 Elementos y características

Dentro de la potestad disciplinaria, objeto del análisis del presente trabajo, es de mencionar que frente a la posibilidad de sanción por parte del Consejo de la Judicatura, se deberán cumplir los principios establecidos en la Constitución del Ecuador, tales como: “(...) legalidad, juridicidad, economía procesal, concentración, dispositivo, oficiosidad, celeridad, oportunidad, seguridad jurídica, transparencia, informalidad, buena fe, y proporcionalidad, respetando las garantías constitucionales de la o el denunciante, y de la o el sumariado (...)” (Resolución N° 038-2021, 2021).

Además, se deberá considerar el artículo 76, numeral 1 de la Constitución (en adelante CRE), la cual manda que:

“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.” (2008)

De modo que, el Consejo de la Judicatura en todos los procesos disciplinarios que sea parte, deberá de manera obligatoria cumplir con el precepto constitucional establecido mencionado en el párrafo anterior.

Cabe añadir que, la estructura interna del Consejo de la Judicatura se divide en: el Pleno, la Presidencia y la Dirección General. Se le atribuye al Pleno del Consejo de la Judicatura el “velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 181). Por ello, se le ha otorgado la competencia para:

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 (...). (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 254 numeral 10)

Es de mencionar que, según el COFJ (2009) en el numeral 11 del artículo 264, establece que este órgano único, es el indicado para imponer sanciones disciplinarias de suspensión de funciones sin sueldo; también podrá aplicar sanciones pecuniarias o multas. Además de imponer sanciones disciplinarias con carácter de destitución a los servidores judiciales conforme al artículo 26, numeral 14. Este órgano también es el encargado de nombrar y evaluar a los jueces de las distintas salas y cortes, incluyendo a los fiscales y defensores distritales, directores generales o nacionales de las unidades administrativas, además de los demás servidores de la Función Judicial, según el numeral 1 del artículo 264 del COFJ.

Agregando a lo anterior, en el Capítulo V del COFJ, en el artículo 269 numeral 5, se le atribuye como función al presidente del Consejo, el poder suspender a los servidores de la Función Judicial (sin pérdida de remuneración), cuando hayan incurrido dentro del ejercicio de sus funciones, en un caso grave y urgente. Esta disposición establece un plazo máximo de noventa días de suspensión, en donde también se deberá resolver la situación del servidor público.

De acuerdo al COFJ, en su artículo 280, numeral 7, se le concede al Director General del Consejo de la Judicatura imponer sanciones disciplinarias de suspensión de funciones sin sueldos a los distintos servidores de la Función Judicial, tales como directores provinciales, conjueces de las Cortes Provinciales, entre otros. Estipula también que, a esta resolución de suspensión de funciones, se podrá interponer recurso de apelación ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.

La potestad disciplinaria en cuestión, es ejercida ante los jueces, fiscales o defensores públicos, quienes pueden incurrir en faltas disciplinarias tales como: error inexcusable, dolo o la manifiesta negligencia que están previstas en el COFJ (2009) como infracción gravísima a las que se puede imponer sanción de destitución a los servidores de la Función Judicial (Suing, 2018, pág. 28).

Con respecto al error inexcusable, ha sido tema de discusión desde su implementación en el ordenamiento jurídico, que data del año 2009. La falta de determinación en cuanto a concepto y procedimiento para sancionar el error inexcusable cometidos por jueces, fiscales o defensores públicos dentro un proceso judicial, ha generado que los operadores de justicia se hagan interrogantes como: ¿Qué

significa el error inexcusable? ¿En qué casos el juez incurre en error inexcusable? ¿Cuál es el procedimiento para sancionar este tipo de infracciones?, entre otras interrogantes que fueron resueltas hasta el año 2020, cuando la Corte Constitucional del Ecuador admitió la consulta emitida por un juez (posteriormente la Sentencia N° 3-19-CN/20, 2020), para que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad del artículo 109 numeral 7 del COFJ (2009) que establece las infracciones de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

En dicha sentencia, se define al error inexcusable como un tipo de error judicial, y se basa en tres posibles causas: una inaceptable interpretación, una inaceptable aplicación de normas, o la alteración de los hechos referidos en la *litis*. Pareciera que tal significado se enmarca en la descontextualización evidente de la norma o el cambiar datos inequívocos dentro del juicio. Es de mencionar que este error debe ser grave (obvio e irracional) y dañino para la administración de justicia, las partes involucradas o terceros.

Además de ello, es de mencionar que, aunque pueda existir algún error judicial, no siempre se lo debe estimar como error inexcusable. Existen errores dados por distintos factores como: “información falsa o incompleta, el volumen o complejidad de causas, el nivel de experiencia del funcionario judicial, condiciones inadecuadas para su trabajo” (Sentencia N° 3-19-CN/20, 2020, pág. 20) que no son juzgados como error inexcusable debido a que constituyen elementos externos que influyen de manera directa o indirecta a la pronunciación de la sentencia, no así el error inexcusable el cual no puede ser justificado por ninguna causa.

