

Quito, D. M., 21 de diciembre de 2021.

**CASO No. 37-19-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia analiza la constitucionalidad de las Resoluciones del Consejo de la Judicatura en la Evaluación Integral de Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador en 2019.

**I. Antecedentes**

1. El Ab.Vinicio Israel Palacios Morillo, que comparece como presidente encargado de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces, el 15 de agosto de 2019, presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes seis Resoluciones del Consejo de la Judicatura: **i)** Resolución No. 010-2019 de 19 de febrero de 2019<sup>1</sup>, publicada en el Registro Oficial No. 450 de 20 de marzo de 2019, por la que se emite el “*Reglamento para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador*”, accionada por la forma y el fondo; **ii)** Resolución No. 035-2019 de 26 de marzo de 2019<sup>2</sup>, publicada en el Registro Oficial No. 469 de 16 de abril de 2019, por la que se expide el “*Instructivo para la conformación y funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador*”, acusada por la forma y el fondo; **iii)** Resolución No. 059-2019 de 26 de abril de 2019<sup>3</sup>, publicada en el Registro Oficial No. 483 de 08 de mayo de 2019, que decide “*Nombrar a los miembros del Comité de Expertos para la evaluación integral de las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia*”, cuestionada por el fondo; **iv)** Resolución No. 094-2019 de 18 de junio de 2019<sup>4</sup>, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 08 de julio 2019, que determina “*Aprobar el informe final correspondiente a la metodología de evaluación integral para las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo*”, demandada por la forma y el fondo; **v)** Resolución No. 103-2019 de 02 de julio de 2019<sup>5</sup>, publicada en el Registro Oficial No. 534 de 19 de julio de 2019, que dispone “*Reformar las Resoluciones 010-2019 y 035-2019, en cuanto a la incorporación del control social*”

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/010-2019.pdf>

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/035-2019.pdf>

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/059-2019.pdf>

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/094-2019.pdf>

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/103-2019.pdf>

en el proceso de evaluación integral a las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, impugnada por el fondo; y, vi) Resolución No. 116-2019 de 12 de julio de 2019<sup>6</sup>, publicada en el Registro Oficial No. 7 de 30 de julio de 2019, que establece “Nombrar a los miembros del Comité de Evaluadores para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, recurrida por el fondo.

2. El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa 37-19-IN en auto de 22 de octubre de 2019. Ese mismo día, la jueza ponente remitió a la presidencia de este Organismo el memorando No. 0073-CCE-CCP-2019 a fin de que el Pleno decida sobre su tratamiento prioritario, siendo aprobado en sesión de 23 de octubre de 2019.
3. El 24 de octubre 2019, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, agregó escritos de comparecencia<sup>7</sup>, ordenó la publicación del caso en la página web institucional y en el Registro Oficial<sup>8</sup>, y dispuso que se convoque a audiencia pública para el 07 de noviembre de 2019.
4. Debido a los pedidos de diferimiento de audiencia, el 31 de octubre de 2019<sup>9</sup> se dispuso que esa diligencia se lleve a cabo el 18 de noviembre de 2019 a las 9:30 a.m.
5. En el expediente consta el ingreso de los siguientes escritos: i) de quienes comparecen como conjuezas de la Corte Nacional de Justicia: escritos de 11 de noviembre de 2019, a las 15h43, de la Dra. Julieta Magaly Soledispa Toro; y, de 12 de noviembre de 2019, a las 11h02, de la Dra. Rosa Beatriz Suárez Armijos; ii) de quienes comparecen como juezas o jueces de la Corte Nacional de Justicia: escritos de 13 de noviembre de 2019, a las 16h10, del Dr. Rómulo Darío Velasteguí Enríquez; de 14 de noviembre de 2019, a las 8h20, de la Dra. Rosa Jacqueline Álvarez Ulloa; en los que solicitan “*ser escuchados*” en la audiencia alegando la calidad de “*amicus curiae*”. En igual forma consta el ingreso del escrito presentado por las Dras. María del Carmen Espinoza Valdiviezo y Rosa Merchán Larrea Enríquez, que comparecen como juezas de la Corte Nacional de Justicia, el 14 de

<sup>6</sup> Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2019/116-2019.pdf>

<sup>7</sup> En el avoco se agregaron los escritos del accionante de 02 y 03 de septiembre de 2019; y, los escritos del Dr. Enrique Mongelós Aquino, que comparece como Presidente de la Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay de 17 de septiembre de 2019, así como de los Dres. Rafael de Menezes y Francisco Silla, que comparecen como Presidente y Vicepresidente del Grupo Iberoamericano -IBA- de la Unión Internacional de Magistrados, de 19 de septiembre de 2019.

<sup>8</sup> En Memorandos No. 6925-CCE-SG-NOT-2019 y No. 6926-CCE-SG-NOT-2019 de 23 de octubre de 2019, la Secretaria General de la Corte Constitucional solicitó la publicación del extracto de la presente demanda en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional; habiéndose procedido a la indicada publicación en el Registro Oficial Edición Constitucional No. 18 de 25 de octubre de 2019; y, en el portal web institucional.

<sup>9</sup> Escritos de 29 de octubre de 2019 del Dr. Andrés Santiago Peñaherrera Navas, Director Nacional de Asesoría Jurídica y Delegado del Director General del Consejo de la Judicatura; y, de 30 de octubre de 2019 del Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, Dr. Marco Proaño Durán.

noviembre de 2019, a las 13h35, en el que solicitan “*asistir a la misma en calidad de oyentes*”.

6. El 14 de noviembre de 2019, consta la contestación a la demanda presentada por el director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, Dr. Marco Proaño Durán; y, el 15 de noviembre de 2019, la presentación del escrito de contestación a la demanda ingresado por los Dres. María del Carmen Maldonado, Ruth Maribel Barreno, Fausto Roberto Murillo, Juan José Morillo, Jorge Aurelio Moreno, Vocales del Consejo de la Judicatura, y el Dr. Pedro Crespo, director general del Consejo de la Judicatura, y sus anexos. En providencia emitida por la jueza ponente, el 18 de noviembre de 2019, se corre traslado de las antedichas contestaciones y se autoriza la asistencia e intervención de quienes ingresaron escritos incluso el día de la audiencia.
7. En la audiencia realizada el 18 de noviembre de 2019, desde las 09:30, intervinieron: **i)** Por la parte accionante: el Dr. Rafael Oyarte Martínez y el Ab. Ismael Quintana Garzón en calidad de procuradores judiciales del Ab. Vinicio Israel Palacios Morillo, presidente de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces, insistiendo en las alegaciones de la acción; **ii)** Por la parte accionada, el Consejo de la Judicatura, la Dra. María del Carmen Maldonado, presidenta de la institución y el Dr. Juan Carlos Benalcázar Guerrón, abogado defensor del director general de la misma, Dr. Pedro Crespo Crespo, ratificando que se deseche la acción; **iii)** Por la Procuraduría General del Estado, la Dra. Karola Samaniego Tello, reiterando que la acción sea denegada; **iv)** Por la Asamblea Nacional, el Ab. Santiago Javier Salazar Armijos, recalcando que no se ha invadido la reserva de ley; **v)** Las y los juzgadores de la Corte Nacional de Justicia evaluados que solicitaron ser escuchados, Dres. Rómulo Darío Velasteguí Enríquez, Richard Ítalo Villagómez Cabezas que adjuntó según la razón de recepción: “-1 CD, -1 memoria 23 fojas, -169 fojas”, Julieta Magaly Soledispa Toro, Rosa Beatriz Suárez Armijos, Rosa Jacqueline Álvarez Ulloa y Edgar Wilfrido Flores Mier, subrayando en la aceptación de la acción; **vi)** Por el Observatorio de Derechos y Justicia la Dra. María Dolores Miño, exponiendo su posición.
8. El 20 de noviembre de 2019, la jueza ponente confirió los pedidos de copias certificadas y simples, del CD de grabación de la audiencia y requirió información.
9. En el expediente consta la presentación de la recusación planteada el 26 de noviembre de 2019 por el accionante al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes; habiendo en este trámite presentado su excusa en el caso, siendo aprobada por el Pleno del Organismo el 04 de diciembre de 2019.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>En providencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, Vicepresidenta de la Corte Constitucional, emitida el 26 de noviembre de 2019, avoca conocimiento del pedido de recusación y concede el término legal para que presente sus argumentos de descargo.

El 29 de noviembre de 2019, la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, Vicepresidenta de la Corte Constitucional, emitió una providencia en la que consta: “*Agréguese al proceso la excusa presentada por el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes...dentro de la acción pública de inconstitucionalidad No.*

10. El 28 de noviembre de 2019 y el 20 de enero de 2020 se ingresaron escritos y documentación de las partes.<sup>11</sup>
11. El proyecto de sentencia fue elevado por la jueza constitucional ponente, Carmen Corral Ponce, para el pertinente pronunciamiento del Pleno de la Corte Constitucional. En virtud de esta remisión, la secretaria general del Organismo, Aída García Berni, procedió en actuación procesal de 16 de marzo de 2020 a notificar que el proceso se encuentra para la resolución del Pleno.<sup>12</sup>
12. En el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC), a partir de la recepción del proceso para el pronunciamiento del Pleno del Organismo, consta el ingreso de distinta documentación y escritos, así:
  - 12.1. Ingresados el 29 de mayo de 2020; 27 de agosto de 2020; 02, 04, 11, 21 y 29 de septiembre de 2020; 15 de octubre de 2020<sup>13</sup>.

---

0037-19-IN (...) *Se suspende la sustanciación del procedimiento recusatorio hasta que el Pleno de la Corte Constitucional resuelva...*”.

En Oficio No. 7911-CCE-SG-NOT-2019 de 29 de noviembre de 2019 de la Secretaría General se elevó este asunto al Pleno del Organismo, que en sesión de 04 de diciembre de 2019 decidió aceptar la excusa.

En la providencia de la Vicepresidenta de la Corte Constitucional de 05 de diciembre de 2020 consta: *“Aprobada la excusa presentada por el juez constitucional Hernán Salgado el 28 de noviembre de 2019, por parte del Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 4 de diciembre de 2019, se da por concluido el proceso de recusación (...) Respecto al proceso 0037-19-IN, continúe la sustanciación de la causa en manos de la jueza constitucional sustanciadora”*. Disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/335b949a-61b4-4033-b6f5-81b2b822b60f/0037-19-in-prov.pdf?guest=true>

<sup>11</sup> El 28 de noviembre de 2019, el Ab. Ernesto Velasco Granda, por el Consejo de la Judicatura, ingresó un escrito en el que consta: *“se remite en un expediente y 173 fojas la información requerida, y en una caja con dieciséis cuerpos y 1678 fojas, el proceso disciplinario No. Q-0520-SNCD-2019-LR”*. En la razón de recepción consta: *“1688 fojas (16 cuerpos), 143 fojas (01 carpeta)”*.

El 28 de noviembre de 2019, los abogados de la parte accionante ingresaron un escrito en el que adjuntan documentación, una memoria USB sobre *“Notas de prensa de radio y televisión”* y reiteran su pedido de que se declare la inconstitucionalidad de los actos impugnados con *“efecto retroactivo”*. En la razón de recepción consta: *“72 fojas/01 flash memory”*.

El 07 de enero de 2020, el Dr. Santiago Peñaherrera Navas, Director Nacional de Asesoría Jurídica y Delegado del Director General del Consejo de la Judicatura, solicitó se deseché la acción.

<sup>12</sup>En esta actuación procesal de 16 de marzo de 2020, a las 10h50, consta: *“De conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo establecido en el segundo inciso del artículo 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, hágase conocer a las partes la recepción del proceso N° 37-19-IN, acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos...previo al conocimiento y resolución del Pleno de la Corte Constitucional”*. Disponible en: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOidhYjZhMjk0Ni02ZWMyLTQ5NDAtYmFhZC0yNTdkZWVmZjE0MDcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOidhYjZhMjk0Ni02ZWMyLTQ5NDAtYmFhZC0yNTdkZWVmZjE0MDcucGRmJ30=)

<sup>13</sup> En el SAAC consta los siguientes escritos presentados:  
Por el doctor Santiago Peñaherrera Navas, director nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura, que envía el Oficio No. CJ-DNJ-2020-0134-OF de 15 de mayo de 2020 a la secretaria de la Corte Constitucional por correo electrónico de 29 de mayo de 2020 en el que consta: *“se me confiera a la brevedad el archivo PDF certificado, todo el expediente de la Acción Pública de Inconstitucionalidad*

**12.2.** Presentados el 16 de noviembre de 2020; 22 y 25 de febrero de 2021; 01 de marzo de 2021; 29 de abril de 2021; 06 de mayo de 2021; 23 de junio de 2021; 21 y 22 de julio de 2021; 31 de agosto de 2021.<sup>14</sup>

---

*No. 0037-19-IN. Ante las medidas de restricciones laborales y de movilidad, estamos flexibles a cualquier instrucción”.*

Por el doctor Rafael Oyarte Martínez, abogado del accionante, el 27 de agosto de 2020, a las 13h36, en el que consta: *“el irregular proceso de evaluación de jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia viola el principio de independencia judicial y el de inamovilidad de los jueces... la Corte Constitucional en Sentencia N° 3-19-CN/20 se pronunció sobre el sentido y alcance de estos principios ...El sistema de evaluación no tiene como objeto separar jueces como, irregularmente se hizo a través de la normativa impugnada y son, precisamente, los señalamientos que ha hecho la Corte Constitucional en el fallo referido los que hemos sostenido en este caso (...) el Consejo de la Judicatura está realizando el concurso para nombrar a los reemplazos, el cual concluirá con su posesión en enero de 2021 (...) solicito que la causa concluya ...y se dicte la correspondiente sentencia estimatoria”.*

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 02 de septiembre de 2020, a las 10h27, en el que exponen: *“la actual Corte Constitucional en sentencia nro. 3-19-CN/20... declaró la inconstitucionalidad de las figuras disciplinarias del error inexcusable, dolo y manifiesta negligencia, habiéndose restringido las facultades disciplinarias ex officio del Consejo de la Judicatura (...) lo expresado por la Corte Constitucional en el caso de referencia obliga a mantener tal criterio jurídico (...) en el sub lite ...se permitió...que el Consejo de la Judicatura realice el concurso para nombrar a los reemplazos de Jueces y Conjueces Nacionales, proceso que concluirá en enero de 2021”.*

Por el doctor Roger Francisco Cusme Macías el 04 de septiembre de 2020, a las 10h20, en el que expresa: *“soy persona con diversidad funcional (persona con discapacidad con ceguera total del ciento por ciento)...el Consejo de la Judicatura y el ‘Comité Especial de Evaluación de la Corte Nacional’ ni se refiere al respeto y garantía de los derechos de una persona con discapacidad que se encontraba siendo evaluada...sin considerar mi condición de persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria (...) en el mes de abril de 2019...sufrí un infarto cerebral ‘isquemia cerebral’ enfermedad que me mantuvo hospitalizado durante sesenta días”.*

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 11 de septiembre de 2020, a las 08h57, de impulso procesal; el 21 de septiembre de 2020, a las 11h06, en el que consta: *“La Asamblea Nacional de la República del Ecuador se encuentra actualmente tratando en segundo debate, las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial, en el que se introduce ex post, dentro de las facultades del órgano administrativo de la Función Judicial, la de evaluar a Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”.* En la razón de recepción consta: *“anexos 01 flash memory”*; y, el 29 de septiembre de 2020, a las 09h06, en el que expone: *“se declare la vulneración de nuestros derechos individuales y la afectación a los principios de independencia judicial e inamovilidad”.*

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 15 de octubre de 2020, a las 08h52, en el que consta: *“entre todas las personas que tienen vulnerabilidades y han sido víctimas de todas estas inconstitucionales que se han denunciado en esta acción se encuentra el Dr. Marco Maldonado Castro quien tiene doble condición de vulnerabilidad, ya que la momento, es un adulto mayor de setenta (70) años de edad y, al vez, padece de una discapacidad física del cuarenta y tres por ciento (43%)...el mes de abril de 2020 le diagnosticaron un grave problema de columna vertebral...los días miércoles 23 y martes 29 de septiembre debió someterse de emergencia a dos intervenciones quirúrgicas de caterismo cardiaco (sic)”.*

<sup>14</sup> Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 16 de noviembre de 2020, a las 08h50; el 22 de febrero de 2021, a las 13h01; 25 de febrero de 2021, a las 13h00; 01 de marzo de 2021, a las 09h27; y, 29 de abril de 2021, a las 12h35, en los que exponen: *“por Secretaría se siente razón escrita en que conste el tiempo transcurrido desde la realización de la audiencia hasta la presente fecha”.*

Por el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 01 de marzo de 2021, a las 14h32 en el que expresa: *“agregar al expediente el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, donde ex post, se introducen*

**12.3.** Recibidos el 03, 08, 09, 14, 16, 17, 22, 24, 29, 30 de septiembre de 2021; 06, 13, 18, 19, 20, 22, 28 de octubre de 2021; 15, 17, 19, 23 y 25 de noviembre de 2021; y, 14 de diciembre de 2021.<sup>15</sup>

## **II. Normas impugnadas<sup>16</sup>**

### **2.1. Resolución No. 010-2019 de 19 de febrero de 2019, publicada en el Registro Oficial No. 450 de 20 de marzo de 2019.**

**13.** Esta Resolución contiene el “*Reglamento para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador*”, en la que se determina que su objeto es normar este proceso (artículo 1), rigiéndose entre otros a los principios de independencia, oportunidad y transparencia (artículo 2), para lo cual se contempla la conformación de una veeduría ciudadana (artículo 3); estableciéndose la designación por parte del Consejo de la Judicatura de un Comité de Expertos conformado por catedráticos universitarios que cumplan con los mismos requisitos para ser Jueza o Juez de la Corte Nacional de Justicia, cuya función será “*prestar la asistencia técnica en la elaboración de la metodología de la evaluación para la aprobación del Pleno del Consejo de la Judicatura*” (artículo 4); y, de un

---

*las reglas de evaluación que fueron aplicadas en el proceso de Evaluación a Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia*”.

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 06 de mayo de 2021, a las 12h00, en el que consta: “*en calidad de directamente afectados, anhelamos que la misma se pueda resolver sin mayores dilaciones, en cumplimiento al derecho a ser juzgado en un plazo razonable*”.

Por el doctor Roger Francisco Cusme Macías el 23 de junio de 2021, a las 12h36, reiterando la información presentada el 04 de septiembre de 2020.

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 21 y 22 de julio de 2021 y 31 de agosto de 2021 que reiteran su pedido de pronunciamiento.

<sup>15</sup> Por el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 03, 08, 09 de septiembre de 2021, que solicita se certifique el tiempo transcurrido desde la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

Por el abogado Vinicio Israel Palacios Murillo, presidente de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces, el 14 de septiembre de 2021, solicitando se emita sentencia en torno a la causa,

Por el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 16, 17, 22, 24 y 29 y 30 de septiembre de 2021, reiterando su pedido de certificación de transcurso del tiempo.

Por los doctores Pablo Tinajero Delgado, José Luis Terán Suárez, María Alejandra Cueva Guzmán, Ana María Crespo Santos y Silvia Ximena Sánchez Insuasti el 30 de septiembre de 2021, que en calidad de *amicus curiae* solicitan se emita un pronunciamiento en torno a la causa.

Por los doctores Rómulo Darío Velasteguí Enríquez y Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 19 de octubre de 2021, exponiendo argumentos y solicitando se emita un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Por el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas el 06, 13, 18, 20, 22 y 28 de octubre de 2021; y 15 de noviembre de 2021, reiterando se certifique el transcurso del tiempo desde el ingreso de esta demanda. Los días 17, 19 y 23 de noviembre de 2021 el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas solicitó la emisión de la sentencia. El 25 de noviembre de 2021, presentaron de manera conjunta un escrito el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas y Rómulo Darío Velasteguí Enríquez quienes solicitan la emisión de la sentencia.

El 14 de diciembre de 2021, el doctor Richard Ítalo Villagómez Cabezas solicitó se emita sentencia.

<sup>16</sup> No existe constancia de que las Resoluciones impugnadas hayan sido derogadas por el Consejo de la Judicatura.

Comité Evaluador conformado de igual forma que el anterior quienes coadyuvarán “*aplicando la metodología y demás instrumentos aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura*” (artículo 5).

