

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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

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

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

Sentencia

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

I. Antecedentes procesales y procedimiento ante la Corte Constitucional

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

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

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

6. El numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial¹, en adelante COFJ, dice textualmente lo siguiente: *“Art. 109. Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Luego de la realización de la audiencia pública de la causa N°. 0003-19-CN, se incorporaron al expediente constitucional varios escritos, documentos e informes de personas naturales y jurídicas, particularmente como *amicci curiae*. Estos documentos han sido revisados de acuerdo a su ingreso cronológico².

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

II. La consulta

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

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

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

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

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

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

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

III. Competencia

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

IV. Análisis constitucional

Problema Jurídico

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

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

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

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

23. Esta Corte Constitucional destaca la fundamental importancia que la Constitución del Ecuador y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos otorgan a la independencia judicial, cuya violación según el artículo 168 numeral 1 de nuestra Carta Fundamental conlleva diversos tipos de responsabilidad. La independencia judicial tiene especial relevancia considerando la historia judicial y política del Ecuador, en que tal independencia lamentablemente ha sido recurrentemente limitada o abiertamente violada, debilitando así al Estado Constitucional y, por tanto, a la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, así como a la democracia³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura. El principio número 2 particularmente señala: “2. *Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Sin embargo, esta Corte observa que, como lo reconoce la jurisprudencia comparada¹⁷ y la doctrina¹⁸, es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas. Esto es, normas en las que se enuncia un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal, de manera que quien juzga la falta disciplinaria debe recurrir a una interpretación sistemática que permita completar dicha descripción y aplicarla a un caso concreto. Ello se debe a que sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos. No se puede, por tanto, pretender que las faltas disciplinarias sean descritas con la misma precisión de los tipos penales.

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

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

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

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

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

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

43. De forma más amplia, estos tipos que remiten a otros instrumentos normativos para su configuración son muy frecuentes en disposiciones de índole disciplinaria administrativa de diversas clases de organizaciones, además de la administración pública²¹, como es el caso de los estatutos de una universidad, el reglamento interno de entidades educativas, de un gremio o de un club deportivo. En todos estos casos tampoco se configura propiamente una violación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, sino que se trata de enunciados normativos genéricos que deben ser especificados por el intérprete, siempre mediante la interpretación sistemática de otras normas legales pertinentes, para su aplicación.

44. Como puede apreciarse, la diferencia en la tipificación de las faltas disciplinarias respecto de los delitos penales tiene relación con la diversa naturaleza jurídica y las distintas finalidades de las sanciones en estos dos tipos de infracciones. En las faltas disciplinarias lo que se sanciona es el incumplimiento de deberes y funciones del miembro de una institución²²; incumplimiento que atenta contra el correcto funcionamiento de esa institución. En la norma penal, en cambio, el Estado de forma exclusiva ejerce su poder punitivo frente a conductas que se consideran lesivas de bienes jurídicos fundamentales.

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

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

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

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

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

46. En consecuencia, el carácter frecuentemente abierto y menos estricto de los tipos disciplinarios no significa necesariamente la eliminación, violación o inaplicación del principio de legalidad. El principio de legalidad puede concretarse de forma específica en estas materias y se satisface mediante remisiones pertinentes a otras disposiciones legales, como las relativas a los deberes incumplidos del servidor judicial establecidos en la ley. En el caso de la disposición bajo análisis y como se señalará más adelante en esta sentencia, la determinación de la gravedad de la falta, la determinación clara de la sanción, la identificación de los sujetos activos de la infracción, el grado de culpabilidad²³ y el debido proceso disciplinario, son algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad.

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

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

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

²³ Ver al respecto la sentencia C-564-2000 de la Corte Constitucional de Colombia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre el dolo

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

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

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

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

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

Sobre la manifiesta negligencia

60. A diferencia del *dolo*, la negligencia en materia disciplinaria es una forma de culpa que se caracteriza porque el agente infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo, siendo justamente esta falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar conforme a dicho deber lo que lo hace imputable. En efecto, el funcionario público está obligado a actuar con diligencia, lo cual implica no solo hacer su trabajo, sino hacerlo de forma adecuada²⁶, para lo cual debe y requiere conocer este deber y actuar o abstenerse de actuar, conforme a él. Como lo destacó esta Corte en el párrafo 29 de esta sentencia, la debida diligencia es un principio constitucional de la Función Judicial. Al respecto, el artículo 172 segundo párrafo de la Carta Fundamental establece: “*Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia*”. Seguidamente, en el inciso tercero del mismo artículo, la Constitución señala que “*las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley*”.²⁷

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

²⁶ Conforme al artículo 172 inciso segundo de la Constitución “*las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia*”. Véase también los artículos 156 inciso cuarto y 100 numeral 2 del COFJ.

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

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

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

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

Sobre el error inexcusable

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Marroquín Zaleta, op cit, pág., 26.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*, párrafo 86.

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

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

Sobre la declaración jurisdiccional previa y el sumario administrativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

104. Luego, una situación específica es la del dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable en las actuaciones de los jueces y juezas cuando conocen garantías jurisdiccionales constitucionales. Al conocer este tipo de causas y resolver las correspondientes apelaciones e impugnaciones, los jueces ordinarios ejercen jurisdicción constitucional y, por tanto, corresponde también a ellos, en tanto jueces constitucionales, la declaración jurisdiccional previa por las infracciones del artículo 109 numeral 7. Solo una vez dictada esta declaración jurisdiccional previa el CJ puede y debe iniciar el respectivo sumario administrativo. Con ello, la Corte aclara lo señalado en la Sentencia No. 1-10-PJO-CC⁴⁴, respecto de su facultad disciplinaria en materia de garantías jurisdiccionales, pues el procedimiento administrativo sancionatorio en estos casos debe ser llevado a cabo ante el CJ y no ante la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

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

108. Esta declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público, independientemente de si dicho sumario se inicia teniendo por antecedente una queja o denuncia, conforme con el COFJ⁴⁵ y según los lineamientos contenidos en esta sentencia.