Por su parte, el dolo en el ámbito penal, se lo conoce como la actuación de una persona que tiene “el designio de causar daño” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 26), mientras que en el Código Civil en el artículo 26, es definido el dolo como “la intención positiva de irrogar injuria a la persona o propiedad de otro.” (2005). Sin embargo, es de mencionar que tal concepto no se encuentra tipificado dentro del COFJ, tal como sucede con los conceptos de manifiesta negligencia y error inexcusable. A pesar de ello, en la sentencia N° 3-19-CN/20 (2020), se determina que, en materia disciplinaria se sanciona la mera conducta, indiferentemente de cuál haya sido el resultado; por ello, para que exista dolo solo se requiere que se conozca que hay una

infracción por determinada conducta, o bien, el conocimiento del quebrantamiento de un deber jurídico, sea por actos de acción u omisión.

De igual manera, el Código Civil, establece un concepto similar descrito como negligencia grave, la cual “consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.” (2005, art. 29). Según el juez de la Corte Constitucional, Agustín Grijalva en la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020), esta negligencia grave o manifiesta negligencia, se da cuando el funcionario público, sea un juez, un fiscal o un defensor público, no tuvo el cuidado necesario para efectuar el correcto cumplimiento de sus obligaciones, lo que acarrea responsabilidad administrativa por causales como: ignorancia, desatención, o violación de normas.

Las grandes diferencias entre estos tres temas son: el error inexcusable es una grave equivocación, más no conlleva en sí mismo la intencionalidad de incumplimiento de un deber, como sí sucede con el dolo. Por otro lado, el incumplimiento de un deber referente a cualquier trámite del proceso, se refiere a la manifiesta negligencia.

En este sentido, toda infracción gravísima de parte de un servidor judicial merece una sanción disciplinaria, puesto que el COFJ (2009) en su art. 109, estima al Consejo de la Judicatura como órgano competente. Asimismo, se le atribuía el ejercicio de la acción disciplinaria de manera de oficio en el artículo 113 de la norma mencionada.

Sin embargo, con la sentencia N° 3-19-CN/20 (2020) se establece el procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto de las infracciones previstas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ (2009) y a su vez declara la constitucionalidad condicionada del mencionado artículo, siendo requisito principal la declaratoria jurisdiccional previa dictada por el órgano judicial competente para dar inicio al sumario administrativo respecto de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusables en contra de un juez, fiscal o defensor público. Además, declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura del art. 113 del COFJ (2009) para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

Es de destacar que, la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria antes mencionada, debería entenderse como la autoridad emanada de la Constitución, la cual, busca corregir las conductas de los jueces, fiscales y defensores públicos que atentan contra la responsabilidad administrativa y el deber funcional que poseen.

Capítulo II

La Declaración Jurisdiccional Previa como limitante al ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura

2.1 El deber funcional y la actividad valorativa

El deber funcional y la actividad valorativa son dos facultades que algunos servidores judiciales tienen. Sin embargo, no todos las poseen, y menos aún, las dos al mismo tiempo. Es decisivo conocer cuál es el contenido de cada una, asimismo, cuál de las dos pertenece a la potestad disciplinaria atribuida al Consejo de la Judicatura.

La Corte Constitucional en su Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020) estableció que el Consejo de la Judicatura no deberá emitir criterio alguno respecto a la existencia o no del error inexcusable, dolo o la manifiesta negligencia, dado que no posee jurisdicción. De la misma manera, determinó que no podrá el Consejo de la Judicatura actuar de oficio ante alguna observancia de error inexcusable, manifiesta negligencia o dolo, como lo proponía el art. 113 del COFJ. Dentro del voto salvado suscrito por la jueza de la Corte Constitucional Teresa Nuques, expone que la diferencia del accionar que le correspondería al Consejo de la Judicatura, se deberá determinar en base en el deber funcional y la actividad valorativa que se ejerce en cada una de las infracciones que el artículo 109 del COFJ (2009) manda. Ya que existe una rotunda diferencia entre el deber funcional y la actividad valorativa, identificar su naturaleza, es clave para la determinación y alcance de la potestad que posee el Consejo de la Judicatura.

Para determinar los límites y las facultades que le pertenecen al Consejo de la Judicatura, es menester dar a conocer el pronunciamiento de la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C-819/06 que hace referencia a la facultad disciplinaria, en la cual se estableció que se encuentra “integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan.” (2006); este determinado comportamiento es el deber funcional que poseen los servidores de la Función Judicial, por tanto, se confirma una relación estrecha entre este deber y la facultad que lo regula.