14. El artículo 6 establece en el primer inciso que: “*La evaluación deberá incorporar los siguientes criterios: cualitativos y cuantitativos. Se aplicarán adicionalmente criterios de cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia*”, en el inciso segundo primera parte indica que: “*Los criterios cualitativos y cuantitativos serán valorados sobre 100 puntos, en caso de que las y los servidores evaluados no alcancen el 80% de la puntuación serán removidos*” y en la segunda parte del segundo inciso señala que: “*Quienes no superen los criterios de legitimidad y transparencia presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima y serán sometidos a los procedimientos disciplinarios correspondientes*”. Seguido se señala que los criterios contemplan “*normas técnicas, métodos y procedimientos de evaluación aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura*”, razón por la cual el Comité Evaluador “*remitirá el informe de resultado de la evaluación integral al Pleno del Consejo de la Judicatura para su aprobación*” (artículo 7), con la posibilidad de pedirse la reconsideración del resultado obtenido (artículo 8), luego de lo cual “*El Pleno del Consejo de la Judicatura emitirá la resolución que contenga los resultados definitivos*” (artículo 9).

## **2.2. Resolución No. 035-2019 de 26 de marzo de 2019, publicada en el Registro Oficial No. 469 de 16 de abril de 2019**

15. En esta Resolución se expide el “*Instructivo para la conformación y funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador*”, en la cual se establece que su objeto es normar la convocatoria, conformación y selección de estos Comités (artículo 1); se indica los cinco requisitos que deben cumplir los integrantes de estos Comités relacionados a acreditar el conocimiento, experiencia idoneidad, profesionalismo y probidad reconocidas (artículo 2); así como las tres prohibiciones relacionadas a asegurar la imparcialidad de los miembros de estos Comités, prohibiéndose que los integren quienes hayan o se encuentren litigando en la Sala de la Corte Nacional de Justicia evaluada, mantengan relación de parentesco con el ente evaluador y los evaluados, y tengan relaciones comerciales, laborales o profesionales con los evaluados (artículo 3).
16. En la Resolución se indica que los seis integrantes del Comité de Expertos serán catedráticos universitarios de las entidades mejor evaluadas por organismos de educación superior que coadyuvarán en “*dar asistencia técnica en el diseño de la metodología desarrollada por el Consejo de la Judicatura y que será aprobada por el Pleno*” (artículo 4); y, que los trece miembros del Comité de Evaluadores serán de la misma forma catedráticos universitarios que coadyuvarán a los servidores del Consejo de la Judicatura en “*aplicar la metodología, instrumentos y criterios aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura*” (artículos 5 y 6).

17. En adición se regula el procedimiento de conformación de los Comités a través de cuatro etapas: “1. Convocatoria...2. Recepción de nombres...Designación del Comité de Expertos y del Comité Evaluador...4. Designación de los servidores del Consejo de la Judicatura” (artículo 6); estableciéndose una responsabilidad compartida entre el Comité de Expertos con las y los servidores del Consejo de la Judicatura, ya que “conjuntamente...presentarán un informe final ante el Pleno de la metodología de evaluación y un cronograma para su aprobación” (artículo 7), así como entre el Comité de Evaluadores con los servidores del organismo público, puesto que “conjuntamente...será responsable de aplicar la metodología y el cronograma y el informe final de resultados”.
18. En la Resolución se establece que el Pleno del Consejo de la Judicatura puede “solicitar al Comité Evaluador y a las y los servidores intervinientes, aclaraciones o ampliaciones del informe” (artículo 8). Se indica que los integrantes de estos Comités “suscribirán un acuerdo de confidencialidad” (artículo 9); y, la obligación de los evaluados de “remitir información suficiente y veraz respecto de los criterios cuantitativos, cualitativos, de legitimidad y transparencia” (artículo 10 inciso primero), caso contrario “perderán los puntos de evaluación relacionados con dicha evaluación en el caso de los criterios cualitativos o cuantitativos” (artículo 10 inciso segundo), así como se establece que “En el caso de que dicha información esté relacionada con los criterios de transparencia y legitimidad se tomará como un indicio de incumplimiento de los mismos, con la consecuencia establecida en el inciso segundo del artículo 6 del Reglamento para la Evaluación Integral de las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador” (artículo 10 inciso tercero), y que quienes “no se sometan de forma expresa o tácita al proceso de evaluación incurrirán en la consecuencia establecida en el inciso segundo del artículo 6 del Reglamento” (artículo 10 inciso cuarto). Se señala que los integrantes de estos Comités y los servidores del Consejo de la Judicatura “contarán con el apoyo logístico y técnico que requieran por parte del Consejo de la Judicatura...coordinado por la Dirección General, Dirección de la Escuela Judicial, Dirección Nacional de Talento Humano y otras unidades” (disposición general única), las mismas que serán las encargadas de la ejecución de esta resolución de aplicación inmediata desde su publicación en la página web institucional (disposiciones finales primera y segunda).

### **2.3. Resolución No. 059-2019 de 26 de abril de 2019.**

19. Esta Resolución resuelve “Nombrar a los miembros del Comité de Expertos para la Evaluación Integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”. Así, se nombró al Comité de Expertos<sup>17</sup> y sus suplentes<sup>18</sup> (artículos 1 y 2). Adicionalmente, esta Resolución dispone que su ejecución estará a cargo, en el

<sup>17</sup> Siendo estos: Dr. Santiago Efraín Velásquez Velásquez, Mg. Tito Enrique Quintero Jaramillo, Mg. Alexandra Jacqueline Villacís Parada, Mg. Manuel Eugenio Salinas Ordóñez, Dr. Jorge Vicente Vásquez López; y, Mg. Gabriel Santiago Galán Melo.

<sup>18</sup> Siendo estos: Mg. Francisco José López Rueda, Mg. Carlos Santiago Jara Reyes; y, Mg. Rubén Darío Castro Orbe.

ámbito de sus competencias, por la Dirección General, Dirección Nacional de Talento Humano y por las unidades administrativas correspondientes del Consejo de la Judicatura (disposición final primera).

**2.4. Resolución No. 094-2019 de 18 de junio de 2019, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 08 de julio 2019.**

20. Esta Resolución dispone *“Aprobar el informe final correspondiente a la metodología de evaluación integral para las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo”*, estableciendo entonces la forma de expedición de este instrumento, que consta como *“Informe Final correspondiente a la Metodología de Evaluación Integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo”*.
21. Este documento se encuentra suscrito el 18 de junio de 2019 por el director general del Consejo de la Judicatura, Dr. Pedro José Crespo Crespo; el director nacional de Talento Humano (e), Dr. Marco Fabián Zurita Godoy; el director nacional de Gestión Procesal, Dr. Henry Oswaldo Arcos Delgado; el director nacional de la Escuela de la Función Judicial, Dr. Marcelo Iván Farfán Intriago; y, el director nacional de Asesoría Jurídica, Dr. Andrés Santiago Peñaherrera Navas con sus anexos; y, se contiene de 10 numerales: 1. Antecedentes; 2. Base legal; 3. Objeto; 4. Marco de referencia; 5. Marco metodológico; 6. Enfoque metodológico. 7. Análisis técnico; 8. Criterios adicionales; 9. Conclusiones; 10. Recomendaciones.
22. En la Resolución No. 094-2019 en adición se estableció una reforma para quienes integren el Comité Evaluador, en cuanto que la inhabilidad de los abogados que se encuentren litigando en la Sala de la Corte Nacional de Justicia evaluada se configura cuando el profesional del derecho hubiere intervenido en la Corte Nacional de Justicia en juicios del año 2018, caso en el cual procederá un resorteo del integrante de dicho Comité, a fin de que quienes interponen los recursos en la Corte Nacional de Justicia y cuentan con un criterio específico para el efecto puedan participar en el proceso.

**2.5. Resolución No. 103-2019 de 02 de julio de 2019, publicada en el Registro Oficial No. 534 de 19 de julio de 2019**

23. En esta Resolución se determina *“Reformar las Resoluciones 010-2019 y 035-2019, en cuanto a la incorporación del control social en el proceso de evaluación integral a las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”*, constando que se lo hace para garantizar el control social del proceso, posibilitando que los Comités sean integrados por *“profesionales de derecho de reconocida trayectoria...propuestos por las organizaciones de la sociedad civil del Ecuador cuyo objeto sea la lucha contra la corrupción, la fiscalización de los actos de autoridad pública...Para este efecto se realizará una convocatoria en la página web del Consejo de la Judicatura”* (artículos 1 y 2). De igual modo, la ejecución de esta Resolución estará a cargo, en el ámbito de sus competencias, de la Dirección General, Dirección Nacional de Talento

Humano y de las demás unidades administrativas del Consejo de la Judicatura.

## 2.6. Resolución No. 116-2019 de 12 de julio de 2019.

24. En esta Resolución se *“Nombra a los miembros del Comité de Evaluadores para la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia”*. En los artículos 1 y 2 se determinan a quienes serán los miembros<sup>19</sup> del Comité de Evaluadores y a sus suplentes.<sup>20</sup>

### III. Competencia de la Corte Constitucional, legitimación, oportunidad y resoluciones susceptibles de control constitucional

25. El artículo 436 números 2 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); el artículo 75 número 1 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y, el artículo 3 número 2 letra d) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC), confiere al Pleno de la Corte Constitucional la competencia para conocer y resolver la acción de inconstitucionalidad de *“actos normativos de carácter general”* y *“actos administrativos de carácter general”*; contando el accionante con la legitimación para presentar la presente acción, la misma que se ha sido presentada oportunamente<sup>21</sup>.
26. En este contexto, la Corte Constitucional configura que del contenido de los actos impugnados, la Resolución No. 010-2019 por la que se emite el *“Reglamento para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”*; la Resolución No. 035-2019 por la que se expide el *“Instructivo para la conformación y funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral de las y los Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”*; la Resolución No. 094-2019 que *determina “Aprobar el informe final correspondiente a la metodología*

<sup>19</sup> Siendo estos: Pilar Monserrate Sacoto Sacoto, Geovanni Sacasari Aucapiña, Vladimiro Xavier Álvarez Grau, Juan Carlos Mejía Mediavilla, Roberto Salgado Valdez, Rubén Elías Morán Sarmiento, Álvaro Renato Mejía Salazar, Corina Elena Navarrete Luque, Emma Mariana Yépez Andrade, Ramiro José García Falconí, Antonio Ramón Rodríguez Vicens, Víctor Manuel Granda Aguilar; y, Teodoro Verdugo Silva.

<sup>20</sup> Siendo estos: Andrés Martínez Moscoso, Marco Antonio Elizalde Jalil, Adriana Inés Monesterolo Lencioni, María José Narváez Álvarez, Carlos Aurelio Aguilar García, Gabriel Santiago Galán Melo, Jony Dagoberto De la Pared Darquea; y, Rubén Darío Castro Orbe.

<sup>21</sup> La LOGJCC en el Título III *“Control abstracto de constitucionalidad”*, determina en el Capítulo II *“Normas comunes de procedimiento”*, en el artículo 77 en cuanto a la legitimación que: *“La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente”*; y, en el artículo 78 en relación a la oportunidad que: *“1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento. 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”*; así como establece en el Capítulo XII *“Control constitucional de los actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general”*, en el artículo 138 que: *“La acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto”*. El RSPCCC, en el artículo 67 inciso segundo señala que: *“Cuando la demanda sea presentada por una persona jurídica de derecho público o privado, se legitimará la calidad de los comparecientes”*.

*de evaluación integral para las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo”; y, la Resolución No. 103-19-2019 que dispone “Reformar las Resoluciones 010-2019 y 035-2019, en cuanto a la incorporación del control social en el proceso de evaluación integral a las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, se engloban dentro de los actos contemplados en el artículo 436 números 2 y 4 de la Constitución, por lo que procede su control constitucional.*

27. En tanto que la Resolución No. 059-2019 que decide “Nombrar a los miembros del Comité de Expertos para la evaluación integral de las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia”; y, la Resolución No. 116-2016 que establece “Nombrar a los miembros del Comité de Evaluadores para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, no son susceptibles del control constitucional abstracto, al contemplar actos administrativos plurindividuales y directos, tal como lo ha referido este Organismo en la sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020<sup>22</sup>.

#### **IV. Alegaciones de las partes**

##### **4.1. Accionante**

28. El accionante de manera general considera que se ha vulnerado por el fondo el contenido de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 76 números 3, 5 y 7, letra k; 82; 94; 120 número 6; 132 número 2; 168 número 1; 181 número 3; 195; 211; 212 número 2; 213; 231; y, 437 de la Constitución. Adicionalmente, considera que se vulneran los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), y el principio 1 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a Independencia de la Judicatura.
29. En su demanda considera que las Resoluciones Nos.10-2019, 035-2019 y 094-2019 vulneran por la forma los siguientes artículos constitucionales: 11 número 8; 84; 103 inciso cuarto; 104 inciso final; 106 inciso segundo; 120 número 5; 132 número 6; 134; 137; 238; 13; 147 números 12 y 14; 181; 184 número 4; 438 número 2; y, 441 a

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020: “31. La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración. 32. Este tipo de actos administrativos se diferencian de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos últimos se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo<sup>6</sup>. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta”.

444,<sup>23</sup> ya que el Consejo de la Judicatura se habría excedido respecto a las disposiciones de la Constitución, restringiendo derechos que solamente se podrían realizar con un marco normativo de orden legal y no reglamentario, situación que además afectaría a la independencia e imparcialidad de los jueces y conjueces nacionales.

30. El accionante expone los antecedentes que habrían generado las transgresiones constitucionales. Así, refiere que a través de la Resolución No. 010-2019 el Consejo de la Judicatura delegó “de modo inconstitucional” al Comité de Expertos y Comité Evaluador ***“el ejercicio de una competencia que le ha sido atribuida de modo privativo por los artículos 181, número 3, de la Constitución y 87 y 264, número 1, del Código Orgánico de la Función Judicial, como es la de evaluar, de modo general a los servidores de la Función Judicial y, además, de modo específico, a los integrantes de la Corte Nacional de Justicia”*** (énfasis en el texto original).
31. Indica además que el artículo 6 ***“incorpora al procedimiento de evaluación criterios ajenos a los aspectos cuantitativos y cualitativos que son los únicos admitidos por el artículo 88 del Código Orgánico de la Función judicial. De este modo, se indica que se ‘aplicarán adicionalmente criterios de cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia’, sin que aquello pueda ser considerado, objetivamente, como un parámetro técnico para evaluar el desempeño de un juzgador”*** (énfasis en el texto original). En este mismo sentido, expone que el inciso segundo del artículo 6 del Reglamento ***“(…) violando la reserva legal prevista en el artículo 132, número 2, de la Constitución, crea, mediante norma reglamentaria, una infracción administrativa que no está prevista en el artículo 109 del Código Orgánico de la Función judicial, indicándose que los evaluados que ‘no superen los criterios de legitimidad y transparencia, presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima y serán sometidos a los procedimientos disciplinarios correspondientes’.*** Asimismo, el descrito artículo establece una consecuencia no prevista en el artículo 87 del Código Orgánico de la Función Judicial para el caso de no superar la

---

<sup>23</sup> El artículo 11 número 8 contempla el principio de progresividad por el cual ninguna norma puede anular el ejercicio de los derechos. El artículo 84 determina como una garantía normativa el que los órganos con potestad de emitir normas deben adecuarse formal y materialmente a la Constitución. El artículo 103 inciso cuarto dispone el pronunciamiento popular para una reforma constitucional. El artículo 104 inciso final establece el dictamen de constitucionalidad de las propuestas para el pronunciamiento popular. El artículo 106 inciso segundo estatuye la aprobación de un asunto propuesto a referéndum. El artículo 120 número 5 indica la atribución de la Asamblea Nacional en la reforma constitucional. El artículo 132 número 6 prescribe la necesidad de una ley para otorgar a organismos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en materia de sus competencias sin alterar o innovar las disposiciones legales. El artículo 134 señala la iniciativa para presentar proyectos de ley. Los artículos 137, 138 y 139 contemplan el trámite parlamentario para la aprobación de las leyes. El artículo 147 números 12 y 14 determina las atribuciones del Ejecutivo para objetar proyectos de ley y convocar a pronunciamiento popular. El artículo 181 dispone las funciones del Consejo de la Judicatura. El artículo 184 número 4 establece la facultad de la Corte Nacional de Justicia para presentar proyectos de ley en materia de administración de justicia. El artículo 438 número 2 estatuye el dictamen constitucional previo para el pronunciamiento popular. Los artículos 441 a 444 indican los mecanismos de modificación constitucional que debe ser dictaminado por la Corte Constitucional para el tratamiento de la propuesta a través de enmienda, reforma parcial o Asamblea Constituyente.

*evaluación, determinando que ‘en el caso de que las y los servidores evaluados no alcancen el 80% de la puntuación serán removidos’, cuando el inciso primero del artículo 87 del mencionado Código indica que, en esos eventos, quienes ‘no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; en caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos’ (...).”*

32. Refiere que “dentro del parámetro cuantitativo de evaluación el Consejo de la Judicatura pretende que el **Comité Evaluador entre a revisar y asigne una puntuación a los criterios que los juzgadores han vertido en sus decisiones, sean autos o sentencias, violándose el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 8 del Código Orgánico de la Función Judicial**” (énfasis en el texto original).
33. Respecto a las Resoluciones Nos. 35-2019, 059-2019, 094-2019, 103-2019 y 116-2019, el accionante realiza una descripción de su contenido.
34. Después de realizar la descripción señalada párrafos previos, el accionante presenta los argumentos vinculados a una presunta inconstitucionalidad por el fondo comprendida en los siguientes temas: **i)** violación al principio de independencia judicial, **ii)** violación a la inamovilidad de los jueces; **iii)** reemplazo inconstitucional de las facultades de la Corte Constitucional; **iv)** violación a la reserva de ley respecto de la tipificación de infracciones; **v)** reemplazo inconstitucional de las facultades de otros órganos constitucionales y de otras Funciones del Estado; **vi)** acciones extraordinarias de protección como factor de la evaluación; **vii)** reemplazo inconstitucional del órgano evaluador; y, **viii)** parámetros que violan el derecho a la defensa y debido proceso.
35. Así, sobre la **violación al principio de independencia judicial** el accionante expone el contenido del artículo 168 numeral 1 de la CRE, el principio 1 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a Independencia de la Judicatura, el artículo 8 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 76 numeral 7 letra k) de la CRE, artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expone sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
36. Indica que el criterio de evaluación vinculado al “análisis de calidad de sentencias” vulneraría este principio; debido a que “*Si la jurisdicción, esto es, la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, corresponde solo a los jueces, ello implica que ningún órgano extraño a la Función judicial puede hacer indicaciones, recomendaciones ni, menos aún, ejercer presiones, sobre cómo administrar justicia en general ni en particular, es decir, en una causa concreta o en una clase de caso determinado*”. En esta misma línea, expone que “(...) el llamado ‘**análisis de la calidad de la sentencia**’ se refiere a la evaluación del **estándar legal de la sentencia (cumplimiento de requisitos legales), a la identificación del problema jurídico y de las fuentes del derecho; y, la motivación lo que incluye su razonabilidad, lógica y comprensibilidad**”. (énfasis en el texto original); lo cual está reconocido en el

artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE, norma que: “no faculta al Consejo de la Judicatura -y tampoco a entes no creados en la Constitución y en la ley, como la ‘Comisión Evaluadora’- a realizar el análisis de una sentencia o decisión judicial para determinar la motivación, pues ésta no se cumple de un modo meramente formal o con la simple cita de preceptos jurídicos o de tratadistas, sino que constituye un juicio lógico que enlaza los hechos y el derecho para obtener como conclusión una consecuencia jurídica. Si la norma constitucional exige que los jueces expliquen la pertinencia de la aplicación de normas y principios jurídicos a los antecedentes de hecho, o lo que es lo mismo, que se fundamente de modo suficiente y razonable, en los hechos y en el derecho, la resolución o sentencia que emite el juez, cuestión desarrollada por la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, **ello no autoriza a la que la autoridad administrativa analice el criterio judicial**” (énfasis en el texto original).