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

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

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

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

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

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

V. Decisión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

Sentencia No. 3-19-CN/20

I. Antecedentes

1. El 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil remitió a la Corte Constitucional la acción de protección No. 17230-2018-14804 a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial⁴⁶ ya que existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma; consulta signada en esta Corte con el No. 3-19-CN. Luego de la sustanciación correspondiente, el 29 de julio de 2020, en sesión del Pleno del Organismo, se aprobó el voto de mayoría de la sentencia No. 3-19-CN/20 por el cual principalmente se absuelve la consulta y se resolvió en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

A. Infracciones administrativas: principio de legalidad y potestad reglamentaria

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

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

a los fundamentos y fines específicos de las actividades ejercidas por las administraciones públicas⁴⁷.

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

6. No obstante, el voto de mayoría no toma en consideración otro matiz trascendente para la aplicabilidad de este principio: la colaboración reglamentaria por parte de las administraciones públicas⁴⁸; siempre y cuando no se pretenda por medio de la intervención reglamentaria la creación *ex novo* de una infracción⁴⁹.

7. Lo dicho es trascendente al presente caso dado que el Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio⁵⁰, que se justifican tanto en su calidad de órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial conforme el artículo 178 de la Constitución, y en sus atribuciones constitucionales de emisión de políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, de acuerdo 181.1 *ibidem*.

B. Infracciones disciplinarias judiciales y requisitos previos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. A continuación, ilustro mejor la idea con los siguientes ejemplos. Los primeros se referirán a las juezas y jueces. En el caso de una desatención gravísima e injustificada de una o varias causas judiciales, existiría una vulneración al deber contenido en el artículo 130.5 COFJ⁵¹. O, en el caso de un trato grosero⁵², irrespetuoso o excesivamente excéntrico por parte de la jueza o juez hacia las partes, servidores o terceros, en una actuación procesal o audiencia;

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

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

existiría una trasgresión al deber contenido en el artículo 130.4 COFJ⁵³ en concordancia con el artículo 26 COFJ⁵⁴. En ambas circunstancias, podríamos encontrarnos ante una manifiesta negligencia o infracción dolosa dependiendo de la intencionalidad del agente. Pese a que ambos asuntos no estarían relacionados con la aplicación del derecho en un acto jurisdiccional recurrible, para que sean susceptibles de sumarios disciplinarios – en los términos del voto mayoritario – se requerirá previamente pronunciamientos judiciales originados en recursos.

14. Con relación a los otros operadores jurídicos: Si un defensor público obstruye o instruye negativamente a su defendido para que no solicite otro defensor público o acuda a la defensa privada, contraría los deberes del artículo 286 números 4 y 7 COFJ⁵⁵, o si un agente fiscal se niega a recibir denuncias de manera grave⁵⁶, contraría el deber del artículo 444.1 COIP⁵⁷. En estos casos, también estaríamos ante una negligencia manifiesta o dolo, ya que tales conductas son contrarias a sus obligaciones como operadores de justicia, pero de acuerdo al voto mayoritario se necesitaría de pronunciamientos jurisdiccionales previos para la instauración de procedimientos sancionatorios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Sin embargo, considero que en el ámbito de la actividad jurisdiccional de juezas y jueces y actividad procesal de fiscales y defensores públicos, es posible un control disciplinario autónomo de la celeridad y de la forma en que dichas actividades se desarrollan, además de las infracciones de carácter profesional⁵⁹.

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

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

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

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

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

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

22. La independencia judicial se nutre de otros valores jurídicos, que incluyen a la responsabilidad por los actos del poder público⁶⁰. Las garantías de independencia deben tener un fuerte contrapeso acorde a principios democráticos⁶¹; y por ello, la responsabilidad judicial surge entonces como un instituto limitador de la misma⁶².

23. Ambos elementos son sustanciales para la prestación eficiente del servicio de justicia, por lo que se impone la necesidad de un adecuado equilibrio. Una prohibición absoluta de actuación de oficio en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura contradice esta búsqueda del equilibrio en desmedro de la responsabilidad, máxime si se consideran los índices de desconfianza en los sistemas de justicia a nivel nacional o regional, por parte de organismos internacionales⁶³.

24. En adición, la consideración abstracta de “prejuzgamiento” ante la decisión de inicio de un sumario administrativo de oficio no responde a las garantías que el ordenamiento jurídico nacional contempla para asegurar la imparcialidad del órgano decisor. Como ha manifestado la Relatoría Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas, el órgano encargado de llevar a cabo los procesos de *accountability* debe ser imparcial en la toma de decisiones⁶⁴. Coadyuvando a dicho fin, el legislador ecuatoriano ha establecido que en los

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

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

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

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

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

procedimientos administrativos sancionadores se diferencie la función instructora de la función resolutoria, que siempre deberá recaer en servidores públicos distintos⁶⁵. De esta manera se evidencia una garantía procedimental para evitar ese “prejuzgamiento” referido en el voto de mayoría.

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

III. Principales criterios vertidos en el presente voto

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

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

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

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

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

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

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

IV. Conclusión

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

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

VOTO SALVADO DEL JUEZ ENRIQUE HERRERÍA BONNET

Sentencia N°. 3-19-CN/20

Caso N°. 3-19-CN

Guayaquil, 12 de agosto de 2020.

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

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

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

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley

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

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Dra. Aída García Berni
Secretaria General