En adición, la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia antes mencionada, precisa en cuanto al contenido del deber funcional y señala las tres áreas en donde se puede desarrollar el incumplimiento. Estas son: el cumplimiento estricto de sus funciones en razón de su cargo, la obligación de actuar de acuerdo a las normas constitucionales y legales, y el de garantizar de manera adecuada la representación del Estado como funcionario público. Estos tres aspectos, dislumbran de manera más clara, el amplio espectro que posee la potestad disciplinaria.

Por otro lado, la actividad valorativa o interpretativa es aquella desarrollada por el juez, con el fin de establecer su juicio motivado de acuerdo a la Constitución y la ley, por ello, se arguye que un juicio de valor conlleva en sí mismo las herramientas de interpretación que estén a su alcance. Todos los jueces, como está establecido en el COFJ en el artículo 150, poseen “la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.” (2009). De modo que, para poder juzgar y sentenciar se deberá efectuar un juicio de valor debidamente motivado de acuerdo al artículo 76 de la CRE numeral 7, inciso 1.

Es así como las mayores diferencias entre el deber funcional y la actividad valorativa se estiman de acuerdo a quién puede ejecutarlo y a su ámbito de aplicación. Más llanamente, el deber funcional puede ser ejercido por el Consejo de la Judicatura debido a su potestad disciplinaria, más no la actividad valorativa debido a su falta de jurisdicción. Además, la potestad disciplinaria que regula a los funcionarios públicos por su deber funcional, se realiza en base a la forma de cómo se ha efectuado el servicio encomendado, no se apoya en el fondo de la decisión o por qué lo decidió, como sí sucede en la actividad valorativa.

Se ha determinado que hay una marcada diferencia entre cómo se establece si se ha incurrido en dolo o manifiesta negligencia, y error inexcusable. Por ejemplo, sancionar disciplinariamente una actuación dolosa, la cual se configura por la transgresión de un deber funcional con conocimiento de ello, no incluye la evaluación de la correcta aplicación de las normas que sirvieron de motivación para la decisión tomada por el funcionario, sino más bien, el incorrecto comportamiento del servidor público en función de su cargo. De la misma manera, para la determinación de la existencia de un accionar manifiesto negligente, corresponderá examinar la conducta culposa sobre la cual, el funcionario no tuvo el cuidado adecuado.

Por el contrario, para calificar el error inexcusable, se necesita comprender el fondo de la decisión y si es una equivocación irracional en la interpretación de la norma o en la comprensión de los hechos del caso. Cabe recalcar que las distintas interpretaciones o criterios de los jueces, no pueden ser definidos como error inexcusable por tratarse de posturas contrarias; más la aplicación absurda de la norma, en situaciones tales como: el uso de una norma derogada, aplicación de una norma inexistente, la extensión de una pena más allá de lo que la ley aprueba, entre otros, sí se deberá declarar como tal (Sentencia N° 3-19-CN/20, 2020, pág. 19-20).

Tal como se ha mencionado, los temas de manifiesta negligencia y dolo, al no llevar a cabo una actividad valorativa, atribuida a los jueces para la respectiva sanción, sino una estrictamente disciplinaria, se considera que se debe volver a otorgar al Consejo de la Judicatura la posibilidad de actuar sin la obligatoriedad de la declaración jurisdiccional previa. Por lo antes expuesto, se aduce la innecesaria y poco provechosa reforma del art. 109 del COFJ (2009) literal 7, respecto a los casos de dolo y manifiesta negligencia, el cual manda que sea necesario una declaración jurisdiccional previa para que el Consejo de la Judicatura pueda ejercer su facultad disciplinaria.

2.2 El Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia y disciplina de la Función Judicial

El artículo 178 inciso sexto de la CRE (2008), así como el artículo 254 del COFJ (2009), manifiestan que el Consejo de la Judicatura es el órgano único de vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La facultad de vigilancia que posee el Consejo de la Judicatura, no tiene como fin el de imponer sanciones, sino el de establecer un control sobre las actuaciones de los servidores judiciales. Este control tiene como fin examinar el actuar de los servidores judiciales, constatando que sea apegado a derecho.

Por lo tanto, se afirma que para hacer efectivo el control o vigilancia, es necesario la imposición de una sanción; he aquí el origen de la responsabilidad administrativa como el fin del control. No obstante, esto solo se lleva a cabo a través de la facultad disciplinaria, que por mandato constitucional le fue asignada al Consejo de la Judicatura.

Por otra parte, en cuanto a la responsabilidad administrativa, el artículo 172 de la CRE (2008), establece que los servidores judiciales administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos y a la ley. Su fin es garantizar a las personas el acceso a la justicia a través de una tutela judicial efectiva, lo cual no solo implica la posibilidad de asistir a los órganos jurisdiccionales, sino también, que se efectúe el cumplimiento de los deberes de los: jueces, fiscales y defensores públicos, de acuerdo a la ley.