37. De igual modo, refiere que “No es un ‘Comité Evaluador’ integrado por expertos quien pueden declarar una incorrección en la tramitación de un caso, como es la expedición de decisiones inmotivadas. Ello implica una abierta violación del principio de independencia judicial”; y, concluye que: “En definitiva, no se puede revisar un fallo sino por un órgano judicial, el que solo lo podrá hacer por recurso y dentro de la competencia que tiene en razón de éste, pudiendo ese órgano judicial declarar la incorrección del juez a quo e informar al Consejo de la Judicatura para que actúe administrativamente, imponiendo la consecuencia jurídica luego de sustanciar el correspondiente procedimiento. Nada de esto ocurre en virtud de las normas reglamentarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, con las que se pretende evaluar a jueces con la única finalidad de removerlos de su cargo de modo irregular”.
38. En cuanto a la presunta **vulneración a la inamovilidad de los jueces**, el accionante refiere que “La pretendida evaluación que ha resuelto iniciar el Consejo de la Judicatura no es más que un mecanismo empleado con la sola finalidad de remover del cargo al juez evaluado, incurriendo, para ello, en actuaciones irregulares como la de incorporar como parámetro de evaluación, el contenido de las decisiones judiciales dictadas que, probablemente, no sean del agrado del Comité Evaluador”. El accionante refiere el artículo 154 del COFJ<sup>24</sup> vinculado a la pérdida de la jurisdicción, e indica que el mecanismo de evaluación en realidad es un procedimiento administrativo sancionador que concluye con una destitución, situación que ni siquiera se encuentra normada en el artículo 109 del COFJ referente a las infracciones gravísimas, sino que la normativa prevé que “**en el caso de la**

---

<sup>24</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009. “Art. 154.- Pérdida de la jurisdicción.- La jueza o el juez perderán definitivamente la jurisdicción:

1. Por muerte;
2. Por renuncia de su cargo, desde que la misma es aceptada;
3. Por haber transcurrido el tiempo para el cual fue nombrado; no obstante, se extenderán las funciones de la jueza o juez hasta el día en que el sucesor entre en el ejercicio efectivo del cargo;
4. Por posesión en otro cargo público; y,
5. Por remoción o destitución, desde que quede en firme la correspondiente resolución”.

*evaluación, la no superación de la misma no produce como consecuencia inmediata la remoción del juez evaluado, sino la elaboración de una nueva evaluación, y en el evento de que por segunda ocasión se repruebe, se produce causa para remover al servidor del cargo, conforme lo ordena el artículo 87 del Código Orgánico de la Función Judicial” (énfasis en el texto original).*

39. Continúa el accionante indicando que la inamovilidad del cargo es parte de las garantías del principio de independencia judicial y que *“incluso en los casos de procedimientos administrativos disciplinarios, no es procedente utilizar las decisiones judiciales como motivo para lograr la destitución de un juez, prohibiendo que el Estado afecte arbitrariamente a su período de nombramiento sin perjuicio de incurrir en violación a la garantía de la inamovilidad”*. Cita jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente casos relacionados con Ecuador, como son Corte Suprema de Justicia y Tribunal Constitucional vs. Ecuador, y concluye que: *“En definitiva, a la luz de los precedentes citados, la inamovilidad es, tal como se ha visto, un derecho de los juzgadores que, además, forma parte de las garantías del principio de independencia judicial. De este modo, la pretensión del Estado ecuatoriano de, bajo la figura de la evaluación, destituir, cesar o remover del cargo a los jueces evaluados en base a la revisión de sus criterios o a la forma en que se aplicó o interpretó el derecho en los casos concretos, es contrario a ese derecho y solamente confirma y consolida la violación del principio de independencia judicial. Si se pretende cesar en el cargo a un juez, conforme se ha revisado, se deben presentar las causales y seguir los procedimientos previstos en la Constitución y en la ley para que ello ocurra, pues de lo contrario se incurre en quebrantamiento del ya aludido derecho a la inamovilidad”*.
40. Respecto al **reemplazo inconstitucional de las facultades de la Corte Constitucional**, el accionante refiere que únicamente la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección es la encargada de *“realizar la revisión constitucional de decisiones ejecutoriadas de órganos de justicia ordinaria”*; en tal sentido, reitera que el *“análisis de calidad de sentencia”* llevado a cabo por el ente administrativo no puede reemplazar esta función de la Corte Constitucional. Indica además que: *“ la revisión del supuesto fallo contradictorio no puede quedar en manos de órganos no jurisdiccionales, toda vez que la invocación del propio precedente no puede ser mecánica pues, en virtud de esta regla, el tribunal o juez debe estar de acuerdo con los motivos por los que se dictaron las sentencias anteriores, esto es, con su ratio decidendi, además de determinar que el caso aparentemente análogo en realidad responda a los precedentes o si no han variado las circunstancias que deben motivar el fallo. Como queda de manifiesto, estas son cuestiones que revisa la Corte Constitucional en esta acción de defensa de derechos”*.
41. De igual manera, expone que las declaraciones de abandono también son objeto de revisión a través de la acción extraordinaria de protección. Concluye: *“Que un órgano no jurisdiccional pretenda revisar esos factores no solo implica violar la independencia judicial sino, además, en este caso en que esos fallos de jueces*

*nacionales solo pueden ser analizados en respecto de estas cuestiones por la Corte Constitucional a través de acción extraordinaria de protección, resulta inconstitucional no creado por la Constitución o por la ley remplace la competencia que, en esta materia, solo posee de modo privativo la Corte Constitucional”.*

42. Sobre la **violación de la reserva de ley respecto de la tipificación de infracciones**, el accionante transcribe el inciso segundo del artículo 6 de la Resolución No. 10-2019, que posteriormente fue confirmada por la Resolución No. 94-2019, e indica que: “ *el Consejo de la Judicatura, mediante norma reglamentaria crea una infracción administrativa al señalar que de no superarse los criterios de legitimidad y transparencia se incurre en ‘alguna’ infracción gravísima, violando el derecho a no ser sancionado si el acto no está legalmente tipificado como infracción administrativa, como se consagra en el artículo 76, número 3, de la Constitución, violándose la reserva de ley establecida en el artículo 132, número 2, de la Carta Primera”.*
43. Expone que el principio de legalidad se encuentra reconocido constitucionalmente<sup>25</sup> así como en la CADH<sup>26</sup>, en el ICCPR<sup>27</sup> y DUDH<sup>28</sup>. En este mismo sentido, refiere que la reserva de ley en materia de tipificación de infracciones es una garantía del debido proceso, la cual también es aplicable a los procedimientos administrativos. Así, “*tipificar una infracción implica describir una conducta y declararla legislativamente como contraria a Derecho. En este caso, por norma reglamentaria se pretende innovar la ley y establecer que no superar los criterios de legitimidad y transparencia implica incurrir en ‘alguna’ infracción gravísima” (énfasis en el texto original).*

---

<sup>25</sup> CRE.- “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

<sup>26</sup> CADH.- “Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.- Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

<sup>27</sup> ICCPR.- “Artículo 15.-1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”.

<sup>28</sup> DUDH.- “Artículo 11. (...) 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”.

44. Continúa indicando que la CRE exige que las infracciones sean tipificadas por ley formal, es decir, mediante el procedimiento constitucional de creación y aprobadas por la Asamblea Nacional, tal como lo ordenan los artículos 120 número 6<sup>29</sup> y 132 número 2 de la Constitución. En este mismo orden de ideas, indica que las infracciones administrativas en las que pueden incurrir los servidores de la Función Judicial están previstas, expresa y taxativamente, en el Código Orgánico de la Función Judicial, gradándolas, según corresponda, en leves, graves y gravísimas, conforme lo establecen sus artículos 107 a 109<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> CRE.- “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: (...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

<sup>30</sup> COFJ.- “Art. 107.- Infracciones leves.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer amonestación escrita o sanción pecuniaria, a juicio del sancionador, por las siguientes infracciones disciplinarias: 1. Incurrir en tres o más faltas injustificadas de puntualidad o atrasos al trabajo, siempre que no excedan de cinco en un mismo mes, o tres o más abandonos de la oficina en horario de trabajo; 2. Recibir a una de las partes o a su defensor para tratar asuntos relativos a la causa, sin proceder en la forma prevista en el artículo 103 número 14, para que la otra parte pueda ejercer su derecho a concurrir a la audiencia. Esta disposición será aplicable únicamente a las juezas y jueces; 3. Desempeñar actividades extrañas a las funciones que le corresponden durante las horas de trabajo; 4. Agredir de palabra o por escrito a sus compañeros o a otros servidores de la Función Judicial o a los usuarios de los servicios de justicia, con ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que los términos utilizados constituyan injuria grave, según el Código Penal; 5. Incurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio que está obligado; 6. No remitir la información a la que está obligado el servidor o la servidora judicial; 7. Utilizar las instalaciones de trabajo para organizar reuniones o actos ajenos a su función; 8. Realizar actividades de compraventa de bienes o servicios en las instalaciones de trabajo; 9. Ocasionar daño leve a los bienes de la Función Judicial, particularmente los informáticos; y, 10. Haberse aceptado la recusación en un proceso por retardo injustificado en el despacho. La reiteración en cualquiera de estas faltas por tres ocasiones en el período de un año, será motivo de suspensión.

Art. 108.- Infracciones graves.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: 1. Agredir de palabra o por escrito, siempre que los términos empleados constituyan injuria grave, según el Código Penal, o de obra a sus superiores o inferiores jerárquicos, compañeros de trabajo o usuarios del servicio; 2. Acudir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias estupefacientes al lugar de trabajo; o consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes en el lugar de trabajo; 3. Propiciar, organizar o ser activista en paralizaciones del servicio de justicia; 4. Causar daño grave en equipos, documentos, expedientes, enseres y demás bienes bajo su custodia, mantenimiento o utilización, sea por negligencia o por dolo; 5. Reincidir en la omisión del envío de la información a la que está obligado el servidor o la servidora judicial; 6. No firmar intencionalmente actas, providencias o diligencias judiciales; 7. Dejar caducar la prisión preventiva; y, 8. 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. 9. (Agregado por el num. 1 de la Disposición Reformatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014).- Quien no notifique oportunamente providencias, resoluciones y actos administrativos, decretos, autos y sentencias. La reiteración de estas faltas por tres ocasiones en un período de un año, será motivo de destitución.

45. El accionante refiere que a través de una norma reglamentaria esto es el artículo 6, inciso segundo, de la Resolución No. 010-2019, que luego es confirmado por la Resolución No. 094- 2019 se indica: *“de modo irregular, que quienes no superen los criterios de legitimidad y transparencia incurren en "alguna" infracción gravísima falta administrativa que, conforme lo establece el artículo 105 del Código Orgánico de la Función Judicial, se sanciona con la destitución del servidor”*. Expone que de las faltas gravísimas contempladas en el artículo 109 del COFJ ninguna tipifica como tal el no superar los criterios de legitimidad y transparencia por parte del servidor judicial sometido a evaluación; por lo que *“no es constitucionalmente posible que una norma reglamentaria pueda tipificar esta clase de infracciones administrativas, ni mucho menos graduarla como gravísima con el fin arbitrario y desviado de instaurar un sumario administrativo contra el sujeto evaluado para destituido, pese a que su conducta no se subsuma a ninguna de las infracciones descritas en la norma legal citada”*.

---

Art. 109.- *Infracciones gravísimas.- (Reformado por el Art. 6 de la Ley s/n, R.O. 490-2S, 13-VII-2011).- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 1. Vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial; 2. Abandonar el trabajo por más de tres días laborables consecutivos o por más de cinco no consecutivos injustificados en un mismo mes; 3. Haber sido sancionado disciplinariamente con sanción pecuniaria por más de tres veces en el lapso de un año; 4. Retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado; 5. Introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes; 6. Ejercer la libre profesión de abogado directamente o por interpuesta persona; 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable; 8. (Sustituido por el num. 2 de la Disposición Reformatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014; y, sustituido por la Disposición Reformatoria Novena de la Ley s/n , R.O. 175-S, 05-II-2018).- Haber recibido*

*condena en firme con pena de privación de la libertad como autor, coautor o cómplice de un delito doloso o de un delito de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, con pena privativa de la libertad mayor de seis meses. 9. Proporcionar información falsa o utilizar documentos falsos para la selección, concurso de oposición y méritos e inscripción de su nombramiento; 10. Acosar sexualmente a sus inferiores jerárquicos, compañeros de trabajo o usuarios del servicio, u ofrecer favores de este tipo a sus superiores a cambio de obtener un trato preferencial; 11. Solicitar o recibir préstamos en dinero u otros bienes, favores o servicios, que por sus características pongan en tela de juicio la imparcialidad del servidor de la Función Judicial en el servicio que le corresponde prestar; 12. Manipular o atentar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial; 13. Ejecutar en forma irregular el sorteo de causas cuando sea obligatorio dicho requisito para prevenir en el conocimiento de las causas; 14. Revelar, antes de la práctica de la diligencia de confesión, el contenido de las posiciones presentadas en sobre cerrado; 15. No cobrar las tasas por servicios notariales, apropiarse de parte o totalidad de ellas, o cobrar más de lo debido a los usuarios del servicio para beneficiarse; y, 16. Revelar información sobre actos investigativos que por su naturaleza puedan favorecer o perjudicar ilegítimamente a una de las partes. 17. (Agregado por el num 3 de la Disposición Reformatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014).- No comparecer a una audiencia, excepto por caso fortuito o fuerza mayor. 18. (Agregado por el num 3 de la Disposición Reformatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014).- No citar o notificar a las personas investigadas cuando lo han solicitado en las investigaciones previas; o, a las personas procesadas, en las investigaciones procesales, por delitos de ejercicio público de la acción”*.

46. Adicionalmente, refiere que la actuación del Consejo de la Judicatura vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que *“la elaboración de la norma de tipificación debe cumplir una serie de condiciones, dentro de las cuales está su carácter previo y claro”*; por tanto, *“no es constitucionalmente posible redactar una norma indicando que quien está en una situación jurídica incurriría en “alguna” infracción gravísima, sin indicar cuál es esa infracción gravísima”*.
47. Sobre el **reemplazo inconstitucional de las facultades de otros órganos constitucionales y de otras Funciones del Estado**, el accionante refiere que los criterios determinados en la Resolución No. 94-2019 vinculados al cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia no se puntúan, sino que a su criterio buscan la destitución del juez o conjuez nacional.
48. En este sentido, el accionante considera que *“No es, en ningún caso, el Consejo de la Judicatura -y menos aún un Comité Evaluador creado por el Consejo de la Judicatura- el ente encargado de receptar una declaración patrimonial jurada, ni quien puede arrogarse la función de solicitar que voluntariamente se la autorice el levantamiento del sigilo bancario. Tampoco es el órgano encargado de establecer indicios de responsabilidad penal o de realizar la investigación preprocesal de la eventual comisión de un ilícito penal”*. Refiere además que la Contraloría General del Estado (CGE) en virtud de los artículos 212 número 2<sup>31</sup> y 231<sup>32</sup> de la CRE tiene la competencia exclusiva para *“exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juradas de los servidores públicos en general y de los judiciales en particular”*.
49. Expone que: *“Respecto del ‘formulario de autorización voluntaria’ para permitir ‘el acceso a la información patrimonial y bancaria’ ante el Servicio de Rentas Internas, la Superintendencia de Bancos, la Unidad de Análisis Financiero y Económico, y a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se evidencia la intervención del órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial en las actividades correspondientes a órganos de otras Funciones del Estado, como son la Ejecutiva y la de Transparencia y Control Social”*. De igual modo, refiere que el Servicio Nacional de Rentas Internas (SRI) es el competente para revisar y requerir toda

---

<sup>31</sup> CRE.- “Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: (...) 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”.

<sup>32</sup> CRE.- “Art. 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito. Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública”.

información relativa a las declaraciones de impuestos a la renta y no el Consejo de la Judicatura y el Comité Evaluador; en este mismo sentido, refiere que el acceso a la información patrimonial y bancaria es competencia de la Superintendencia de Bancos y a la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros; por lo que, es *“inconstitucional que por decisión del órgano administrativo y disciplinario de la Función judicial, su creado Comité Evaluador intervenga en estos órganos que, según el artículo 213 de la Constitución, ejercen el poder de policía administrativa, como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”*.

- 50.** En cuanto a las acciones extraordinarias de protección como factor de evaluación, el accionante refiere que la Resolución 94-2019 *“establece como deméritos que se deben considerar en la evaluación la vulneración de derechos declarada en acción extraordinaria de protección, para lo cual se considera una certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional respecto a las sentencias y autos de admisión o inadmisión emitidos por los jueces y conjuces a ser evaluados”* (énfasis en el texto original). Según el accionante, este es un parámetro indebido ya que se basó en decisiones emitidas por los anteriores magistrados de la Corte Constitucional, quienes habrían sido criticados por su accionar.
- 51.** Respecto al reemplazo inconstitucional del órgano evaluador el accionante indica que el artículo 181 número 3<sup>33</sup> de la CRE *“entrega de modo exclusivo al Consejo de la Judicatura, la facultad de evaluar a los jueces de la Función Judicial”*, por lo que *“no se posibilita la delegación de esa facultad a cualquier órgano, menos a uno que no es parte de la Función Judicial, o de que esa evaluación sea dirigida por un Comité Evaluador para que, aplicando una metodología, se convierta en órgano de evaluación, en reemplazo del ente público constitucionalmente competente para ejercer esa atribución”*.
- 52.** El accionante cita el artículo 87 del COFJ<sup>34</sup> e indica: *“Una cosa es que la norma antes citada permita que en los procesos de evaluación que debe dirigir solamente el Pleno del Consejo de la Judicatura, exista control social, a través, por ejemplo, de veedurías ciudadanas y control social, conforme lo garantizan los artículos 61, número 2, 95 y 208, número 2, de la Constitución, y otra, muy diferente, que a*

<sup>33</sup> CRE.- *“Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: (...) 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas”*.

<sup>34</sup> COFJ.- *“Art. 87.- Evaluación de desempeño y de productividad.- Las servidoras y servidores de la Función Judicial estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; en caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos.*

*Asimismo se evaluará periódicamente la productividad de los órganos de la Función Judicial en beneficio de la sociedad. La evaluación podrá ser sectorizada por cantón, provincia o región”*.

*pretexto de aquello, mediante normas reglamentarias, se establezcan órganos ad hoc, integrados por personas ajenas al Consejo de la Judicatura y se les delegue, también mediante norma reglamentaria, el ejercicio de una potestad pública privativa como es la evaluadora respecto del Consejo de la Judicatura” (énfasis en el texto original).*

53. Prosigue diciendo que a través de la Resolución No. 10-2019, el Consejo de la Judicatura de modo inconstitucional delega el ejercicio de una potestad administrativa indelegable. Así, *“a través del artículo 5 y del inciso segundo del artículo 7 de la Resolución No. 010-2019, así como de las Resoluciones No. 035-2019 y No. 116-2019, el Consejo de la Judicatura, irregular y expresamente, delega a miembros del Comité Evaluador el ejercicio de una potestad administrativa que la Constitución y la normatividad secundaria de desarrollo le ha conferido de modo privativo: la evaluación a los servidores públicos que integran la Función Judicial de modo general y, de modo específico, la evaluación de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de justicia”*. (énfasis en el texto original). Consecuentemente *“la pretensión de someter a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia a una evaluación ante un Comité Evaluador que no está previsto con antelación en el ordenamiento jurídico interno, para que actúe en inconstitucional remplazo del Consejo de la Judicatura, viola, además, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*.
54. Respecto a **los parámetros que violan el derecho a la defensa y el debido proceso** el accionante refiere que en el ANEXO 1 de la Resolución No. 94-2019, existen lineamientos transversales de evaluación que resultan improcedentes para evaluar la labor de los jueces y conjuces nacionales; siendo entre otros, el informe técnico de investigación al Consejo de la Judicatura presidido por el Dr. Gustavo Jalkh contenido en la Resolución PLECPCCS-T-E-034-16-05-201, del cual los evaluados no pudieron ejercer el derecho a la defensa debido a que no conocían del mismo; por lo que, sería inaceptable que *“se pretenda, ahora, utilizar el informe técnico de investigación (...) toda vez que estos jueces y conjuces nacionales no fueron convocados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio para ejercer defensa alguna ni para ser oídos”*; pero además, el órgano que evaluó al Consejo de la Judicatura feneció.
55. Ahora, en cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, el accionante refiere que la misma se produce por dos motivos *“el primero, cuando el órgano que ejerce la potestad normativa no posee la competencia para desarrollar tal actividad; y, el segundo, cuando se vulnera el trámite o procedimiento constitucional de formación de la norma”*. Alega que en el presente asunto, el Consejo de la Judicatura se ha excedido en las disposiciones de la Norma Suprema por lo que se han transgredido varias disposiciones constitucionales en materia de inamovilidad de los jueces y de independencia judicial; además, cualquier limitación razonable de los derechos constitucionales *“únicamente puede ser establecida en un instrumento normativo de rango de ley, o bien, por supuesto, en una reforma constitucional”*, situación que no puede ampararse en las Resoluciones del Consejo de la Judicatura.