Como se mencionó, la responsabilidad de los servidores judiciales por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, desde siempre ha venido generando especial atención en la ciudadanía, y ha servido de fundamento para que el Consejo de la Judicatura tenga potestad disciplinaria; pues de esta manera se logrará que los agentes cumplan con las obligaciones dentro de su cargo. De lo antes indicado, no queda duda que tales servidores deben responder por sus acciones u omisiones ante el incumplimiento de sus obligaciones (esta es la responsabilidad administrativa), y para ello solo puede establecerse por medio de un control, practicado por quien por autoridad de la ley esté facultado para examinar sus actuaciones. Esto es, el Consejo de la Judicatura, órgano ordenado como el competente para imponer sanciones a los servidores judiciales.

El artículo 7 del Reglamento para el ejercicio de la Potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, así como del artículo 105 del COFJ (2009), establecen que bajo la competencia disciplinaria que tiene el Consejo de la Judicatura, está el de imponer sanciones según la falta en la que incurran los servidores judiciales. Estos agentes, deberán responder con una de las cuatro sanciones, que son: amonestación escrita, sanción pecuniaria que no exceda el diez por ciento de su remuneración mensual, suspensión del cargo sin remuneración por un plazo que no exceda de treinta días, y destitución.

Por otra parte, los artículos 107, 108 y 109 del referido Código, definen a las infracciones leves, graves y gravísimas; donde las graves se sancionan con suspensión y las gravísimas con destitución. Entre las infracciones gravísimas establecidas en el artículo 109 numeral 7, está estipulado además la actuación con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Norma que como consecuencia de la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020) emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, fue reformado y se

sustituyó por el numeral 1 del artículo 20 de la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial, donde se estableció que la sanción será precedente siempre y cuando exista declaración jurisdiccional previa.

Además, se realizó una ampliación del artículo 109, donde en la primera parte del mismo, se hace referencia a las etapas de procedimiento disciplinario. En ella, se destacan dos: la declaración jurisdiccional previa y motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable; y la del sumario administrativo por parte del Consejo de la Judicatura.

Siendo el Consejo de la Judicatura el órgano que coadyuva a que la administración de justicia cumpla con su misión, sin lugar a dudas debe existir una facultad disciplinaria, cuya finalidad sea el de evitar el ejercicio excesivo de poder en manos de los administradores de justicia. Esto no significa que para sancionar una conducta deba el Consejo de la Judicatura extralimitarse de sus funciones. Bajo esta perspectiva, nos lleva a entender que el medio para frenar este tipo de situaciones se da a través de la facultad disciplinaria que está enmarcada por la CRE y la ley. Por lo tanto, esta facultad se vuelve importante, ya que por medio de ella se mantiene la estabilidad y la excelencia en el servicio a la justicia, y de otra forma se transgreden derechos fundamentales que deben ser protegidos. Por ello, para hacer efectivo esta facultad disciplinaria debe de existir la libertad de actuar sin ningún tipo de intromisión o requisito previo, con el fin de iniciar un sumario administrativo contra un juez, fiscal o defensor público, y de esta forma imponer sanciones cuando han incurrido en infracciones. Sin embargo, con la exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa en infracciones de dolo y manifiesta negligencia, esta facultad disciplinaria se ve limitada.

2.3 La actuación de oficio y la independencia judicial

La potestad disciplinaria es el fundamento que permite al Consejo de la Judicatura actuar de oficio, lo cual facultaba al órgano de control a actuar inmediatamente cuando le llegue información confiable de que algún servidor de la Función Judicial ha incurrido en una infracción.

Según lo que disponía el artículo 113 del COFJ, el ejercicio de la acción disciplinaria se puede iniciar de oficio, por queja o denuncia. Al respecto, actuar de oficio implica que el Consejo de la Judicatura puede continuar con el proceso de

sanción a los servidores judiciales sin la necesidad de denuncia o queja (Jiménez Murillo, 2011, pág. 193). Es decir, actuar de oficio es un medio que el Estado brinda para la resolución rápida de los verdaderos culpables, con el fin de satisfacer intereses públicos. Respecto de la queja según el artículo 113 inciso 2 del COFJ (derogado) era aquella acción que puede ser presentada por las máximas autoridades del Estado. En cambio, la denuncia escrita según el artículo 113 inciso 1 del COFJ (2009) (actual) señala que es aquella que puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica en contra de un servidor judicial cuando actúen en contra de sus deberes y obligaciones, es decir, denuncia es aquella que es presentado cuando los actos de los servidores judiciales sean contrarias al ordenamiento jurídico. Es de mencionar que en el actual COFJ (2009) establece que el Consejo de la Judicatura ejercerá la acción disciplinaria solo por oficio o denuncia, descartando así la queja.

Sin embargo, con la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020) se declaró la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura prevista en artículo 113 del COFJ, principalmente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ (2009) que hace referencia a las infracciones de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable. Para ello sustentaron que actuar de oficio es una injerencia indebida en las actuaciones de los jueces, fiscales y defensores públicos.

En la relación al principio de independencia judicial, la CRE determina que los órganos de la Función Judicial tendrán independencia interna y externa (artículo 168, numeral 1). A su vez este principio no solo se encuentra reconocido a nivel constitucional sino también legal en el artículo 123 del COFJ. En ese sentido, el principio de independencia judicial interna, según la Corte Constitucional ecuatoriana en la Sentencia N° 3-19-CN/20, hace referencia a la “que tienen los órganos respecto de las otras funciones del Estado, es decir, respecto de las injerencias que provienen de fuera de la Función Judicial.” (2020, pág. 6). En otras palabras, la independencia judicial externa lo que busca es la autonomía de la Función Judicial frente a las demás funciones del Estado en el desarrollo de sus labores.

Por otra parte, la independencia judicial interna, la Corte Constitucional ha señalado que es aquella que “observa la influencia que los órganos de la misma Función Judicial tienen entre sí” (Sentencia N° 3-19-CN/20, 2020). Es decir, por independencia interna se debe entender a que los magistrados pueden conocer y

resolver una controversia sin la injerencia de otro órgano de la Función Judicial, incluso si este cuenta con una jerarquía superior.

Si bien es cierto que, la independencia judicial sirve para lograr una Función Judicial saludable, su límite precisamente es la responsabilidad administrativa; la misma que viene a dar un equilibrio en la labor judicial, puesto que las actividades de los tribunales no pueden ejecutarse sin ningún tipo de control a causa del principio de independencia. Debido a ello, los miembros de la Función Judicial no deben actuar indiferentes al clamor social incumpliendo el deber de salvaguardar los derechos y garantías de la ciudadanía reconocidos en la CRE.

Respecto de la responsabilidad administrativa, el legislador ecuatoriano ha incluido en varias normas los deberes que tienen los juzgadores y las consecuencias que se producen en caso de incumplimiento de las mismas. Se ha considerado al Consejo de la Judicatura como el encargado de hacer respetar la independencia de los juzgadores y servidores judiciales, el de controlar el cumplimiento de sus obligaciones, y el de verificar que sean responsables en caso de una actuación indebida.

A propósito, la jueza constitucional Teresa Núñez (2020), en el voto salvado de la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020), hace referencia a que tanto la independencia judicial como responsabilidad administrativa, al ser dos elementos sustanciales para una correcta prestación al servicio de la justicia, surge la necesidad de un adecuado equilibrio. Además, la prohibición de actuar de oficio del Consejo de la Judicatura contradice esta búsqueda de equilibrio, menoscabando así la responsabilidad a la que están inmersos los servidores judiciales por su mala actuación dentro del ejercicio de sus funciones. Conforme a este pensamiento, al cual se adhieren las autoras, es de mencionar lo que el artículo 181 de la CRE manda al respecto, y esto es, que el Consejo de la Judicatura debe “velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.” (2008). En este sentido, es necesario actuar de oficio porque es el medio que le permite brindar una respuesta oportuna y de calidad a los terceros afectados cuando se cometa infracciones disciplinarias.

El Consejo de la Judicatura necesita de herramientas para poder cumplir su cometido, siendo este necesariamente regido por el principio de independencia judicial. Sin embargo, si solamente podrá el Consejo de la Judicatura ejercer su

potestad disciplinaria a través de una declaratoria jurisdiccional previa, ¿cómo se encargará de establecer la sanción adecuada? ¿Deberá pedir la ayuda de un juez? ¿Acaso no se coartará la independencia judicial si el Consejo de la Judicatura determina una falta y no puede pedir que se determine la declaración jurisdiccional previa (dado que no puede existir un pronunciamiento anterior a la declaración)?

Asimismo, ¿quién ha de controlar la independencia judicial entre los órganos jurisdiccionales si el órgano encargado de hacerlo, necesita una declaratoria previa de los primeros? Por otra parte, ¿no se entenderá como ineficaz la facultad de vigilancia del Consejo de la Judicatura sin poder actuar de acuerdo a lo que ha visto? Es clave entender esto, pues, la autonomía del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno ha sido limitado en su accionar, incumpliendo de tal manera con lo estipulado en la CRE.

Por lo tanto, la exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa para la aplicación de sanciones por dolo y manifiesta negligencia en contra de los servidores judiciales, limita a la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura al no poder actuar de oficio y se considera que la calificación de injerencia indebida a la actuación de oficio es contradictorio con el papel del Consejo de la Judicatura como órgano disciplinario de la Función Judicial, rol que ha sido calificado de manera constitucional. Por lo cual, actuar de oficio no estaría atentado en contra del principio de independencia judicial, mas bien, puesto que, como se ha mencionado en párrafos anteriores, este principio se nutre de la responsabilidad administrativa, que a su vez sirve de control en el actuar de los servidores judiciales.