## 4.2. Entidades Accionadas

### 4.2.1 Consejo de la Judicatura

56. Los vocales y el director general del Consejo de la Judicatura presentaron su posición jurídica respecto a la demanda de inconstitucionalidad No. 37-19-IN. Así, respecto al fundamento de las facultades de evaluación del Consejo de la Judicatura, la entidad accionada refiere ser el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial según el artículo 178 de la CRE; y, entre sus funciones constitucionales se encuentra la de dirigir los procesos de selección de jueces así como su evaluación, ascenso y sanción, por lo que *“la noción de evaluar y de dirigir un procedimiento de evaluación, perfectamente incluye, razonablemente, la posibilidad de reglamentarlo, de contar con apoyo técnico y de definir una metodología”*.
57. La entidad accionada menciona que el proceso de evaluación no debe entenderse como un mecanismo sancionatorio; y, que en el caso de los jueces y conjuces de la Corte Nacional éstos tienen varias características. *“En primer término, no pertenecen a la carrera judicial, pues el ingreso al cargo se hace mediante concurso de méritos y oposición, para un período fijo y sin posibilidad de ascenso, dada la naturaleza del puesto (artículos 183 de la Constitución de la República y 173 del Código Orgánico de la Función Judicial) (...) no están inmersos en las categorías de las que habla el artículo 45 del Código Orgánico de la Función Judicial, y obviamente, no puede hablarse de que puedan cambiar de categoría según lo que dice el artículo 50 ibídem, además de que carecen de estabilidad por tener período fijo, como dice artículo 136 del Código (...) La consecuencia de una calificación negativa en el procedimiento administrativo de evaluación de la Corte Nacional, por consiguiente, es la remoción inmediata, sin posibilidad de que puedan ser nuevamente evaluados”*.
58. La entidad accionada refiere que *“la evaluación de los miembros de la Corte Nacional de Justicia, esto es, la calificación del mérito y el cumplimiento de las metas institucionales, debe circunscribirse, estricta, necesaria e ineludiblemente, a la noción de jurisdicción, a la misión del juez y a la idoneidad de éste respecto del ejercicio de la función jurisdiccional”*. En cuanto al mérito expone que el mismo parte de las características que la ley y los principios jurídicos establecen como indispensables para un juez, pero que también, se relacionan con las características que un buen servidor público debe tener, las cuales no solo se encuentran en las Resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura sino en las exigencias comunes de *“probidad, honestidad y honradez (artículo 231), además de imparcialidad (artículo 232). A ello se suma que cualquier servidor público, como es el juez, no puede incurrir en pluriempleo, nepotismo, discriminación o violación a los derechos humanos (artículos 11 número 3, 174 y 230)”*.
59. El Consejo de la Judicatura expone que no existió declinación de competencia privativa en el desarrollo de la evaluación a los jueces y conjuces de la Corte

Nacional al Comité Evaluador y Comité de Expertos, debido a que su competencia constitucional recae en dirigir el procedimiento de evaluación, lo que le permite contar con comités de apoyo y definir una metodología; por lo que *“la previsión de un Comité de Expertos, cuya función es brindar asistencia técnica para la elaboración de la metodología de la evaluación, misma que fue aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, no comporta una resignación de las competencias del Consejo. Simplemente se trata de un comité de apoyo, de asesoría técnica y especializada. Nótese, además, que el propio Consejo de la Judicatura nunca perdió sus atribuciones de evaluación, porque a la final, la aprobación de la metodología le correspondió única y exclusivamente a él y no al Comité de Expertos”*. En cuanto al Comité Evaluador la entidad accionada refiere que tampoco es un ente con autoridad pública alguna, por lo que no se podría hablar de delegación; y éste *“se limitó a presentar un informe final de resultados de la evaluación integral, que en ningún caso constituye un acto administrativo”*.

60. Sobre la supuesta incorporación de criterios ajenos a los aspectos cuantitativos y cualitativos, el Consejo de la Judicatura refiere que además de dirigir el proceso de evaluación, constitucionalmente tiene la competencia de definir los parámetros técnicos para la evaluación; en tal sentido *“el artículo 6 del Reglamento para la Evaluación Integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia es totalmente conforme con las exigencias y requisitos que la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial imponen para un servidor público, en general, y para un miembro de la Corte Nacional, en particular”*.
61. Respecto a la presunta vulneración al principio de legalidad debido a la supuesta incorporación de infracciones, la entidad accionada indica que es falso que se incorpore una infracción en el artículo 6 del Reglamento para la Evaluación Integral de las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional, sino *“lo que se hace es derivar al procedimiento administrativo sancionador la investigación de una presunta infracción que se pueda encontrar al evaluar la legitimidad y transparencia”*.
62. Indica además que el efecto jurídico de *“la reprobación en un procedimiento administrativo de evaluación es simplemente la remoción”* y no la destitución como afirma el accionante. Concluyendo que el artículo 6 del Reglamento para la Evaluación Integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia: *“no incorpora una sanción para el caso de que los evaluados reprueben, así como tampoco innova el catálogo de sanciones. Simplemente, autoriza a que se inicie un procedimiento administrativo sancionador por el órgano competente, cuando durante la evaluación aparece la sospecha del cometimiento de una infracción, lo cual es absolutamente conforme con lo dispuesto en el número 8 del artículo 83 de la Constitución de la República. El órgano evaluador, en suma, no juzga, no impone sanciones. Sólo establece el mérito del miembro de la Corte Nacional de Justicia, en relación con los fines institucionales de la administración de justicia. En ello, no existe inconstitucionalidad alguna”*.
63. En cuanto al análisis de sentencias y autos como factor de evaluación, el Consejo de

la Judicatura expone que justamente estos instrumentos legales son en los que “*se aprecian elementos esenciales del perfil del servidor judicial, según el artículo 37 del Código Orgánico de la Función Judicial*” y que además, el mecanismo de evaluación se apartó de la pura producción numérica, “*sino que pretendió apreciar el mérito del juez según su misión fundamental*”. Explica también que “*el análisis de las sentencias y autos y la sustanciación oral de los evaluados frente a un comité, ningún efecto procesal produce, ni altera de modo alguno la situación de las partes que litigaron el proceso*”, debido a que estas decisiones se encuentran ejecutoriadas y ejecutadas y no están pendientes de acción extraordinaria de protección.

64. Sobre la presunta vulneración al principio de independencia judicial, la entidad accionada refiere que existe una apreciación errada del accionante, vinculada a que la evaluación se realizó por la calidad de los fallos emitidos por los jueces y conjuces evaluados, y que el efecto de no superar la evaluación no es la destitución sino la remoción. El Consejo de la Judicatura indica que no existe ninguna injerencia en contra de la potestad de administrar justicia por parte de los jueces y conjuces evaluados, sino que se utilizaron sus fallos como elemento de calificación en un proceso de evaluación, el cual no tiene carácter sancionatorio, “*sino que su objetivo es denotar el mérito del juez y el cumplimiento de metas institucionales de la Función Judicial*”.
65. Insiste la entidad accionada en que la remoción no puede ser entendida como un mecanismo sancionatorio, simplemente es la consecuencia de la separación del cargo por falta de mérito “*no se basa en la tacha moral o ética, sino en la falta de mérito, pero permite el pleno ejercicio de ocupar cargos públicos al removido, en cualquier tiempo, incluso, de postularse nuevamente para ser juez de la Corte Nacional*”. Así mismo, indica que las Resoluciones determinaron las prohibiciones para ser miembro del Comité Evaluador lo que perseguía respetar el principio de independencia judicial, ya que no interferían en procesos activos en los que se encontraría pendiente una decisión judicial.
66. En cuanto a la presunta vulneración a la inamovilidad de los jueces, el Consejo de la Judicatura refiere que “*la inamovilidad del juez no significa la perpetuación en el cargo, la ausencia de responsabilidad o la permisión de la carencia de cualidades para el ejercicio de la función. Bien entendida, la inamovilidad judicial significa, como garantía de independencia, que los jueces no pueden ser separados del cargo sin cumplirse unas causas previstas en la ley*”, situación que se ha presentado en el presente asunto debido a que el proceso de evaluación no es un mecanismo sancionatorio.
67. Respecto al supuesto reemplazo inconstitucional de las facultades de la Corte Constitucional y de otros órganos públicos, la entidad accionada menciona que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es fuente de derecho, la cual fue empleada como factor de evaluación del mérito del juez, “*sin que sea posible, dadas las características y autos seleccionados, que se altere la situación de las partes o del proceso, justamente, porque éste debe estar total y absolutamente concluido. Así, en*

*definitiva, sería imposible reemplazar a la Corte Constitucional, porque las sentencias y autos que se utilizaron en la evaluación no permiten revisión procesal alguna”.*

- 68.** En cuanto a la intromisión de competencias de la CGE, UAFE, SRI y de las Superintendencias de Bancos y Compañías, el Consejo de la Judicatura manifiesta que nunca ha ejercido las competencias de esas entidades; y, que es *“totalmente legítimo que se tomen en cuenta factores que denoten esas cualidades”*, esto es honestidad y probidad como elementos del mérito del juez. Expresa que *“la firma del formulario era voluntaria, simplemente la negativa constituye un mal indicio en contra del evaluado. Pero, ¿acaso esta circunstancia necesariamente traía como consecuencia la destitución, es decir, la imposición de una sanción? La respuesta es absolutamente negativa. Sin dejar de lado que el parámetro de legitimidad y transparencia no se puntuaba -y lo admite el propio actor- lo único que producía cualquier infracción al artículo 231 de la Constitución de la República era que el Consejo de la Judicatura pueda denunciar la falta al órgano de control competente. Nada más”.*
- 69.** Sobre la presunta transgresión al derecho a la defensa y debido proceso la entidad accionada insiste en la diferencia entre un procedimiento administrativo sancionador y la evaluación llevada a cabo a los miembros de la Corte Nacional al referir que ésta *“busca evidenciar el mérito y el cumplimiento de metas institucionales, el debido proceso no se exige del mismo modo que un procedimiento disciplinario, porque el evaluado no tiene necesidad de defenderse. Simplemente bastará que sea informado debidamente de los aspectos sobre los que versará la evaluación para garantizar la seguridad jurídica”.* Pero además, de considerar que existía vulneración a derechos constitucionales, existía la acción de protección para tutelar estos derechos.
- 70.** Finalmente, en cuanto a las alegaciones respecto a la inconstitucionalidad formal el Consejo de la Judicatura refiere que el accionante repite los argumentos de fondo, por lo que, es innecesario pronunciarse al respecto.

- 71.** En atención a lo expuesto, solicitan se deseche la demanda de inconstitucionalidad.

#### **4.2.2 Procuraduría General del Estado**

- 72.** La Procuraduría General del Estado (PGE), refiere que el accionante *“no ha señalado de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad por fondo de la norma impugnada sólo ha señalado de manera general que la norma es inconstitucional, es así que, su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas recurridas”.*
- 73.** En cuanto a la presunta vulneración al principio de independencia judicial, la PGE expone que *“el constituyente y el legislador, han regulado el ámbito de funciones y competencias del Consejo de la Judicatura, en específico el art. 181 numerales 1, 3 y*

*5 de la CRE nos dan el marco de las funciones, entre ellas indiscutiblemente se encuentran las de definir y ejecutar las políticas de mejoramiento del sistema judicial, la potestad de dirigir la evaluación a través de procedimientos públicos y de velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, estas facultades deben entenderse de manera interdependiente con los principios de la administración de la justicia y de la Función Judicial establecidos en los art. 168 y 172 de la CRE”.*

- 74.** Manifiesta que la cuestión a resolverse en el presente asunto es si la evaluación llevada a cabo por el Consejo de la Judicatura afecta al principio de independencia y estabilidad de los jueces; para atender esta cuestión, la PGE parte de los criterios mínimos establecidos para el ejercicio de la función de los servidores públicos, de la cual también son parte los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia; *“así el art. 227 de la CRE establece que la administración pública es un servicio a la colectividad que se rige por la transparencia y la evaluación, situación que es concordante con lo establecido en los arts. 170 y 187 del mismo cuerpo normativo relativo a la Función Judicial y su necesidad de evaluación permanente”*; por lo que, la evaluación en un primer momento debe entenderse como un proceso que *“permite medir si las actuaciones de estos se sujetan a los objetivos de una institución, en tal sentido la evaluación permite verificar parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de las instituciones y de los servidores públicos. En tal sentido la evaluación es una herramienta que permite adoptar decisiones con el fin de cumplir con los principios constitucionales de la administración pública habida cuenta que siendo servicios a la colectividad deben enfocarse en procesos de mejora continua”*.
- 75.** Continúa manifestado que el proceso de evaluación no puede considerarse atentatorio a la independencia y estabilidad judicial, sino que es un *“sistema de mejora de la actividad judicial que permite fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia”*; además que la permanencia de los evaluados en sus cargos está ligado a su capacitación, integridad y capacidad; por lo que *“las resoluciones impugnadas por el accionante, no incurren en violaciones de derechos constitucionales, ya que las potestades del Consejo de la Judicatura, determinadas en la norma constitucional y el Código Orgánico de la Función Judicial entre las que se encuentran las de dirigir los procesos de evaluación de jueces se han adecuado a lo dispuesto por el constituyente y por el legislador”*.
- 76.** En atención a lo manifestado, la PGE solicita se rechace la demanda 37-19-IN.

## **V. Control Constitucional**

### **5.1. Control formal**

- 77.** El accionante aduce la inconstitucionalidad por la forma de las Resoluciones del Consejo de la Judicatura números 010-2019, por la que se emite el *“Reglamento para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”*; 035-2019 por la que se expide el *“Instructivo*

*para la conformación y funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral de las y los Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”; y, 094-2019 de 18 de junio de 2019, que determina “Aprobar el informe final correspondiente a la metodología de evaluación integral para las y los Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo”.*

- 78.** El accionante acusa la inconstitucionalidad formal de tres de las seis Resoluciones del Consejo de la Judicatura accionadas, demandando que contravienen los siguientes artículos de la Constitución: 11 número 8; 84; 103 inciso cuarto; 104 inciso final; 106 inciso segundo; 120 número 5; 132 número 6; 134; 137; 238; 13; 147 números 12 y 14; 181; 184 número 4; 438 número 2; y, 441 a 444<sup>35</sup>.
- 79.** Esta Corte Constitucional al respecto denota la importancia de analizar el artículo 226 de la Constitución que determina: “*Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las **competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución**” (énfasis agregado). Es decir, se contempla constitucionalmente el denominado “principio de legalidad”, el mismo que esta Corte Constitucional advierte contiene un alcance ampliado, ya que actualmente se lo refiere como principio de *estricta legalidad* o principio de *juridicidad* de la administración pública, conformado por la legalidad formal en cuanto al ejercicio de las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley, así como por la legalidad material, ya que estas actuaciones deben efectivizar y garantizar los derechos constitucionales.*
- 80.** En este punto la Corte Constitucional enfatiza que el artículo 114 de la LOGJCC dispone: “*Art. 114.- Alcance del control formal.- El control formal de*

---

<sup>35</sup> El artículo 11 número 8 contempla el principio de progresividad por el cual ninguna norma puede anular el ejercicio de los derechos. El artículo 84 determina como una garantía normativa el que los órganos con potestad de emitir normas deben adecuarse formal y materialmente a la Constitución. El artículo 103 inciso cuarto dispone el pronunciamiento popular para una reforma constitucional. El artículo 104 inciso final establece el dictamen de constitucionalidad de las propuestas para el pronunciamiento popular. El artículo 106 inciso segundo estatuye la aprobación de un asunto propuesto a referéndum. El artículo 120 número 5 indica la atribución de la Asamblea Nacional en la reforma constitucional. El artículo 132 número 6 prescribe la necesidad de una ley para otorgar a organismos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en materia de sus competencias sin alterar o innovar las disposiciones legales. El artículo 134 señala la iniciativa para presentar proyectos de ley. Los artículos 137, 138 y 139 contemplan el trámite parlamentario para la aprobación de las leyes. El artículo 147 números 12 y 14 determina las atribuciones del Ejecutivo para objetar proyectos de ley y convocar a pronunciamiento popular. El artículo 181 dispone las funciones del Consejo de la Judicatura. El artículo 184 número 4 establece la facultad de la Corte Nacional de Justicia para presentar proyectos de ley en materia de administración de justicia. El artículo 438 número 2 estatuye el dictamen constitucional previo para el pronunciamiento popular. Los artículos 441 a 444 indican los mecanismos de modificación constitucional que debe ser dictaminado por la Corte Constitucional para el tratamiento de la propuesta a través de enmienda, reforma parcial o Asamblea Constituyente.

*constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución”, siendo el principio establecido en el artículo 226 de la Norma Suprema, esto es la **juridicidad**, la base constitucional para las actuaciones de los órganos de poder público, ya que desde el ámbito formal “**ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley**”.*

81. El artículo 177 de la Constitución en cuanto a las atribuciones del ámbito administrativo de la Función Judicial realiza la siguiente remisión constitucional a la ley, así: “**Art. 177.- La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia**” (énfasis añadido).
82. El artículo 181 números 1, 3 y 5 de la Constitución constante en los considerandos de las Resoluciones impugnadas determina: “**Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: 1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial”; 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas y, 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.** (énfasis agregado).
83. En tanto que el artículo 264 número 10 del Código Orgánico de la Función Judicial dispone: “**Art. 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**” (énfasis añadido).
84. Es así que el Consejo de la Judicatura se encuentra autorizado constitucional y legalmente para emitir la normativa que se encuadre dentro de la administración y organización del régimen interno de la Función Judicial, a través de la expedición de Instructivos, Manuales, Resoluciones, Reglamentos necesarios para el funcionamiento orgánico institucional.
85. En definitiva, la misma Constitución habilita que la ley, en este caso el Código Orgánico de la Función Judicial, determine cuáles serán las competencias que podrá ejercer el órgano administrativo de la Función Judicial, esto es el Consejo de la Judicatura, contándose entre ellas con la potestad normativa reglamentaria. Esta Corte Constitucional, no advierte la configuración de la alegada inconstitucionalidad formal de las Resoluciones números 010-2019, 035-2019 y 094-2019 impugnadas.

## 5.2 Control material

86. En el presente asunto, tal como se desprende del párrafo 28 *ut supra* el accionante de manera general considera que el Consejo de la Judicatura vulneró preceptos constitucionales, legales y convencionales respecto al proceso de evaluación a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia; sin embargo, este Organismo encuentra que no existe un argumento claro y completo en el marco del control abstracto de constitucionalidad para hacer un pronunciamiento individualizado respecto a cada una de las Resoluciones impugnadas; sino que, debido a que el accionante engloba en diferentes temas presuntas incompatibilidades constitucionales, esta sentencia abordará, en el marco del derecho a la independencia judicial, diversos problemas jurídicos vinculados justamente a los cuestionamientos planteados por el accionante ligados al proceso de evaluación a los jueces y conjuces de la Corte Nacional del año 2019.

### 5.2.1 Estándares generales sobre independencia judicial

87. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha referido que, para el ejercicio esencial de la función judicial, los jueces deben contar con garantías específicas sobre independencia judicial<sup>36</sup>. Así, entre los objetivos principales que tiene la separación de poderes públicos está la garantía de la independencia judicial<sup>37</sup>; la cual debe ser respetada por el Estado *“tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, como en su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. En todo caso, el objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación”*<sup>38</sup>.

88. El Ecuador no es ajeno al reconocimiento de esta garantía; así, el artículo 168 de la CRE dispone que la Administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará, entre otros principios, la garantía de independencia judicial, debido a que los *“órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley”*.

89. Al respecto, este Organismo ha explicado que: *“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*

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67. Ver también: Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383, párr. 52

<sup>37</sup> Cfr. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73.

<sup>38</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Aritz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55.

*competente, conforme al artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución.(...)La independencia judicial constituye, por tanto, una garantía básica del debido proceso judicial, pero no solo por el derecho específico a ser juzgado por un juez independiente, sino además porque de la independencia de la jueza o juez depende, a su vez, la debida protección de otros derechos y principios, algunos de los cuales integran el debido proceso”<sup>39</sup>.*

- 90.** Adicionalmente, el Tribunal Interamericano ha indicado que de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: *“un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas”<sup>40</sup>*. Sobre el adecuado proceso de nombramiento, la Corte IDH ha indicado que *“todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial. En consecuencia, se debe seleccionar a los jueces exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar”<sup>41</sup>*.
- 91.** En cuanto a la inamovilidad en el cargo, los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas establecen: *“11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad (...) 12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”<sup>42</sup>*; de igual modo, estos Principios indican que: *“18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”*; en esta misma línea, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que *“los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley”<sup>43</sup>*. La Corte IDH después de realizar un análisis respecto a la inamovilidad en el cargo basada en los elementos referidos, ha concluido que: *“la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Quiere decir esto que si el Estado incumple una de estas garantías afecta la inamovilidad y, por tanto,*

<sup>39</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 25-26.

<sup>40</sup> Cfr. Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello Y Otros) Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Párr. 144.

<sup>41</sup> Cfr. Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Párr. 191 y 195.

<sup>42</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>43</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14.

*no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial”<sup>44</sup>. En tal sentido, se entiende que la garantía de inamovilidad no es absoluta, sino que los jueces pueden ser removidos por ciertas causas graves, justificadas y atendiendo a un debido proceso.*

- 92.** Ahora, respecto a la garantía contra presiones externas los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan *“basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”<sup>45</sup>.*
- 93.** En atención a lo mencionado, se puede concluir que el respeto a la independencia judicial implica la protección a las garantías judiciales; la independencia judicial se traduce en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales y esté previsto en la Ley, o porque se ha cumplido el término o período de su mandato.
- 94.** Esta Corte Constitucional enfatiza que la independencia judicial es un derecho de los justiciables, una garantía del debido proceso y un principio que se constituye en un elemento estructural del sistema de administración de justicia, que proscribe injerencias en la Función Judicial, internas y externas, como premisa para preservar la calidad del servicio de justicia.
- 95.** De otro lado, este Organismo considera que, para garantizar la eficiencia y el cumplimiento de los fines constitucionales y legales atribuidos a la administración de justicia como un servicio público, la misma puede ser evaluada. En este sentido, los operadores de justicia, y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, como parte de la administración de justicia y al ser su máximo órgano, no pueden quedar fuera de procesos de análisis de gestión que permitan el mejoramiento del sistema jurídico a nivel nacional. Efectivamente, los mecanismos de evaluación deben ser vistos como herramientas empleadas para mejorar el sistema de administración de justicia, mas no como instrumentos para sancionar, siempre que sean procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad de acuerdo con la Constitución y la ley.
- 96.** En este orden de ideas, a continuación, se formula el primer problema jurídico a resolver respecto al proceso de evaluación llevado a cabo en contra de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia:

---

<sup>44</sup> Cfr. Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No. 12. Debido Proceso. Pág. 102.

<sup>45</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Principio 2. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

**5.2.2. ¿Las Resoluciones Nos. 10-2019 y 035-2019 emitidas por el Consejo de la Judicatura delegó de modo inconstitucional una competencia privativa como es la potestad de evaluar a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia?**

97. El accionante ha referido que las Resoluciones Nos. 10-2019 y 035-2019 delegó de modo inconstitucional la competencia privativa de evaluar determinada para el Consejo de la Judicatura al Comité Evaluador y al Comité de Expertos; por su parte, la entidad accionada ha indicado que su actuar se ha enmarcado en las disposiciones constitucionales y legales pertinentes y que no existe delegación de funciones a estos comités y que la aprobación de la metodología, como las decisiones finales han sido tomadas por el Consejo de la Judicatura.
98. Al respecto, y tal como se expuso en el acápite del control formal, el Consejo de la Judicatura se encuentra autorizado constitucional y legalmente para emitir la normativa que se encuadre dentro de la administración y organización del régimen interno de la Función Judicial, a través de la expedición de Instructivos, Manuales, Resoluciones, Reglamentos necesarios para el funcionamiento orgánico institucional.
99. La Resolución No. 10-2019 contiene el *“Reglamento para la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”* en sus artículos 4 y 5 exponen las funciones del Comité de Expertos y del Comité Evaluador. Así, el artículo 4 de la mentada resolución determina como función del Comité de Expertos *“prestar la asistencia técnica en la elaboración de la metodología de la evaluación, para aprobación del Pleno del Consejo de la Judicatura”*, es decir, este ente apoyaba en la elaboración de una metodología técnica a la entidad encargada de la evaluación, y era éste, es decir, el Consejo de la Judicatura, quien la aprobaba. En cuanto al Comité Evaluador, el artículo 5 de la Resolución No. 10-2019 determinaba que su función *“será llevar a cabo la evaluación aplicando la metodología y demás instrumentos aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura”*. Adicionalmente, la disposición final segunda determinaba que diferentes direcciones del Consejo de la Judicatura intervendrían en el proceso de acuerdo a sus competencias.
100. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura emitió la Resolución No. 35-2019 la cual contiene el *“Instructivo para la Conformación y Funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral a las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional del Ecuador”* este instrumento en su artículo 4 nuevamente expuso que el objeto del Comité de Expertos era *“dar asistencia técnica en el diseño de la metodología desarrollada por el Consejo de la Judicatura y que será aprobada por el Pleno”*. Por su parte, el artículo 5 determinaba el objeto del Comité Evaluador, el cual era *“aplicar la metodología, instrumentos y criterios aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura”*.
101. El artículo 7 de la mentada Resolución contenía las responsabilidades del Comité de

Expertos, siendo estas: *“asistir a las reuniones técnicas para la revisión y retroalimentación de la metodología desarrollada por el Consejo de la Judicatura y presentarán las recomendaciones respectivas. El Comité de Expertos conjuntamente con las y los servidores del Consejo de la Judicatura, presentarán ante el Pleno un informe final de metodología de la evaluación y un cronograma, para su aprobación”*. En cuanto a las responsabilidades del Comité Evaluador el artículo 8 de la misma Resolución indicaba que conjuntamente con los servidores del Consejo de la Judicatura *“será responsable de aplicar la metodología y el cronograma aprobados y elaborar el informe final de resultados del proceso de evaluación integral”*; informe que era aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

- 102.** Esta Corte Constitucional observa que del contenido de las Resoluciones en mención no se evidencia que dicho organismo haya delegado o resignado la competencia de evaluación prevista en el artículo 181 de la CRE, al Comité de Expertos, ya que el diseño de metodología de la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, fue consolidada entre los aportes de las Direcciones y Unidades del Consejo de la Judicatura y el contingente del Comité de Expertos, siendo finalmente aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
- 103.** En tanto que, el informe de resultados del Comité de Evaluadores de la misma manera contó con los aportes de las y los servidores designados por el Consejo de la Judicatura, siendo el Pleno de este Organismo, el que aprobó los resultados, conoció las reconsideraciones y tomó la decisión final del proceso de evaluación.
- 104.** Adicionalmente, el ejercicio de asesoría de los Comités de Expertos en los procesos relacionados a la Corte Nacional de Justicia se encuentra determinada en el artículo 177 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)<sup>46</sup>. Es así que en los años 2014 y 2017 para la renovación parcial de este órgano jurisdiccional, los evaluados aceptaron ya la actuación de estos Comités.<sup>47</sup> Finalmente, se debe

---

<sup>46</sup> El COFJ en el artículo 177 número 2 establece: *“2. Comité de expertos. El Pleno del Consejo de la Judicatura nombrará a un Comité de expertos independientes que deberán cumplir con los mismos requisitos que para ser juez de la Corte Nacional, a fin de que le asista técnicamente en el proceso de evaluación a las y los postulantes, mediante un informe sobre la validez y pertinencia de: a) La calidad de los fallos emitidos por las y los postulantes en caso de acreditar experiencia judicial; b) La calidad de la intervención profesional, que se acreditará con copias de demandas, contestaciones, alegatos y las sentencias dictadas en las causas que hayan patrocinado, cuando las y los postulantes acrediten ejercicio profesional; c) Las evaluaciones que hubiera merecido la o el docente universitario exclusivamente en los cursos de derecho impartidos en una o más facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas; d) La calidad de las obras jurídicas de autoría de las y los postulantes, en caso de presentar obras jurídicas; e) Los estudios especializados, en caso de haber acreditado los mismos con el respectivo título legalizado y siempre que se hubiere acompañado el pensum de estudios, la carga horaria y, si hubiere, el trabajo escrito de grado; f) La experiencia judicial, las obras jurídicas y los estudios especializados necesariamente deberán ser conexos con la materia de la Sala para las que postulan; g) Las evaluaciones sobre desempeño laboral, en el caso de las funcionarias y funcionarios de carrera administrativa de la Función Judicial. Este informe no tendrá carácter vinculante”*.

<sup>47</sup> Resolución del Consejo de la Judicatura No. 113-2014 de 27 de junio de 2014 contentiva del Reglamento del Concurso Público de Méritos y Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social para la Renovación Parcial de la Corte Nacional de Justicia

considerar que la Reforma al COFJ publicada el 08 de diciembre de 2020 determina que, para las futuras evaluaciones, se contará también con al menos dos exjueces o exjuezas de la Corte Nacional de Justicia con destacada trayectoria<sup>48</sup>.

- 105.** En definitiva, el Consejo de la Judicatura ha conservado para sí la competencia final de evaluar a las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia, estas regulaciones han previsto la participación de las Direcciones, Unidades, servidoras y servidores de ese organismo de poder público para aportar y coadyuvar en la tarea de los Comités. La decisión final de todo el proceso de evaluación ha correspondido al Pleno del Consejo de la Judicatura, órgano administrativo de la Función Judicial competente para hacerlo, guardando concordancia con los artículos 178, 181 números 2, 3 y 5; y, 187 de la Constitución.
- 106.** Respecto del siguiente punto de análisis, el accionante ha expuesto que existiría vulneración al principio de independencia judicial en relación al criterio de evaluación vinculado al *“análisis de calidad de sentencias”*, ya que la jurisdicción corresponde únicamente a los jueces, por lo que *“ningún órgano extraño a la Función Judicial puede hacer indicaciones, recomendaciones ni, menos aún, ejercer presiones, sobre cómo administrar justicia en general ni en particular, es decir, en una causa concreta o en una clase de caso determinado”*. Adicionalmente, ha referido que el estándar legal de la sentencia, identificación del problema jurídico, de las fuentes del derecho y del de motivación *“no faculta al Consejo de la Judicatura - y tampoco a entes no creados en la Constitución y en la ley, como la “Comisión Evaluadora”- a analizar el criterio judicial”*, sino que la competencia de revisar un

---

*“Artículo 42.- Comité de expertos. - Para la valoración en la etapa de méritos, el Pleno del Consejo de la Judicatura, será asistido técnicamente por un comité de expertos a cuyos integrantes el Pleno del Consejo de la Judicatura nombrará considerando requisitos similares a los establecidos en la Constitución de la República del Ecuador para juezas y jueces de Corte Nacional de Justicia. El comité de expertos estará constituido por cinco (5) miembros titulares y cinco (5) suplentes de fuera del Consejo de la Judicatura. Las y los candidatos para ser designados como expertos y expertas deberán cumplir los siguientes requisitos: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política; 2. Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país; y, 3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez (10) años.*

*Artículo 43.- Obligaciones y responsabilidades del comité de expertos.- El comité de expertos tendrá las siguientes obligaciones y responsabilidades: a) Asesorar sobre la valoración de los documentos que presenten las personas postulantes en la etapa de méritos; b) Elaborar cien (100) preguntas, cada experta o experto, que serán incluidas como parte del banco de preguntas para la aplicación de la prueba teórica; c) Elaborar veinte (20) casos, cada experta o experto, para la aplicación de la prueba práctica; d) Elaborar informes para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura, sobre las actividades asignadas; e) Revisar y depurar el banco de preguntas del que dispone la Escuela de la Función Judicial y que será utilizado para este concurso; f) Guardar absoluta reserva sobre cualquier documento o información que sea parte del concurso de méritos y oposición, así como sobre sus informes; y, g) Las demás que le asigne el Pleno del Consejo de la Judicatura”.*

Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2014cj/113-2014.pdf>

Reformada en la Resolución del Consejo de la Judicatura No. 131-2017 de 26 de julio de 2017

Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2017/131-2017.pdf>

<sup>48</sup>Artículo 89.1 en Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial (R.O.S. 345 de 08 de diciembre de 2020).

fallo únicamente la tiene un órgano judicial a través de los recursos que la legislación prevé, *“pudiendo ese órgano judicial declarar la incorrección del juez a quo e informar al Consejo de la Judicatura para que actúe administrativamente, imponiendo la consecuencia jurídica luego de sustanciar el correspondiente procedimiento”*. De igual modo, ha referido que debido al criterio de evaluación de *“análisis de calidad de sentencias”* el Consejo de la Judicatura estaría reemplazando a la Corte Constitucional en cuanto a su competencia para resolver acciones extraordinarias de protección, pero además el empleo de una certificación de la Corte Constitucional respecto a sentencias emitidas por la anterior conformación de esta magistratura, que además según el accionante fue cuestionada, no debía considerarse para calificar los deméritos en la evaluación.

- 107.** En cuanto a estas alegaciones, el Consejo de la Judicatura refirió que justamente en los autos y fallos *“se aprecian elementos esenciales del perfil del servidor judicial, según el artículo 37 del Código Orgánico de la Función Judicial”*. Explicó que *“el análisis de las sentencias y autos y la sustanciación oral de los evaluados frente a un comité, ningún efecto procesal produce, ni altera de modo alguno la situación de las partes que litigaron el proceso”*, debido a que estas decisiones se encuentran ejecutoriadas y ejecutadas y no están pendientes de acción extraordinaria de protección. Así mismo, la entidad accionada refirió que no existe ninguna injerencia en contra de la potestad de administrar justicia por parte de los jueces y conjuces evaluados, sino que se utilizaron sus fallos como elemento de calificación en el proceso de evaluación, el cual no tiene carácter sancionatorio, *“sino que su objetivo es denotar el mérito del juez y el cumplimiento de metas institucionales de la Función Judicial”*. Sobre el supuesto reemplazo de competencias por parte del Consejo de la Judicatura a la Corte Constitucional, la entidad indicó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es fuente de derecho, la cual fue empleada como factor de evaluación del mérito del juez, sin que esto haya alterado la situación jurídica de las partes ya que los procesos analizados habían concluido.
- 108.** En atención a estas alegaciones, este Organismo plantea como segundo problema jurídico a resolver:

**5.2.3 ¿Las Resoluciones Nos. 10-2019 y 94-2019 que contienen los criterios de evaluación integral que incluyen como criterio cualitativo al análisis de calidad de sentencias, por parte del Consejo de la Judicatura, vulneró el derecho a la independencia judicial?**

- 109.** El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia<sup>49</sup>; por lo tanto, su fin es la protección y garantía de los derechos.

---

<sup>49</sup> CRE.- *“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”*.

- 110.** Ahora bien, en un Estado constitucional, la noción de legitimidad se encuentra conectada a la función judicial; debido a que la misma *“implica la capacidad atribuida y garantizada a un tercero -el juez- para que, en el ámbito del ordenamiento jurídico, adopte decisiones a través de la interpretación y en relación con los principios del ordenamiento constitucional, con el fin de resolver un conflicto o litis”*<sup>50</sup>, en el caso ecuatoriano, la Constitución de la República en su artículo 178 determina a los órganos jurisdiccionales, siendo estos: la Corte Nacional de Justicia; las Cortes Provinciales de Justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz, que a su vez deben regirse por el principio determinado en el artículo 172 de la Carta Constitucional que dispone: *“Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. 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”*.
- 111.** Es decir, las disposiciones constitucionales justifican por qué un tercero cuenta con un tipo de poder institucionalmente reconocido y aceptado que le permite vincular el comportamiento de las partes. Consecuentemente, el administrador de justicia, para ser tal, debe garantizar que sus fallos se basen en argumentos en los que se demuestre que la opción asumida está fundada sobre el Derecho, el cual está enmarcado en la Constitución y la ley. En esta misma línea, la administración de justicia debe ser entendida como un servicio público, el cual está destinado a solucionar los conflictos que se plantean en el seno de la comunidad, ya sea entre particulares entre sí, o entre particulares y el poder público.
- 112.** Tal como se refirió anteriormente, la independencia judicial se encuentra respaldada por diversas garantías, entre estas el adecuado proceso de nombramiento de jueces, el cual busca que en atención a los méritos y calidades se asegure la posibilidad de que en igualdad de condiciones se pueda acceder a una plaza en la función judicial. Pero ¿qué sucede una vez que el funcionario ha ingresado a la función judicial y posee la legitimidad de resolver controversias jurídicas?; pues, como se indicó previamente debe basar sus decisiones en el fin mismo del Estado constitucional de derechos, esto es en tutelarlos en atención a la Constitución y la Ley; y por su parte el Estado no debe interferir en su esfera de acción, debido a que podría generarse una violación a la independencia judicial.
- 113.** En muchas ocasiones la opinión ciudadana respecto a la administración de justicia, se relaciona con quejas referentes a la mala atención al usuario, lentitud para solucionar los conflictos, inoperancia de la ejecución de sus decisiones, escasa accesibilidad,

---

<sup>50</sup> Gonzáles Mantilla, Gorki. Las garantías para el desempeño profesional del juez y la independencia Judicial en un Estado constitucional. Revista Derecho & Sociedad, No. 28, Lima, PUCP, 2007, pág. 235 disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17221>

elevados costos, la pobre calidad o parcialidad de sus fallos, y la corrupción de la mayoría de sus miembros; lo que deviene en el debilitamiento de la legitimidad respecto a quienes administran justicia. Justamente para evidenciar qué cambios se deben llevar a cabo y cómo mejorarlos, los mecanismos de evaluación son instrumentos que posibilitan verificar que los roles de la administración de justicia se cumplan y así mejorar este servicio hacia la ciudadanía. En este sentido, como lo ha referido la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito “*Una buena evaluación del desempeño de los tribunales debería aumentar la cantidad y la calidad de la información sobre el funcionamiento de la justicia a la que puede acceder la población. La difusión de los datos al público, incluidos el análisis y las conclusiones de la evaluación, aumentará la responsabilidad y la transparencia de los tribunales. Esa es la base de referencia para la introducción de todo sistema de evaluación de los tribunales*”<sup>51</sup>.

- 114.** El artículo 187 de la Constitución del Ecuador determina que las servidoras y servidores judiciales estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, de acuerdo a los parámetros técnicos que elabore el Consejo de la Judicatura y con presencia de control social. En este sentido, se debe considerar que, tanto los jueces, como los conjuces de la Corte Nacional son servidores públicos, y por tanto, están sometidos a evaluaciones periódicas de rendimiento. Concomitantemente, al parámetro constitucional el COFJ vigente al 2019, determinaba lo siguiente: “*Art. 89.- Finalidades, normas y metodología aplicable a las evaluaciones.- (Reformado por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 490-2S, 13-VII-2011).- El Consejo de la Judicatura determinará los objetivos, normas técnicas, métodos y procedimientos de las evaluaciones, de acuerdo a criterios cualitativos y cuantitativos que, sobre la base de parámetros técnicos, elaborará la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura*”. Es decir, que el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno podía determinar los métodos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de acuerdo a criterios cuantitativos y cualitativos.
- 115.** En este marco, la Resolución No. 10-2019 que contiene el “*Reglamento para la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador*” fijó en su artículo 6 los criterios de evaluación integral; al respecto indicó: “*La evaluación deberá incorporar los siguientes criterios: cualitativos y cuantitativos. Se aplicarán adicionalmente criterios de cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia*”; por su parte, el artículo 7 de la mentada Resolución dispuso que los criterios de evaluación considerarán los objetivos, normas técnicas, métodos y procedimientos de evaluación aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
- 116.** El 18 de junio de 2019, el Consejo de la Judicatura mediante Resolución 94-2019 aprobó el “*Informe final correspondiente a la metodología de evaluación integral de*

---

<sup>51</sup> Cfr. Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito. “*Guía de Recursos para reforzar la Integridad y Capacidades Judiciales*”. 2017. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource%20Guide%20on%20Strengthening%20Judicial%20Integrity%20and%20Capacity%20S.pdf)

*las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo*” (Informe final); este documento establece los criterios generales de evaluación, entre los que se encuentran los factores de evaluación cuantitativo: “*productividad jurisdiccional, asistencia a audiencias, asistencia a sesiones del Pleno y, cumplimiento de jornada laboral y capacitación, que tendrán un puntaje de 20 puntos*”; y, cualitativo: “*evaluación de competencias en el ejercicio de su cargo (oral) y análisis de calidad de sentencias que tendrán una calificación total de 80 puntos*”. En cuanto al análisis de calidad de sentencias los indicadores empleados para los jueces de las salas penales y no penales fueron: 1. Estándar formal de la sentencia<sup>52</sup>; 2. Identificación del problema jurídico y de las fuentes del derecho<sup>53</sup>; y, 3. Motivación<sup>54</sup>. Para las y los jueces de las salas penales de revisión fueron: 1. Manejo de la Oralidad dentro de la audiencia de revisión<sup>55</sup>; 2. Estándar formal de la sentencia; 3. Identificación del problema jurídico y de las fuentes del derecho; y, 4. Motivación.