2.4 El principio de celeridad

Dado a las ahora nuevas actividades señaladas para los distintos jueces por medio de la Sentencia N° 3-19.CN/20 (2020), se considera que existe una vulneración a uno de los principios establecidos en la CRE, en donde se menciona que:

“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.”
(2008, art. 75)

Cuando existe una mala práctica en las funciones de los agentes como: el fiscal, el juez y el defensor público, y por alguna razón, no permiten que entre el trámite de la persona que busca justicia, no contando con irregularidades de fondo o de derecho, sino por negligencia o dolo del funcionario, trae como resultado, la vulneración del derecho a acceder a los órganos de justicia.

El principio de celeridad según la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), en el artículo 4 literal b, describe a la celeridad como la limitación dentro del proceso a las etapas, términos y plazos señalados en la ley, evitando cualquier dilación innecesaria. A pesar de que no esté contemplado un término o plazo en la ley para recibir la pronta respuesta de los jueces sobre la declaración jurisdiccional previa, se considera en este trabajo que se ha incurrido en una dilación innecesaria a causa de la norma reformada del COFJ, art. 109 numeral 7 en los casos de manifiesta negligencia y dolo.

Por tanto, esta norma contraviene en contra del principio de celeridad. Al ser una carga añadida para los jueces, se ha visto la dificultad para llegar a culminar esta actividad. En el voto salvado de la Sentencia N° 3-19-CN/20, la jueza constitucional Teresa Nuques arguye diciendo:

(...) 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 (...). (2020)

Esta situación refleja la incapacidad del Estado para garantizar la tutela judicial efectiva a raíz de la celeridad y el acceso a la justicia.

Por otra parte, el art. 169 manda que las normas procesales deben seguir el principio de celeridad y economía procesal, además del de simplificación, uniformidad, eficacia e intermediación. Es de destacar que el mismo artículo señala que “no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.” (CRE, 2008). Sin embargo, de acuerdo al criterio de las autoras, la exigibilidad de la declaración jurisdiccional previa en caso de manifiesta negligencia y de dolo, conlleva solamente la adición de una formalidad, dado que estos casos pueden ser resueltos por medio del Consejo de la Judicatura por

pertenecer a situaciones de conducta inadecuada. Evidenciándose, una real ineficacia que ha imposibilitado de manera práctica el funcionamiento de la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura. En referencia a lo antes expuesto, el presidente del Consejo de la Judicatura, Fausto Murillo, se ha pronunciado diciendo:

Tenemos 426 pedidos de declaratoria jurisdiccional previa ingresados a nivel nacional, de los cuales su gran mayoría han sido negados, otros están pendientes. Desde el 2020 a la fecha, 63 casos se han pronunciado afirmativamente (los jueces de la CC). Necesitamos que se despachen esas declaraciones jurisdiccionales y se inicie el proceso disciplinario para que en su momento el Consejo de la Judicatura pueda ratificar la inocencia o sancionar con la destitución. (Sotalin, 2022)

Dada esta situación y observando el desarrollo en la practicidad del asunto, se concluye que la exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa, no solo interfiere con el principio de celeridad sino también con el ejercicio eficaz de la justicia, sacrificándola por una mera formalidad (en los casos de dolo y manifiesta negligencia). Lo que ha traído como consecuencia, dilaciones innecesarias en la administración de justicia y falta de eficacia judicial.

Conclusiones

- De acuerdo a la recopilación de ideas de la ley y la jurisprudencia antes mencionada, hemos llegado a la siguiente conclusión, la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, debería entenderse como la autoridad emanada de la Constitución, la cual, busca corregir las conductas de los jueces, fiscales y defensores públicos que atentan contra la responsabilidad administrativa y el deber funcional que poseen.
- Esta potestad disciplinaria llega a cumplir sus cometidos en conjunto a la actividad de vigilancia que la misma CRE la ha otorgado al Consejo de la Judicatura. No obstante, existe una merma por las limitaciones que se le han impuesto al órgano de gobierno en cuestión. Por tanto, es necesario que no se exija la declaratoria jurisdiccional previa en los casos de dolo y manifiesta negligencia, asimismo, que se le permita actuar de oficio al Consejo de la Judicatura, dado que, no solo interfiere con el principio de celeridad sino también con el ejercicio eficaz de la justicia, sacrificándola por una mera formalidad que ha traído como consecuencias, dilaciones innecesarias en la administración de justicia y falta de eficacia judicial.
- Nuestro criterio coincide con el expresado en el Voto Salvado de la Sentencia N° 3-19-CN/20 (2020) argumentado, el cual establece claras diferencias entre el análisis interpretativo en derecho que realiza un juez, y uno meramente enmarcado dentro de las obligaciones funcionales que poseen los distintos agentes de justicia, comprendiendo que el primero le es competente únicamente a los jueces, más el segundo a quien le otorga la CRE, en este caso, al Consejo de la Judicatura sobre los jueces, fiscales y defensores públicos.