- 117.** Para las y los conjuces los indicadores para el análisis de calidad de autos de admisión/ inadmisión en salas no penales fueron: 1. Estándar formal del auto<sup>56</sup>; 2. Análisis de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación<sup>57</sup>; y, 3. Motivación<sup>58</sup>. Para el análisis de calidad de sentencias para las y los conjuces en salas no penales los indicadores fueron: 1. Estándar formal de la sentencia<sup>59</sup>; 2. Identificación del problema jurídico y de las fuentes del derecho<sup>60</sup>; y, 3. Motivación<sup>61</sup>. Los indicadores para las y los conjuces penales en la sustanciación de recursos de casación y revisión contemplaban los mismos requisitos.

---

<sup>52</sup> Cfr. Anexo 1 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Verificación de cumplimientos de requisitos previstos en la ley.

<sup>53</sup> Cfr. Anexo 1 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Identificación de todos los elementos que determinan el problema jurídico planteado por el recurrente e identificación de las fuentes de derecho.

<sup>54</sup> Cfr. Anexo 1 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Razonabilidad: adecuación de principios y preceptos constitucionales y legales al caso. Lógica (coherencia entre premisas y conclusión): Las conclusiones mantienen correlación inequívoca, menos aún contradictoria, con la argumentación establecida. Comprensibilidad: claridad en el lenguaje usado.

<sup>55</sup> Cfr. Anexo 1. Adecuado manejo de la audiencia en concordancia con los principios del debido proceso y oralidad, contemplados en la Constitución de la República y el COIP.

<sup>56</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Verificación de cumplimientos de requisitos previstos en la ley.

<sup>57</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Analizar las causales del recurso de casación invocadas por el recurrente y contrastarlas con los vicios acusados de la sentencia impugnada.

<sup>58</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Razonabilidad: adecuación de principios y preceptos constitucionales y legales al caso. Lógica (coherencia entre premisas y conclusión): Las conclusiones mantienen correlación inequívoca, menos aún contradictoria, con la argumentación establecida. Comprensibilidad: claridad en el lenguaje usado.

<sup>59</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Verificación de cumplimientos de requisitos previstos en la ley.

<sup>60</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Identificación de todos los elementos que determinan el problema jurídico planteado por el recurrente e identificación de las fuentes de derecho.

<sup>61</sup> Cfr. Anexo 2 del Informe Final de 18 de junio de 2019. Razonabilidad: adecuación de principios y preceptos constitucionales y legales al caso. Lógica (coherencia entre premisas y conclusión): Las conclusiones mantienen correlación inequívoca, menos aún contradictoria, con la argumentación establecida. Comprensibilidad: claridad en el lenguaje usado

- 118.** Ahora bien, los accionantes consideran que el indicador cualitativo análisis de calidad de sentencias vulnera el principio de independencia judicial ya que el Consejo de la Judicatura estaría ejerciendo labores jurisdiccionales al revisar las decisiones por ellos emitidas, además que se estaría arrogando una función que tiene la Corte Constitucional a través del conocimiento de acciones extraordinarias de protección. Al respecto, este Organismo no observa que las actuaciones llevadas a cabo por el Consejo de la Judicatura en la Resolución 10-2019 que determina los criterios de evaluación integral y que posteriormente fueron plasmados en el Informe final y Resolución 94-2019 vulneren la independencia judicial, ya que el parámetro empleado se vincula a autos o sentencias ejecutoriadas y ejecutadas, es decir, no se corrigió de modo alguno la decisión judicial emanada por los evaluados y no se vieron afectados los derechos de las partes.
- 119.** Adicionalmente, los indicadores empleados para tal evaluación se enmarcaban en análisis de carácter técnicos jurídicos, los cuales se han encontrado determinados inclusive para otros procesos evaluativos, en atención a la disposición Undécima Transitoria del COFJ que se encontraba vigente en ese momento e indicaba que *“se tomarán en cuenta los parámetros generales aplicables a juezas y jueces, y en especial, se considerará la calidad y excelencia de sus fallos, en lo concerniente a la elaboración de doctrina jurisprudencial”*, por tanto, no se puede concluir que este parámetro atente contra la independencia judicial.
- 120.** En este mismo orden de ideas, anteriormente nos referimos a la garantía contra presiones externas, como uno de los elementos que componen a la independencia judicial, la cual persigue que los jueces resuelvan los asuntos puestos en su conocimiento con base en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna, ni presiones o amenazas; por tanto, los jueces tienen la competencia para resolver un asunto sin ningún tipo de intromisión en el desarrollo del proceso judicial. En el asunto bajo análisis, se observa que las decisiones empleadas por el Consejo de la Judicatura no podían generar ningún tipo de influencia o intromisión en el proceso judicial, debido a que las decisiones analizadas se encontraban ejecutoriadas y ejecutadas para el momento de la evaluación, por tanto, se respetó el derecho a la independencia judicial de los evaluados, así como el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales que recibieron decisiones por parte de los jueces y conjuces que estaban siendo evaluados. Adicionalmente, no se observa cómo este criterio podría generar violación a la independencia judicial en situaciones siguientes, ya que la evaluación no emitió indicaciones, ni recomendaciones a los jueces respecto a cómo resolver los problemas jurídicos presentes en los casos analizados.
- 121.** De igual modo, este Organismo no encuentra que el Consejo de la Judicatura se haya arrogado funciones de la Corte Constitucional, ya que no se encontraban resolviendo garantías constitucionales, sino que como se indicó anteriormente, emplearon los criterios cuantitativos y cualitativos basados en un informe técnico; para evaluar a las y los jueces y las y los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, sin que esta evaluación genere una afectación a los derechos de quienes eran parte en el proceso

del que devino el fallo a ser considerado para la evaluación, pero tampoco se vulneró el derecho de los jueces y conjuces evaluados, ya que no se emitió ningún tipo de fallo o decisión que modificó sus resoluciones.

- 122.** En atención a lo mencionado, esta Corte no encuentra que las Resoluciones No. 10-2019<sup>62</sup> y 94-2019<sup>63</sup> que contienen los criterios de evaluación integral sean incompatibles con el derecho a la independencia judicial.
- 123.** Como siguiente elemento a ser analizado, el accionante ha referido que el proceso de evaluación ha sido empleado con un fin sancionatorio, debido a que la garantía de inamovilidad de los jueces fue transgredida por el Consejo de la Judicatura al remover a los jueces que no alcanzaron el puntaje mínimo de evaluación. Por su parte, la entidad accionada refirió que el accionante confunde la remoción con una destitución, siendo efectivamente la segunda el efecto de un proceso sancionatorio, el cual no se presentó en el proceso de evaluación, considerando inclusive que los jueces que fueron removidos podrían concursar nuevamente para ser parte de la magistratura nacional. De igual modo, expuso que el artículo 187 de la CRE determina que los funcionarios judiciales que no alcancen el puntaje requerido serán removidos, por tanto, sus actuaciones se ajustaron al precepto constitucional.
- 124.** En atención a estas alegaciones, esta Corte Constitucional se formula como tercer problema jurídico:

**5.2.4 ¿La remoción a los jueces que no alcanzaron el puntaje mínimo requerido vulneró la garantía de inamovilidad del cargo de los jueces y conjuces evaluados?**

- 125.** Para poder atender la inquietud planteada, es preciso contemplar los artículos constitucionales y legales que respaldaron al proceso de evaluación. El artículo 182 de la Constitución dispone: *“Art. 182.- La Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus cargos conforme a la ley. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia elegirán de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años. En cada sala se elegirá un presidente para el período de un año. Existirán conjucezas y conjuces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares”*.

---

<sup>62</sup> “Art. 6.- La evaluación deberá incorporar los siguientes criterios: cualitativos y cuantitativos. Se aplicarán adicionalmente criterios de cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia. Los criterios cualitativos y cuantitativos serán valorados sobre 100 puntos; en el caso de que las y los servidores evaluados no alcancen el 80% de la puntuación serán removidos”.

<sup>63</sup> “Artículo Único.- Aprobar el informe final y su anexo correspondiente a la metodología de evaluación integral para las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia”.

- 126.** El artículo 183 determina los requisitos para ocupar esa magistratura, e indica que para su ingreso se llevará a cabo un concurso de méritos y oposición, impugnación y control social que buscará la paridad entre hombres y mujeres; finalmente, el artículo 184 expone las funciones que tiene ese organismo. Por su parte el COFJ contempla cómo se encuentra integrada la Corte Nacional<sup>64</sup> especificando que *“serán designados por el Consejo de la Judicatura para un periodo de nueve años, conforme a un procedimiento de concursos de oposición y méritos, con impugnación y control social. Se promoverá, a través de medidas de acción afirmativa, la paridad entre mujeres y hombres. No podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus puestos conforme a este Código”*<sup>65</sup>.
- 127.** En cuanto a la estabilidad en el ejercicio del cargo, el artículo 187 de la CRE dispone lo siguiente: *“Art. 187.- Las servidoras y servidores judiciales tienen derecho a permanecer en el desempeño de sus cargos mientras no exista una causa legal para separarlos; estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, de acuerdo a parámetros técnicos que elabore el Consejo de la Judicatura y con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos, serán removidos”*.
- 128.** Sobre este punto el Código Orgánico de la Función Judicial determina que: *“Art. 136.- Garantía de estabilidad.- Las juezas y jueces y demás servidoras servidores de la Función Judicial, nombrados previo concurso de merecimientos y oposición, siempre que se encuentren dentro de los regímenes de las carreras de la Función Judicial, gozan de estabilidad, salvo los casos de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y más servidoras y servidores judiciales a quienes expresamente se les fije un periodo determinado para el desempeño de su cargo. La garantía de estabilidad se pierde sólo por las causas previstas en la Ley. La Carrera Administrativa estará regulada por este Código y subsidiariamente por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Serán a periodo fijo los vocales del Consejo de la Judicatura, las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia; las conjucezas y conjueces, juezas y jueces temporales, notarias y notarios, servidoras y servidores temporales y personal a contrato por servicios ocasionales”*.
- 129.** Finalmente, la Resolución No. 10-2019 en sus considerandos refirió al artículo 187 de la CRE y en su artículo 6 inciso primero primera parte determinó que: *“Los criterios cualitativos y cuantitativos serán valorados sobre 100 puntos; en el caso de que las y los servidores evaluados no alcancen el 80% de la puntuación serán removidos”*.
- 130.** De lo expuesto, se puede concluir que los jueces y conjuceces de la Corte Nacional de Justicia no forman parte de la carrera judicial, sin embargo, en atención al artículo

---

<sup>64</sup> COFJ. Art. 173, 175 y 177.

<sup>65</sup> Ibid. Art. 173

229 de la Constitución son servidores públicos<sup>66</sup>; y, por tanto, cuentan con derechos irrenunciables<sup>67</sup>. En cuanto a su estabilidad, la Constitución fija que los jueces y conjuces asumen su cargo por un periodo de nueve años con una renovación por tercios cada tres años, situación que es confirmada por el Código Orgánico de la Función Judicial, y que tienen derecho a permanecer en el desempeño de su cargo mientras no exista una causa legal para separarlos. Adicionalmente, la Constitución de la República considera que los funcionarios públicos en general y específicamente los judiciales estarán sometidos a evaluaciones individuales y periódicas de rendimiento, y quienes no alcancen los mínimos requeridos serán removidos.

131. En cuanto a la remoción como resultado de una evaluación, este Organismo considera, sobre la base del artículo 187 de la CRE, que ésta en sí, no atenta contra la garantía de estabilidad en el cargo como parte de la independencia judicial, siempre y cuando devenga de un procedimiento administrativo que se enmarque en el respeto al debido proceso, y se realice en el momento oportuno de acuerdo con la ley.
132. En este orden de ideas, se debe recordar que la Constitución consagra al derecho al debido proceso y sus diversas garantías en el artículo 76; derecho cuya aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. En este sentido, el proceso de evaluación debió seguir un debido proceso, ya que, si bien el no alcanzar el mínimo de 80 puntos no significaba una destitución (sanción), sino una remoción, al ésta última consistir en dejar de ser juez o conjuce de la Corte Nacional, ameritaba un debido proceso.
133. Es así, que el numeral 7 del mentado artículo 76 de la CRE contempla el derecho a la defensa; el cual está compuesto de diversas garantías; entre estas se encuentran “a. Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”; y, “k. Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente”.
134. Sobre la garantía contemplada en el literal a) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, esta Corte ha expuesto que “*implica que la posibilidad de ejercer el derecho de defensa no sea limitada de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento*”<sup>68</sup>; esto es importante, ya que permite que las partes procesales tutelen sus derechos al exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y

---

<sup>66</sup> CRE.- “Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”.*

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 38.

de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades competentes. De tal forma que a la vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada<sup>69</sup>.

- 135.** Mientras que, respecto al contenido de la letra k) este Organismo ha referido que la independencia judicial es un principio de gran valor para la administración de justicia que impone que tanto el sistema, como las facultades jurisdiccionales, estén libres de injerencias y presiones indebidas provenientes de órganos ajenos a la Función Judicial, e incluso internos, de tal manera que las decisiones que tomen las y los jueces respondan de manera exclusiva y estricta a la ley y a la Constitución<sup>70</sup>; y de manera específica en cuanto a la imparcialidad, ha expuesto: *“el principio de imparcialidad del juzgador, complementario al de la independencia, tiene que ver con el fuero interno de los administradores de justicia, en el sentido de que estén libres de interés y sean neutrales frente al proceso y las partes. El juzgador imparcial es aquel que resuelve una determinada controversia libre de prejuicios y/o favoritismos frente a las partes, y se encuentra libre de conflicto de interés, de tal manera que el ordenamiento jurídico sea el único criterio del juez para resolver”*<sup>71</sup>.
- 136.** La Resolución 10-2019 que contiene el *“Reglamento para la Evaluación Integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”* como principios a ser empleados en el desarrollo del proceso de evaluación menciona al de independencia e imparcialidad<sup>72</sup>. Posteriormente, el artículo 8 contempla que los evaluados podrán solicitar al Pleno del Consejo de la Judicatura la reconsideración del resultado de la evaluación, quienes contaban con el término de cinco días para resolverla; y, una vez concluido este tiempo, el artículo 9 de la mentada resolución determinaba que el Pleno del Consejo de la Judicatura *“emitirá la resolución que contenga los resultados definitivos y declarará concluido el proceso de evaluación integral. De esta decisión no cabrá recurso alguno”*.
- 137.** Tal como se refirió anteriormente, el fin del Estado constitucional de derechos y justicia es garantizar y respetar los derechos de sus integrantes; en este sentido, este Organismo observa que la Resolución No. 10-2019 empleó elementos que garantizaron el derecho a la defensa de los evaluados, quienes además contaron con la posibilidad de presentar una reconsideración del resultado obtenido en la evaluación.
- 138.** En este mismo sentido, se debe recordar que la Corte Nacional de Justicia es el máximo órgano de administración de justicia ordinaria, cuyas funciones son conocer los recursos de casación, revisión y los demás establecidos en la ley; desarrollo de precedentes jurisprudenciales en atención a los fallos de triple reiteración; conocer las causas que se inicien en contra de servidores públicos que gocen de fuero y

<sup>69</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2019, párr. 25. Ver también, Sentencia No. 4-19-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 27.

<sup>70</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 19-20-CN/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 22.

<sup>71</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 19-20-CN/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 23.

<sup>72</sup> Cfr. Resolución No. 10-2019. Art. 2.

presentar proyectos de ley relacionado al sistema de administración de justicia. Sus miembros son elegidos a través de un concurso público de oposición y méritos, impugnación y control social; esto significa que quienes forman parte de este Tribunal, son hombres y mujeres con vasta experiencia y conocimiento en derecho; justamente, por esto ni siquiera deben aprobar los cursos de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas contempladas en la Constitución de la República para ser parte de la función judicial, conforme lo determina el artículo 176 de la CRE.

- 139.** Por tanto, su experiencia y conocimientos en torno al derecho se entiende avalada por el hecho de que para ocupar esa designación se considera como uno de los requisitos *“Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años”*; en este sentido; es constitucionalmente válido, considerar que para los miembros del más alto tribunal de justicia ordinaria se aplique el artículo 187 de la CRE; esto es, que sean sujetos de evaluación en atención a que la administración de justicia es un servicio público que debe garantizar calidad en sus resoluciones. Consecuentemente, no se observa que el efecto de la evaluación contenido en la Resolución 10-2019, esto es la remoción del cargo a los jueces y conjuces de la Corte Nacional que no hayan alcanzado los puntajes mínimos vulnera, *per se*, el derecho a la independencia, ya que contempló un debido proceso, y además se enmarcó en una norma clara y previa, esto es el artículo 187 de la CRE.
- 140.** No obstante lo anterior, esta evaluación contemplada en la Constitución, no podría realizarse en cualquier momento, y para analizar este punto, este Organismo considera pertinente referirse al artículo 82 de la Carta Constitucional, que contiene al derecho a la seguridad jurídica, el cual *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Al respecto, esta Corte Constitucional ha mencionado que las características de la seguridad jurídica permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>73</sup>.
- 141.** En el presente asunto, en cuanto a la garantía de inamovilidad de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, se observa que constitucionalmente y legalmente se ha establecido su designación para un periodo fijo de nueve años; sin posibilidad de reelección, y cuya renovación se la realizará por tercios cada tres años. Sobre la garantía de inamovilidad como parte de la independencia judicial, se mencionó que la misma busca, entre otros, la permanencia en el cargo y el no despido o remoción de manera injustificada.

---

<sup>73</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

142. En este mismo orden de ideas, la sentencia No. 3-19-CN/20 observando normativa y jurisprudencia internacional, refirió que, “*si bien los jueces gozan de estabilidad e inamovilidad, estas garantías no son absolutas*”<sup>74</sup> y que “*los jueces pueden ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia*”<sup>75</sup>. Efectivamente, el curso de un proceso de evaluación puede evidenciar que los evaluados no cuentan con las competencias para el desarrollo de sus cargos, y por ende pueden ser separados de éstos; sin embargo, este tipo de procedimientos no pueden llevarse a cabo en cualquier momento, puesto que, esto vulneraría a la seguridad jurídica, ya que los evaluados no tendrían la certeza de en qué momento y bajo qué parámetros se llevaría a cabo la evaluación, cuya consecuencia puede devenir en una remoción.
143. En este sentido, el marco jurídico que amparaba el llevar a cabo un proceso de evaluación era el fijado por la Constitución, esto es al momento de la renovación por tercios cada tres años; situación que no fue observada por el Consejo de la Judicatura al momento de emitir la Resolución No. 10-2019; y por tanto, generó la vulneración a la seguridad jurídica, debido a que la realización de un proceso de evaluación sobre la totalidad de integrantes de la Corte Nacional de Justicia, cuya consecuencia era la remoción y cuya oportunidad y frecuencia era imprevisible, “*equivaldría a relativizar la duración de sus mandatos, con los mismos efectos de una “ratificación”*”<sup>76</sup>.
144. Consecuentemente, esta Corte concluye que la Resolución No.10-2019 por la que se reglamentó el proceso de evaluación a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia no contempló el mandato constitucional que determinaba el momento en el que se llevaría a cabo la evaluación; por lo que, la Resolución No. 10-2019 es incompatible con relación al derecho a la seguridad jurídica, situación que genera que la misma sea inconstitucional de manera integral.
145. Pese a lo mencionado, esta Corte observa que justamente esta transgresión ha sido superada con la emisión de las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial llevadas a cabo en el año 2020, que en el artículo 89.1<sup>77</sup> determina la periodicidad

<sup>74</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 32.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Cfr. Due Process of Law Foundation. *La remoción de dos tercios de jueces/zas y conjuces/zas de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador viola la garantía de inamovilidad y la independencia judicial*. 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://dplf.org/es/news/la-remocion-de-dos-tercios-de-jueceszas-y-conjuceszas-de-la-corte-nacional-de-justicia-de>

<sup>77</sup> Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial promulgada en el Suplemento del el Registro Oficial No. 345 de 08 de diciembre de 2020

“Art. 89.1.- *Evaluación para la mejora continua de las juezas, jueces, conjucesas y conjuces de la Corte Nacional de Justicia. - Con el objeto de la mejora continua de la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura dirigirá el proceso de evaluación del trabajo realizado por juezas, jueces, conjucesas y conjuces de la Corte Nacional de Justicia cada tres años.*

*Esta evaluación se regirá bajo criterios de transparencia, legitimidad de ejercicio, con indicadores cuantitativos, cualitativos y contará con veeduría ciudadana. En el proceso, se podrá analizar la calidad y técnica utilizada en las sentencias de las juezas y jueces. En ningún caso se evaluará el fallo o la decisión adoptada por la o el juzgador.*

con la cual se llevará a cabo el proceso de evaluación a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, siendo este cada tres años, lo que es coincidente con la renovación parcial de ese organismo<sup>78</sup>, situación que brinda certeza a los miembros de la más alta magistratura ordinaria respecto a cuándo serán evaluados por el órgano competente y bajo las reglas pertinentes.