Recomendaciones

En base a lege ferenda, se recomienda que se reforme el artículo 109 numeral 7 del COFJ, a fin de que la declaratoria jurisdiccional previa solo sea necesaria para sancionar infracciones de error inexcusable.

Por lo tanto, la frase “dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional”, la misma que deberá ser sustituida por “dolo, y manifiesta negligencia y solo cuando incurra en error inexcusable se necesitará ser declarado en el ámbito jurisdiccional”. En consecuencia, el artículo 109 numeral 7 del COFJ dispondrá lo siguiente:

Artículo 109.- Infracciones gravísimas. - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinaria:

7. Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con *dolo y manifiesta negligencia y solo cuando incurra en error inexcusable se necesitará ser declarado en el ámbito jurisdiccional*, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código. (2009)

Como la Constitución no habilita al Consejo de la Judicatura a ejercer competencias jurisdiccionales, es claro que la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable debe ser emitida por quienes tienen jurisdicción y conocen de algún recurso, y como el error inexcusable trata de una grave equivocación en la valoración de los hechos y la aplicación de la norma, es una función que se considera que le corresponde a los jueces y tribunales.

Teniendo como referencia el criterio del voto salvado de la Jueza Nuques, se recomienda que se restituya la facultad al Consejo de la Judicatura de actuar de oficio en el caso de dolo y manifiesta negligencia mediante una reforma al art. 113 del COFJ (2009) último inciso, a fin de garantizar el principio de celeridad. Por lo tanto, la frase “no podrá iniciar de oficio la acción disciplinaria por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable” debe ser sustituida por “podrá iniciar de oficio la acción

disciplinaria por dolo y manifiesta negligencia, pero no por error inexcusable”. En consecuencia, el artículo 113 del COFJ dispondrá lo siguiente:

Art. 113.- Ejercicio de la acción. La acción disciplinaria se ejercerá de oficio o por denuncia. Cualquier persona natural o jurídica podrá presentar denuncia en contra de una servidora o un servidor judicial por actuaciones que vayan en contra de sus deberes y obligaciones que constituyan infracción leve, grave o gravísima establecidas en este Código. (2009)

El Consejo de la Judicatura podrá iniciar de oficio la acción disciplinaria por dolo, manifiesta negligencia, pero no por error inexcusable.

La actuación de oficio del Consejo de la Judicatura tiene sustento constitucional, puesto que el artículo 181 numeral 3 de la Constitución establece como funciones del Consejo de la Judicatura que es el de “velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”, por lo tanto, el termino velar hace referencia a observar atentamente para que la transparencia y eficiencia se cumpla, de tal manera, que se obliga a que el Consejo de la Judicatura actúe de oficio cuando la denuncia no se materializa.

Se recomienda que se consulte a la Corte Constitucional a fin de que se pronuncie sobre los términos o plazos en que debe ser emitida la declaratoria jurisdiccional previa en el caso del error inexcusable, tiempo que debe ser oportuno para que en su momento el Consejo de la Judicatura actúe dentro de sus competencias y pueda ratificar ya sea la inocencia o sancionar con la destitución de los servidores judiciales.