- 146.** Ahora bien, esta Corte considera que la incompatibilidad de la Resolución No. 10-2019 emitida por el Consejo de la Judicatura con el derecho a la seguridad jurídica habría generado vulneraciones a los derechos de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia evaluados y removidos, los cuales deberán ser reparados; en tal sentido, con fundamento en el artículo 137<sup>79</sup> de la LOGJCC se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa, ejerza el mecanismo de reparación correspondiente, respecto a quienes pudieren creerse afectados en sus derechos, sin que esto signifique que puedan ser reintegrados a sus cargos, debido a que existen situaciones jurídicas consolidadas. En tal sentido, se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa, determine la reparación respecto de las personas que consideren fueron vulnerados sus derechos en atención a la Resolución No. 10-2019 declarada inconstitucional. Cabe indicar que para la determinación de la reparación los jueces de lo contencioso administrativo deberán tomar en cuenta como parámetros para su fijación, la remuneración percibida al momento de la remoción y el tiempo que le faltaba a cada reclamante para cumplir tres años en funciones, desde su designación, tiempo del cual se tenía certeza respecto a la estabilidad en el cargo. Así mismo, debido a que la reparación no puede implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para las posibles víctimas, sino que la misma debe guardar relación con la vulneración, las acciones judiciales deberán considerar las situaciones específicas de cada presunto afectado, por lo que, si durante el tiempo posterior a la remoción, se identifica que los reclamantes tuvieron otros ingresos provenientes del sector público, los mismos deberán ser reducidos del monto de la reparación.
- 147.** En atención a lo mencionado, respecto a la pregunta planteada en este acápite, este Organismo concluye que la remoción a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia como efecto de su evaluación *per se*, no se contrapone a la garantía de inmovilidad respecto a la independencia judicial; sin embargo, la inobservancia constitucional respecto a la oportunidad para efectuar la evaluación sí es

---

*El proceso contará con el apoyo de un Comité para la Evaluación cuyos integrantes serán designadas o designados tomando en cuenta su integridad, imparcialidad, independencia y probidad notoria. Al menos dos de las y los integrantes del Comité deberán ser exjuezas o exjueces de la Corte Nacional de Justicia con destacada trayectoria. Se contará, además, con la participación de veedurías u observación internacional, de conformidad con el reglamento” (énfasis agregado).*

<sup>78</sup> Cfr. Reforma al COFJ publicada en R.O.S. 345 de 08 de diciembre del 2020 “*Disposición General Primera.- Renovación por terminación de período.- En cada renovación parcial de la Corte Nacional de Justicia cesarán en funciones los jueces que han cumplido nueve años o quienes han reemplazado a los jueces y a las juezas que debían completar su período en dicho año*”.

<sup>79</sup> Cfr. LOGJCC. “*Art. 137 Legitimación activa para el restablecimiento del derecho.- El restablecimiento del derecho y la reparación integral derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad, cuando a ello hubiere lugar, únicamente puede ser solicitada por la persona directamente lesionada en sus derechos*”.

incompatible con la seguridad jurídica, lo que deviene en que la Resolución No. 10-2019 sea inconstitucional de manera integral.

- 148.** Por otro lado, y con la finalidad de solventar todos los cuestionamientos planteados por el accionante, quien en su demanda ha referido que el artículo 6 inciso segundo de la Resolución No. 10-2019 vulneró el principio de legalidad y reserva de ley al tipificar infracciones a través de una norma reglamentaria. Por su parte, el Consejo de la Judicatura expuso que no se han vulnerado tales derechos, sino que se deriva al procedimiento administrativo sancionador la investigación de una presunta infracción que se pueda encontrar al evaluar la legitimidad y transparencia. En atención a estas alegaciones, esta Corte procede a resolver el siguiente problema jurídico:

**5.2.5 ¿El inciso segundo del artículo 6 de la Resolución No. 10-2019 que determina “*Quienes no superen los criterios de legitimidad y transparencia, presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima y serán sometidos a los procedimientos disciplinarios correspondientes*” vulneró los artículos 76 numeral 3 y 132 de la Constitución de la República?**

- 149.** En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 9 contempla al principio de legalidad al señalar que: “*Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable*”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que este principio no solamente es aplicable al ámbito penal, sino que éste es aplicable también a la potestad sancionatoria administrativa; debido a que éstas “*son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las sanciones penales. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita*”.<sup>80</sup>
- 150.** Este principio de legalidad o tipicidad de las infracciones y sus sanciones está contemplado en el artículo 76 número 3 de la Constitución como una de las garantías al debido proceso al establecer que: “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley*”. La Corte Constitucional sobre el principio de legalidad ha indicado que: “*cuida que un acto solo puede castigarse si, al momento de cometerse, fuere objeto de una ley en vigor, suficientemente precisa y escrita, unida a una sanción suficientemente cierta (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta, certa, scripta)*”<sup>81</sup>.
- 151.** En adición, este postulado tiene una estrecha relación con la reserva legal en materia de infracciones y sus sanciones se conectan a la reserva de ley prevista en el artículo

<sup>80</sup> Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Sentencia de 3 de mayo de 2016. párr. 89

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 78.

132 número 2 de la Constitución para esta materia<sup>82</sup>; situación que también debe ser aplicable al procedimiento administrativo sancionador. Sobre esto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 3-19-CN de 29 de julio de 2020, expuso: *“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”*.

- 152.** En atención a los preceptos descritos anteriormente, se determina que el principio de legalidad como una garantía al debido proceso se encuentra respaldado en el ordenamiento constitucional; de ahí que, la determinación de sanciones sea administrativas o penales deben estar determinadas legalmente, puesto que implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita<sup>83</sup>. Justamente, respecto a la relación del principio de legalidad con los procedimientos disciplinarios de los jueces, la Corte IDH ha referido que *“[e]n el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”*<sup>84</sup>.
- 153.** En tal virtud, la segunda parte del inciso segundo de la Resolución No. 10-2019 emitida por el Consejo de la Judicatura que determina: *“Quienes no superen los criterios de legitimidad y transparencia, presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima y serán sometidos a los procedimientos disciplinarios correspondientes”*, contraviene el principio de legalidad, ya que la implementación del mecanismo de evaluación no puede derivar en un régimen sancionatorio, toda vez que la tipicidad de la infracción y de su sanción debe encontrarse determinado expresamente en la ley.
- 154.** Esta previsión por vía reglamentaria para quien no supere criterios de legitimidad y transparencia en cuanto *“presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima”*, conlleva la vulneración al principio de legalidad; debido a que, por una

---

<sup>82</sup> CRE. - *“Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones.2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”*.

<sup>83</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo vs. Panamá. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 2 de febrero de 2001. Párr. 106. Ver también caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 05 de octubre de 2015, párr. 257.

<sup>84</sup> Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Sentencia de Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas. 1 de julio de 2011, párr. 120.

parte, el mecanismo de evaluación no podría ser entendido como una derivación a un procedimiento sancionatorio; y menos aún encontrarse indeterminado; y por otra, es el Código Orgánico de la Función Judicial la norma que contempla las prohibiciones y el régimen disciplinario aplicables a los funcionarios de la función judicial, entre los cuales se encuentran los jueces y conjuces de la Corte Nacional.

155. El mencionado Código podía ser empleado para la tramitación de procedimientos sancionatorios, independientemente del desarrollo de la evaluación, en caso de incurrir en actos tipificados en dicha norma, como son las figuras de error inexcusable, dolo y manifiesta negligencia contemplados en los artículos 107, 108 y 109 del COFJ; de cuya imposición el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de impugnar tanto en sede administrativa, como judicial.<sup>85</sup>
156. En atención a lo mencionado, este Organismo considera que la parte final del segundo inciso del artículo 6 de la Resolución No. 10-2019, que textualmente indica: *“Quienes no superen los criterios de legitimidad y transparencia, presuntamente incurrirían en alguna infracción gravísima y serán sometidos a los procedimientos disciplinarios correspondientes”* es contraria al principio de legalidad contemplado en el numeral 3 del artículo 76 y en el artículo 132 número 2 de la Constitución.
157. Adicionalmente, se verifica en el tercer inciso del artículo 10 de la Resolución No. 35-2019 que determina: *“En el caso de que dicha información esté relacionada con los criterios de transparencia y legitimidad se tomará como un indicio de incumplimiento de los mismos, con la consecuencia establecida en el inciso segundo del artículo 6 del Reglamento para la Evaluación Integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”*, deviene en inconstitucional, puesto que como se ha indicado, la derivación por vía reglamentaria del proceso sancionatorio infringe el principio de legalidad de las infracciones y sus sanciones.
158. Este Organismo considera que existió una transgresión al principio de legalidad en este aspecto específico, y deja constancia que la apertura de una remisión sancionatoria por vía reglamentaria no procede. No obstante, se evidencia que la Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 345 de 08 de diciembre de 2020, contempla la categoría de legitimidad y transparencia conjuntamente con los criterios cuantitativos y cualitativos para la evaluación de Jueces y Conjuces Nacionales. Ahora bien, debido

---

<sup>85</sup> En este contexto el ex Juez Nacional Edgar Wilfrido Flores Mier impugnó su destitución por la figura de “manifiesta negligencia” dada en Resolución del Consejo de la Judicatura en el expediente disciplinario No. Q-520-SNCD-2019-LR emitida el 01 de octubre de 2019, a través de la acción de protección No. 17371-2019-04111 ingresada el 02 de octubre de 2019, la misma que fue aceptada en fallo de primer nivel de 19 de diciembre de 2019 y revocada en sentencia de segunda instancia de 12 de junio de 2020.

El ex Juez Nacional Luis Manaces Enríquez Villacrés planteó en contra de la indicada resolución que dispuso su destitución por “manifiesta negligencia”, la acción de protección No. 17250-2019-00145 iniciada el 10 de diciembre de 2019, que fue aceptada en fallo de primer nivel de 16 de enero de 2020 y revocada en sentencia de segunda instancia de 28 de mayo de 2020.

a que este Organismo ha declarado la vulneración integral de la Resolución No. 10-2019, debido a la transgresión al derecho a la seguridad jurídica, estos puntos de derecho también devienen en inconstitucionales.

- 159.** Continuando con el análisis de las alegaciones planteadas en la demanda de inconstitucionalidad, el accionante ha referido que en la Resolución No. 94-2019 existió reemplazo inconstitucional de las facultades de otros órganos constitucionales y de otras Funciones del Estado, debido a que los criterios fijados en dicha resolución vinculados al cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia no se puntúan, sino que a su criterio buscan la destitución del juez o conjuer nacional, a que el Consejo de la Judicatura no tendría competencia para receptor las declaraciones patrimoniales juramentadas, declaraciones de impuesto a la renta o información que reposa en la Superintendencia de Bancos y en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Por su parte, el Consejo de la Judicatura expuso que nunca ha ejercido las competencias de esas entidades; y, que es “(...) *totalmente legítimo que se tomen en cuenta factores que denoten esas cualidades*”, esto es honestidad y probidad como elementos del mérito del juez. Expresa que “(...) *la firma del formulario era voluntaria, simplemente la negativa constituye un mal indicio en contra del evaluado. Pero, ¿acaso esta circunstancia necesariamente traía como consecuencia la destitución, es decir, la imposición de una sanción? La respuesta es absolutamente negativa. Sin dejar de lado que el parámetro de legitimidad y transparencia no se puntuaba -y lo admite el propio actor- lo único que producía cualquier infracción al artículo 231 de la Constitución de la República era que el Consejo de la Judicatura pueda denunciar la falta al órgano de control competente. Nada más*”. En este sentido, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

**5.2.6 ¿La Resolución 94-2019 determinó de manera inconstitucional competencias de otras funciones del Estado en favor del Consejo de la Judicatura?**

- 160.** Esta Corte Constitucional señala que en la metodología aprobada por la Resolución No. 094-2019 se deja constancia que la entrega de información por los evaluados no implica la superposición con las competencias de otros órganos públicos, como la Contraloría General del Estado, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Servicio de Rentas Internas, Superintendencias de Bancos o de Compañías, Unidad de Análisis Económico y Financiero, ya que específicamente el artículo 183 número 3 de la Carta Constitucional determina que para ser Jueza o Juez de la Corte Nacional de Justicia se requiere acreditar “*probidad notaria*” en el ejercicio de sus actividades, requisito que debe continuar y consolidarse en el ejercicio del cargo judicial, es así que dentro de las competencias del Consejo de la Judicatura se encuentra la establecida en el artículo 181 número 5 de la Constitución, esto es: “*Velar por la **transparencia** y eficiencia de la Función Judicial*” (énfasis agregado).
- 161.** Adicionalmente, este Organismo considera que la información de transparencia

empleada por el Consejo de la Judicatura vinculada a las declaraciones patrimoniales de los evaluados según la “*Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas*” es de carácter público<sup>86</sup>, por lo que, en primer lugar, no habría sido necesario firmar ningún tipo de formulario de autorización voluntaria; y en segundo lugar, únicamente es la Contraloría General del Estado la entidad encargada de la confrontación y examen de las declaraciones, por tanto, no se observa superposición en las competencias de esta entidad.

- 162.** Lo mismo ocurre respecto a la información contenida en las declaraciones de impuesto a la renta, debido a que la competencia para analizar presuntas irregularidades en materia tributaria es el Servicio de Rentas Internas así como la Unidad de Análisis Financiero y no el Consejo de la Judicatura, y no se evidencia que éste haya realizado dicho análisis, sino únicamente solicitado la información.

### **5.3. Consideraciones adicionales y finales**

- 163.** Este pronunciamiento se expide en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, por lo que no constituye una decisión sobre vulneraciones de derechos específicos que puedan producirse en casos concretos; sin embargo, debido a que se ha identificado que la Resolución No. 10-2019 sería inconstitucional por contravenir el derecho a la seguridad jurídica, este Organismo considera que tal transgresión debe ser reparada a quienes se hayan visto afectados por la misma, conforme lo referido en el párrafo 146 *ut supra*.
- 164.** Esta Corte observa que en el marco del pronunciamiento popular efectuado el 04 de febrero de 2018, con resultados publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 14 de febrero del 2018 fue designado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, que en la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-240-23-01-2019 de 23 de enero de 2019 nombró a los actuales miembros del Consejo de la Judicatura, efectuando en el artículo 2 un exhorto para que se evalúe a la Corte Nacional.
- 165.** Del análisis realizado, se desprende que la competencia de evaluar a los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia siempre la tuvo el Consejo de la Judicatura y, por tanto, no existió vulneración al derecho a la independencia judicial en torno al ente evaluador.
- 166.** De igual modo se observa que las Resoluciones impugnadas, de manera general, se insertaron en el marco constitucional, cuyo propósito fue que el organismo de administración, disciplina y de gobierno de la Función Judicial, inmerso en el diseño de la Constitución de 2008, tuvo el objetivo de garantizar la independencia de los

---

<sup>86</sup> Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas. Suplemento del Registro Oficial No. 729, de 8 de Abril 2016. – “Art. 16.- *Carácter público de la declaración y reserva de la confrontación y examen.* - (Reformado por la Disposición Derogatoria Primera de la Ley s/n, R.O. 75- S, 08-IX-2017).- *La información constante en las declaraciones patrimoniales juradas será pública*”.

órganos jurisdiccionales. Es decir, esta competencia constitucional no busca interferir con el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino analizar aspectos relacionados a la calidad y eficiencia del sistema judicial de una forma técnica para coadyuvar a su mejoramiento, asegurando la capacidad y competencia profesional de los juzgadores.

- 167.** En el contenido general de las Resoluciones del Consejo de la Judicatura demandadas se denota la aplicación de criterios cuantitativos y cualitativos para evaluar el desempeño de Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia, máximo órgano de administración de justicia ordinaria encargado de conocer los recursos de cierre desde el ámbito de la legalidad, como son la casación en todas las materias y la revisión penal; debiendo en esta actividad desarrollar los precedentes dentro de la denominada tarea nomofiláctica de unificación de la jurisprudencia, para lo cual su conocimiento y experiencia deben estar probados.
- 168.** En tal virtud, es constitucionalmente válido, considerar que para los miembros del más alto tribunal de justicia ordinaria se aplique el artículo 187 de la Constitución vigente desde el 20 de octubre de 2008; esto es, que quienes no alcancen los mínimos requeridos, sean removidos; esto en atención a que la administración de justicia es un servicio público que debe responder a criterios de calidad y competencia profesional que se examina a través de la evaluación de Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo, debido a que el proceso de evaluación no se enmarcó en el término fijado constitucionalmente, esto es cada tres años, según la renovación parcial de la Corte Nacional, se evidencia una vulneración a la seguridad jurídica de los evaluados, quienes no tuvieron certeza respecto al momento en que este proceso se iba a llevar a cabo; situación que debe ser reparada conforme el párrafo 146 *ut supra*.
- 169.** A pesar de lo manifestado, se evidencia que a partir de las reformas legales del COFJ de diciembre de 2020 el proceso de evaluación para los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia ya se encuentra determinado legalmente, y se considera que el mismo deberá realizarse cada tres años de manera que coincida con la renovación parcial de la Corte Nacional de Justicia de acuerdo con la Ley.
- 170.** Se remarca que esta forma de evaluación es distinta a la contemplada en el artículo 87 del COFJ aplicable para los juzgadores de otros niveles, ya que los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia son evaluados acorde al artículo 89.1 del Código Orgánico de la Función Judicial (las dos disposiciones cuentan con reforma promulgada el 08 de diciembre de 2020)<sup>87</sup>, que contempla que cada tres años se

---

<sup>87</sup> Reforma al COFJ publicada en R.O.S. 345 de 08 de diciembre de 2020

*“Art. 87.- Evaluación continua de desempeño y productividad. - La evaluación es una herramienta que tiene como finalidades garantizar la mejora en la calidad de servicios judiciales; y, la especialización y promoción de las personas que laboran en la Función Judicial. Las servidoras y los servidores de la Función Judicial, con excepción de las juezas, jueces, conjuezas y conjueces de la Corte Nacional de Justicia, cada tres años estarán sometidos a una evaluación objetiva, individual y periódica de su rendimiento, con participación y control social. Las personas que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluadas nuevamente en un lapso de tres meses. En caso de mantenerse una calificación*

llevará a cabo el proceso de evaluación de Jueces y Conjueces Nacionales acorde a estándares cuantitativos y cualitativos, así como conforme a parámetros de legitimidad y transparencia.

- 171.** De igual modo, este Organismo identificó que la Resolución 10-2019 en su artículo 6 segundo inciso parte final el Consejo de la Judicatura transgredió el principio de legalidad; debido a que, por una parte, el mecanismo de evaluación no podría ser entendido como una derivación a un procedimiento sancionatorio; y menos aún encontrarse indeterminado; y por otra, es el Código Orgánico de la Función Judicial la norma que contempla las prohibiciones y el régimen disciplinario aplicables a los funcionarios de la función judicial, entre los cuales se encuentran los jueces y conjueces de la Corte Nacional; y, podía ser empleado para la tramitación de procedimientos sancionatorios correspondientes. Esta situación también ha sido superada con la promulgación de las reformas al COFJ, que no contempla vía Reglamento la derivación a un procedimiento sancionatorio indeterminado; así, expone la norma que la evaluación “(...) *se regirá bajo criterios de transparencia, legitimidad de ejercicio, con indicadores cuantitativos, cualitativos y contará con veeduría ciudadana*”.
- 172.** Cabe indicar que en el proceso de evaluación de 2019 continuaron en el cargo los Jueces y Conjueces Nacionales que obtuvieron los resultados requeridos; habiendo el Consejo de la Judicatura designado a Conjueces Nacionales Temporales, en lugar de los juzgadores removidos, quienes asumieron sus funciones para la sustanciación de cientos o miles de procesos, hasta ser legalmente reemplazados.