Referencias

- Andrade Ubidia, S. (1 de enero de 2000). *El rol de los órganos de la Función judicial la luz de la vigente Constitución política del Estado*. Obtenido de Iuris Dictio: <https://doi.org/10.18272/iu.v1i1.466>
- Andrade Ubidia, S. (2004). La Constitución Política y la administración de justicia. *En La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*. Editado por Santiago Andrade, Julio César Trujillo y Roberto Viciano. Quito: Editorial Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Blacio Villa, C y Orellana Izurieta, W. (mayo de 2022). Violación del derecho a la defensa en el procedimiento del error inexcusable. *Revista científica Sociedad & Tecnología 5(S1)*.
<https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/246/532>.
- Borja, R. (3 de julio de 2018). *Órgano*. Obtenido de Enciclopedia de la Política Rodrigo Borja: <https://www.encyclopediadelapolitica.org/organo/>
- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Heliasta: https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2021/11/74898_2.pdf?app=cidh&class=2&id=36379&field=168.
- Catucuago Inlago, D y Chugá Quemac, R. (2021). El error inexcusable: un freno al abuso mediante la determinación del procedimiento en la legislación ecuatoriana. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-78902021000800103&script=sci_arttext&tlng=es.
- Código Civil . (2005). Obtenido de https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Asamblea Nacional*. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Orgánico de la Función Judicial. (9 de marzo de 2009). Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 544.
https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf.
- Código Orgánico Integral Penal. (2014). Obtenido de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared-Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_EQU_18950_S.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial 449.
https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia 3-19-CN (error inexcusable), 3-19-CN. Quito.
- Diario Constitucional. (2019). *Diario Constitucional.cl*. Obtenido de Órgano del Estado: <https://www.diarioconstitucional.cl/temas-civicos/organos-del-estado/>
- García de Enterría, E y Ramón Fernández, T. (2013). Curso de Derecho Administrativo II. *13ª Edición*. España: Ed. Arazandi.
- Gómez Villavicencio, R. (Julio de 2022). El control constitucional en el Ecuador. Una aproximación teórica y filosófica. *Revista de Derecho* (38). 121-144: <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.6>.
- Grijalva, A. (agosto de 2011). Independencia Judicial y Derechos en Ecuador. *Ecuador- Debate* (83). Quito-Ecuador: <https://typeset.io/pdf/independencia-judicial-y-derechos-en-ecuador-3xlrbyky70.pdf>.
- Guastini, R. (2012). *Interpretación, Estado y Constitución*. Lima: Editorial Ara Editores.
- Jiménez Murillo, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad. *Revista de la Facultad de derecho* (67). Perú: [file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-LosPrincipiosDeImpulsoDeOficioYVerdadMaterialEnEIP-5085084\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-LosPrincipiosDeImpulsoDeOficioYVerdadMaterialEnEIP-5085084(1).pdf).
- Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial. (2020, 8 de diciembre). Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 345. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/leyreformatoria-al-COFJ.pdf>.
- Narvárez Andrade, W. (julio de 2022). Dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable. Una mirada a las sentencia N. 3-19-CN/20 y la posterior reforma de diciembre de 2020 al Código Orgánico de la Función Judicial. *Revista de Estudios Jurídicos* (17). 141-155.
- Pérez Loose, H y Hernández Muñoz, V. (27 de noviembre de 2020). *Acción de Inconstitucionalidad*. Obtenido de Coronel & Perez- Abogados: <https://www.coronelyperez.com/wp-content/uploads/2020/11/Paper-acciones-de-inconstitucionalidad-2019-2020.pdf>
- Resolución N° 029-2015. (2015). *Pleno del Consejo de la Judicatura*. Obtenido de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/029-2015.pdf>
- Resolución N° 038-2021. (2021). *Pleno del Consejo de la Judicatura*. Obtenido de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/transparencia/provincias2020/plantacentral/038-2021-Reglamento-para-el-ejercicio-de-la-potestad-disciplinaria-CJ.pdf>
- Resolución N° 12-2020. (2020). *Corte Nacional de Justicia*. Obtenido de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/Resolucion-12-2020-Declaracion-jurisdiccional-previa.pdf>.

Sentencia N° 3-19-CN/20. (2020). Corte Constitucional del Ecuador (Agustín Grijalva, J.).
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/.

Sentencia N° C-819/06. (2006). *Córdoba Triviño, J.* Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-819-06.htm#_ftnref26

Sotalin, K. (20 de diciembre de 2022). *Fausto Murillo espera que la Corte Constitucional resuelva denuncias contra jueces para actuar.* Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fausto-murillo-corte-constitucional-denuncias-jueces.html>

Suing, J. (2018). El error inexcusable, causal de destitución de jueces. En *Revista de Estudios Jurídicos* (pág. 28). Quito- Ecuador: Cálamo.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Martínez Cuvi, Paola Marisol**, con C.C: # **0956836241** y **Tribaldos García, Diana Alejandra** con C. C: # **0952877090**, autoras del trabajo de titulación: “**Dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura**” previo a la obtención del título de **Abogados de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos 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.- Autorizamos 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, **6 de febrero del 2023**

f.  _____

Martínez Cuvi, Paola Marisol

C.C: 0956836241

f.  _____

Tribaldos García, Diana Alejandra

C.C: 0952877090



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura.		
AUTOR(ES)	Paola Marisol Martínez Cuvi y Diana Alejandra Tribaldos García		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dra. Nuria Pérez y Puig Mir, Phd.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	6 de febrero del 2023	No. DE PÁGINAS:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Constitucional, Derecho Administrativo.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Potestad Disciplinaria, Dolo, Manifiesta Negligencia, Declaratoria Jurisdiccional Previa, Actuar de Oficio, Responsabilidad Administrativa, Consejo de la Judicatura, Función Judicial.		
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>El presente trabajo investigativo tiene como objetivo el desarrollo del tema: dicotomía legal de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura; para ello, se analizará la potestad disciplinaria como medio para asegurar la correcta administración de justicia. La Constitución en los artículos 178 y 181 prevé la potestad disciplinaria al reconocer al Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia y disciplina de la Función Judicial, y más específicamente, al dotarle entre sus funciones la dirección de los procesos de sanción. Por ello, surge la necesidad del control de oficio, cuando la denuncia no se materialice. Por lo tanto, bajo dicha potestad, el Consejo de la Judicatura, puede imponer sanciones cuando los servidores judiciales han faltado a los deberes funcionales. Sin embargo, con la exigencia de la declaratoria jurisdiccional previa ante infracciones de dolo y manifiesta negligencia, esto podría convertirse en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0999688325 0995777925	E-mail: paola.martinezcuvi27@gmail.com datribaldos@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza		
	Teléfono: +593-4-2222024		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			