---

*deficiente, serán removidos. El Consejo de la Judicatura expedirá un reglamento que establezca los criterios cualitativos y cuantitativos para las evaluaciones que se realicen a las servidoras y los servidores judiciales, considerando los parámetros previstos en esta Ley, para el cambio de categoría. En las evaluaciones a jueces y juezas, dentro del parámetro cualitativo, se podrá evaluar la calidad y técnica de las sentencias dictadas. En ningún caso se evaluará o puntuará el fallo o decisión adoptada por la o el juzgador. Se promoverá el ejercicio de mecanismos de control social durante el proceso de evaluación, garantizando el acceso público y abierto a la información. El cumplimiento de procesos de formación para la especialización que ejecute el Consejo de la Judicatura será indicador de evaluación vinculante. Asimismo, se evaluará periódicamente el servicio y la productividad de los órganos de la Función Judicial, con el objeto de la mejora continua de los mismos. La evaluación podrá ser sectorizada por materia, cantón, provincia o región.*

*Art. 89.1.- Evaluación para la mejora continua de las juezas, jueces, conjuezas y conjueces de la Corte Nacional de Justicia. - Con el objeto de la mejora continua de la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura dirigirá el proceso de evaluación del trabajo realizado por juezas, jueces, conjuezas y conjueces de la Corte Nacional de Justicia cada tres años.*

*Esta evaluación se regirá bajo criterios de transparencia, legitimidad de ejercicio, con indicadores cuantitativos, cualitativos y contará con veeduría ciudadana. En el proceso, se podrá analizar la calidad y técnica utilizada en las sentencias de las juezas y jueces. En ningún caso se evaluará el fallo o la decisión adoptada por la o el juzgador.*

*El proceso contará con el apoyo de un Comité para la Evaluación cuyos integrantes serán designadas o designados tomando en cuenta su integridad, imparcialidad, independencia y probidad notoria. Al menos dos de las y los integrantes del Comité deberán ser exjuezas o exjueces de la Corte Nacional de Justicia con destacada trayectoria. Se contará, además, con la participación de veedurías u observación internacional, de conformidad con el reglamento” (énfasis agregado).*

- 173.** De manera posterior, en el concurso de méritos y oposición que el Consejo de la Judicatura llevó a cabo en el año 2020, incluso se registra la participación de anteriores juzgadores de la Corte Nacional que cesaron en el cargo producto de la evaluación de desempeño en 2019, confirmando que podían postularse, siempre que cumplan con los requisitos, y, que la remoción, no constituyó una sanción.<sup>88</sup>
- 174.** No obstante lo anterior, esta Corte aclara que, dada la situación jurídica consolidada de los efectos de la evaluación regulada por las Resoluciones materia de esta acción, y la consecución de un concurso para llenar las vacantes de la Corte Nacional, por parte del Consejo de la Judicatura, esta sentencia tiene efectos a futuro y no incide en ninguna forma en dichos actos, y se reconoce la cosa juzgada de los cientos o miles de procesos resueltos por los conjuces temporales y los jueces nacionales designados en su reemplazo.

## **VI. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Desestimar la inconstitucionalidad por la forma de las Resoluciones el Consejo de la Judicatura de las que ha procedido el control constitucional formal, estas son:
  - 1.1.** Resolución No. 010-2019 de 19 de febrero de 2019 publicada en el Registro Oficial No. 450 de 20 de marzo de 2019;
  - 1.2.** Resolución No. 035-2019 de 26 de marzo de 2019 publicada en el Registro Oficial No. 469 de 16 de abril de 2019; y,
  - 1.3.** Resolución No. 094-2019 de 18 de junio de 2019 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 08 de julio de 2019.
- 2.** Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución 10-2019, así como del tercer inciso del artículo 10 de la Resolución No. 35-2019, por ser contraria al principio de legalidad.

---

<sup>88</sup> En el Informe de la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo de la Judicatura No. CJ-DNTH-SI-2020-077-EE de 26 de agosto de 2020, página 13, consta la participación del ex Juez Nacional Johnny Ayluardo

<https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/INFORME%20DE%20LA%20FASE%20DE%20POSTULACI%C3%93N%20VERIFICACI%C3%93N%20DE%20REQUISITOS.pdf>

En el Informe No. CJ-DNTH-SI-2020-0103-EE de 15 de septiembre de 2020 se dejó constancia que el postulante no cumplía con los requisitos requeridos

<https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/ALCANCE%20INFORME%20FINAL%20DE%20LA%20FASE%20DE%20POSTULACI%C3%93N%20FIRMADO%201.pdf>

3. Se aclara que, dada la situación jurídica consolidada de los efectos de la evaluación regulada por las Resoluciones materia de esta acción, y la consecución de un concurso para llenar las vacantes de la Corte Nacional, por parte del Consejo de la Judicatura, esta sentencia tiene efectos a futuro y no incide en ninguna forma en dichos actos.

4. Se deja constancia, sin que implique un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial promulgada el 08 de diciembre de 2020, norma que no ha sido demandada, que el artículo 89.1 del COFJ es la normativa legal a aplicarse para la evaluación de Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia, que establece criterios cuantitativos y cualitativos, así como estándares de legitimidad y transparencia, que incluye una veeduría social, proceso que debe efectuarse cada tres años, y el mismo debe coincidir con la renovación parcial del máximo órgano de la justicia ordinaria.

5. Con sustento en el artículo 137 de la LOGJCC se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa ejerza el mecanismo de reparación correspondiente, respecto a los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia, que pudieren creerse afectados en sus derechos, sin que esto signifique que puedan ser reintegrados a sus cargos, debido a que existen situaciones jurídicas consolidadas. En tal sentido, se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa, determine la reparación respecto de los jueces y conjueces que consideren fueron vulnerados sus derechos en atención a la Resolución No. 10-2019 declarada inconstitucional. Cabe indicar que para la determinación de la reparación los jueces de lo contencioso administrativo deberán tomar en cuenta únicamente como parámetros para su fijación, la remuneración percibida al momento de la remoción y el tiempo que le faltaba a cada reclamante para cumplir tres años en funciones, desde su designación, tiempo del cual se tenía certeza respecto a la estabilidad en el cargo. Así mismo, debido a que la reparación no puede implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para las posibles víctimas, sino que la misma debe guardar relación con la vulneración, las acciones judiciales deberán considerar las situaciones específicas de cada presunto afectado, por lo que, si durante el tiempo posterior a la remoción, se identifica que los reclamantes tuvieron otros ingresos provenientes del sector público, los mismos deberán ser reducidos del monto de la reparación.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes**  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 04 de diciembre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 37-19-IN/21**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con 9 votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa **No. 37-19-IN/21**, en la que se aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces en contra de la Resolución No. 10-2019, de 19 de febrero de 2019; y del el art. 10 de la Resolución No. 35-2019, de 26 de marzo de 2019.

2. Aunque estoy de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución No. 10-2019 de 19 de febrero de 2019 del Consejo de la Judicatura (o CJ), que contiene el objeto y ámbito de la evaluación integral de la Corte Nacional de Justicia, considero que, a más de la falta de oportunidad, dicha resolución es contraria a la independencia judicial, razón por la cual presento mi voto concurrente.

**II. Consideraciones generales sobre la Independencia Judicial**

3. La violación a la independencia judicial, lamentablemente, es un mal crónico en la historia constitucional y política del Ecuador. Resulta, por tanto, histórico que la Corte Constitucional declare mediante sentencia su violación. Con esta sentencia, la Corte contribuye a la comprensión de que de la independencia judicial depende el legítimo resguardo de los derechos, el efectivo ejercicio de la democracia y, en definitiva, el imperio de la Constitución y la ley.

4. Esta permanente y estructural violación a la independencia judicial se ha producido no solo mediante la indebida remoción de jueces y juezas, sino además por injerencias ilegítimas en su desempeño jurisdiccional, así como en su designación. De esta forma, se produce un círculo vicioso en el que cortes sin legitimidad son a su vez inconstitucionalmente removidas para ser reemplazadas por otras a las que, por su mal desempeño, en algún momento también se las remueve inconstitucionalmente.

5. Para romper este círculo vicioso es necesario respetar la independencia judicial en todas sus fases y dimensiones: en la designación, el desempeño y la terminación de funciones de jueces y juezas. Para la designación, deben ser criterios esenciales la ética y el mérito profesional. Durante el desempeño, debe exigirse responsabilidad, pero respetarse la interpretación jurídica argumentada de los jueces y juezas, incluso cuando sea debatible o polémica, por sobre cualquier presión política-partidista o de otra índole. La terminación de funciones debe producirse exclusivamente por condiciones o causales establecidas previamente en la ley en conformidad con la Constitución.

6. En consecuencia, la corrección ética y la solvencia técnica en la toma de las decisiones judiciales depende principalmente de una adecuada selección de juezas y jueces, de una carrera judicial institucionalizada y del respeto a la inamovilidad.

7. Las frecuentes violaciones a la independencia judicial solo contribuyen al deterioro de las instituciones y de la protección de los derechos, y por tanto al debilitamiento de la Constitución. También propician la proliferación de la corrupción e incluso el uso de la justicia para la persecución política por parte de y respecto a diversos sectores ideológicos y partidistas, erosionando así gravemente la democracia.

8. Justamente, por su importancia, la independencia judicial se halla garantizada de múltiples formas por el ordenamiento jurídico internacional y constitucional. Específicamente, la Constitución en su artículo 168.1 establece que “*los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa*”. Una de las garantías de la independencia judicial es la inamovilidad en el cargo.

9. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Sentencia del caso Cuya Lavy y otros v. Perú estableció que:

*la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, para las juezas, los jueces y los y las fiscales, implica, a su vez, (i) que la separación de sus cargos deba obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque han cumplido el término de su mandato; (ii) que los jueces, las juezas, los y las fiscales solo pueden ser destituidos o destituidas por faltas de disciplina graves o incompetencia; y (iii) que todo proceso deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley.<sup>1</sup>*

10. Asimismo, la Corte IDH, en el caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela, 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*”.

11. La inamovilidad, como ha sostenido esta Corte en la sentencia No. 3-19-CN/20, no es absoluta ni debe ser entendida como un escudo para la corrupción, la incapacidad y la falta de responsabilidad o diligencia en el ejercicio de la actividad jurisdiccional. Por el contrario, esta inamovilidad debe ser entendida como una condición indispensable para que los jueces y juezas cumplan responsablemente en ejercicio de su independencia con sus deberes legales y constitucionales.

### **III. Sobre la independencia judicial y la evaluación de los jueces nacionales**

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia caso Cuya Lavy y otros v. Perú de 28 de septiembre de 2021, párr. 129.

**12.** Se plantea entonces el problema específico de si es constitucional que el Consejo de la Judicatura organice evaluaciones del conjunto de la Corte Nacional de Justicia de las cuales se puede derivar la remoción de la mayoría de sus jueces y juezas.

**13.** La evaluación, como lo indica el voto de mayoría, es un mecanismo legítimo y necesario para que los servidores públicos mejoren la calidad de sus servicios. Por tanto, en principio, la evaluación, como la inamovilidad, pueden contribuir también a un adecuado ejercicio del cargo.

**14.** Sin embargo, en mi criterio, la evaluación se torna atentatoria a la independencia judicial cuando bajo condiciones constitucionales ordinarias aquella: 1) no se realiza conforme a los plazos y parámetros normativos preestablecidos en la ley y, 2) incursiona indebidamente en el ámbito inherente a la actividad jurisdiccional, para justificar la remoción.

**15.** 1) *Plazos y parámetros normativos preestablecidos en la ley:* En el caso bajo análisis, el Consejo de la Judicatura dictó normas ad-hoc, en particular la Resolución No. 10-2019, mediante las cuales se ignoraron los momentos legalmente establecidos para la evaluación. El voto de mayoría analiza adecuadamente esta primera condición, por lo cual me concentro en la segunda condición.

**16.** 2) *Incursión indebida en el ámbito jurisdiccional:* En mi criterio, la independencia judicial, en términos hermenéuticos, consiste justamente en la libertad para interpretar la ley y la Constitución al resolver un litigio; interpretación que debe ir siempre aparejada del deber de argumentar adecuadamente dicha interpretación entre las diversas opciones posibles. Solo cuando esa interpretación es totalmente ilógica y jurídicamente insostenible, como en el caso del error inexcusable o la manifiesta negligencia, puede acarrear consecuencias disciplinarias, siempre previa declaración de otros jueces o tribunales, y respetando siempre el debido proceso y el derecho a la defensa.

**17.** El voto de mayoría afirma que la evaluación de parámetros tales como “*requisitos de admisibilidad*” [refiriéndose al recurso de casación], “*identificación de problemas jurídicos*” y “*motivación*” no es contraria a la independencia judicial porque el comité conformado para el efecto no revisó judicialmente ninguna de las sentencias que sirvieron de base para la evaluación.

**18.** Efectivamente, no se revisaron las sentencias, y una evaluación de este tipo es posible como un ejercicio académico e institucional orientando a un permanente mejoramiento en el ejercicio de labores. Lo que no es constitucionalmente admisible es que, sobre la base de desacuerdos interpretativos en las sentencias, por parte de quienes no ejercen jurisdicción, se proceda a remociones de jueces y juezas nacionales que gozan de la garantía de inamovilidad.

**19.** El análisis de la motivación, requisitos de admisibilidad de los recursos e identificación de problemas jurídicos, por comités ad hoc o por el propio CJ para evaluar a los jueces, podría lesionar indebidamente la independencia judicial. En la

sentencia No 3-19-CN/20, la Corte señaló expresamente que el CJ no tiene facultades jurisdiccionales para revisar providencias judiciales. Lo propio es aplicable para el caso de comités evaluadores ad hoc designados por el CJ.

**20.** En mi criterio, es claro que sobre la base de la Resolución No 10-2019 se procedió a regular y ejecutar una evaluación respecto a esta actividad interpretativa de los jueces y juezas nacionales que sirvió de fundamento a su inconstitucional remoción. Esta evaluación incluso se confunde en la mencionada Resolución con un proceso disciplinario, cuestión que se analiza en el voto de mayoría. La evaluación derivó en que, con fundamento en un informe emitido por un comité ad-hoc, que no ejerce jurisdicción, el CJ remueva jueces y juezas nacionales, sin seguir los plazos y procedimientos establecidos previamente en la ley, violando también la independencia judicial.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 37-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 37-19-IN/21**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

**I. ANTECEDENTES**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 21 de diciembre de 2021, aprobó la sentencia N°. 37-19-IN/21, misma que analizó la acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup> presentada por el señor Vinicio Israel Palacios Morillo, en calidad de presidente encargado de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces.
2. Coincido con la decisión de desestimar la inconstitucionalidad por la forma de las resoluciones del Consejo de la Judicatura de las que ha procedido el control constitucional formal, detalladas en el párrafo 175.1 de la sentencia N°. 37-19-IN/21. Además, estoy de acuerdo con declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución N°. 10-2019, y del tercer inciso del artículo 10 de la Resolución N°. 35-2019; sin embargo, presento el siguiente voto concurrente con el fin de formular ciertas consideraciones en relación con la fundamentación jurídica del fallo.

**II. DISCREPANCIAS RESPECTO AL ANÁLISIS REALIZADO EN EL FALLO**

3. En la sentencia N°. 37-19-IN/21 se realizan varias consideraciones respecto de la incompatibilidad de la Resolución N°. 10-2019 con el derecho a la seguridad jurídica y en el párrafo 146 se señala que dicha incompatibilidad:

---

<sup>1</sup> La mencionada acción fue presentada en contra de las siguientes resoluciones: **i)** Resolución N°. 010-2019 de 19 de febrero de 2019, publicada en el Registro Oficial N°. 450 de 20 de marzo de 2019, por la que se emite el “Reglamento para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”, accionada por la forma y el fondo; **ii)** Resolución N°. 035-2019 de 26 de marzo de 2019, publicada en el Registro Oficial N°. 469 de 16 de abril de 2019, por la que se expide el “Instructivo para la conformación y funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador del proceso de evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador”, acusada por la forma y el fondo; **iii)** Resolución N°. 059-2019 de 26 de abril de 2019, publicada en el Registro Oficial N°. 483 de 08 de mayo de 2019, que decide “Nombrar a los miembros del Comité de Expertos para la evaluación integral de las y los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, cuestionada por el fondo; **iv)** Resolución N°. 094-2019 de 18 de junio de 2019, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 525 de 08 de julio 2019, que determina “Aprobar el informe final correspondiente a la metodología de evaluación integral para las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia y su anexo”, demandada por la forma y el fondo; **v)** Resolución N°. 103-2019 de 02 de julio de 2019, publicada en el Registro Oficial N°. 534 de 19 de julio de 2019, que dispone “Reformar las Resoluciones 010-2019 y 035-2019, en cuanto a la incorporación del control social en el proceso de evaluación integral a las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”, impugnada por el fondo; y, **vi)** Resolución N°. 116-2019 de 12 de julio de 2019, publicada en el Registro Oficial N°. 7 de 30 de julio de 2019, que establece “Nombrar a los miembros del Comité de Evaluadores para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia”.

*(...) habría generado vulneraciones a los derechos de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia evaluados y removidos, los cuales deberán ser reparados; en tal sentido, con fundamento en el artículo 137 de la LOGJCC se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa, ejerza el mecanismo de reparación correspondiente, respecto a quienes pudieren creerse afectados en sus derechos, sin que esto signifique que puedan ser reintegrados a sus cargos, debido a que existen situaciones jurídicas consolidadas. En tal sentido, se dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa, determine la reparación respecto de las personas que consideren fueron vulnerados sus derechos en atención a la Resolución No. 10-2019 declarada inconstitucional. Cabe indicar que para la determinación de la reparación los jueces de lo contencioso administrativo deberán tomar en cuenta como parámetros para su fijación, la remuneración percibida al momento de la remoción y el tiempo que le faltaba a cada reclamante para cumplir tres años en funciones, desde su designación, tiempo del cual se tenía certeza respecto a la estabilidad en el cargo. Así mismo, debido a que la reparación no puede implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para las posibles víctimas, sino que la misma debe guardar relación con la vulneración, las acciones judiciales deberán considerar las situaciones específicas de cada presunto afectado, por lo que, si durante el tiempo posterior a la remoción, se identifica que los reclamantes tuvieron otros ingresos provenientes del sector público, los mismos deberán ser reducidos del monto de la reparación. (el subrayado me pertenece)*

4. Más adelante, en el párrafo 168 de la sentencia N°. 37-19-IN/21 se concluye que:

*(...) debido a que el proceso de evaluación no se enmarcó en el término fijado constitucionalmente, esto es cada tres años, según la renovación parcial de la Corte Nacional, se evidencia una vulneración a la seguridad jurídica de los evaluados, quienes no tuvieron certeza respecto al momento en que este proceso se iba a llevar a cabo” (el subrayado me pertenece)*

5. Como se aprecia de los fragmentos de la sentencia concurrida, se realiza una afirmación de que se habrían generado vulneraciones a derechos constitucionales de jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia evaluados y removidos, por lo que, deberán ser reparados. En el mismo sentido, la mencionada sentencia determina como vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de los evaluados.
6. Al respecto, debo señalar que la sentencia N°. 37-19-IN/21 es un pronunciamiento emitido en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad que, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico, por lo que no podría constituir una decisión sobre vulneraciones de derechos específicos que puedan producirse en casos concretos.
7. Por las razones expuestas en el párrafo *ut supra* disiento con la sentencia en cuanto al análisis efectuado en los fragmentos citados en los párrafos 3 y 4 *supra*, por cuanto en este tipo de acción constitucional resulta improcedente hablar de una

manera categórica respecto de vulneraciones de derechos individuales acaecidas por la inconstitucionalidad de una resolución.

8. En este sentido, considero que el análisis efectuado en la sentencia N°. 37-19-IN/21 debió, únicamente, hacer referencia a posibles vulneraciones de derechos que puedan derivarse de la incompatibilidad de la resolución N°. 10-2019 con el derecho a la seguridad jurídica, por lo que considero que el análisis debió haberse desarrollado en el siguiente sentido:

*146. Ahora bien, esta Corte considera que la incompatibilidad de la Resolución No. 10-2019 emitida por el Consejo de la Judicatura con el derecho a la seguridad jurídica podría haber generado vulneraciones a los derechos de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia evaluados y removidos, que, en caso de determinarse, deberían ser reparadas.*

*168. En tal virtud, es constitucionalmente válido, considerar que para los miembros del más alto tribunal de justicia ordinaria se aplique el artículo 187 de la Constitución vigente desde el 20 de octubre de 2008; esto es, que quienes no alcancen los mínimos requeridos, sean removidos; esto en atención a que la administración de justicia es un servicio público que debe responder a criterios de calidad y competencia profesional que se examina a través de la evaluación de Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo, debido a que la resolución No. 10-2019 que contiene el “Reglamento para la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador” contempló que este proceso de evaluación sea realizado en un periodo que no se enmarcó dentro el término fijado constitucionalmente, esto es cada tres años, según la renovación parcial de la Corte Nacional, se evidencia una incompatibilidad de la misma con el derecho constitucional a la seguridad jurídica y, por lo tanto, una posible afectación de los derechos de los evaluados, quienes no tuvieron certeza respecto al momento en que este proceso se iba a llevar a cabo; situación que podría ser reparada conforme los dispuesto en el párrafo 146 ut supra.*

9. Adicionalmente, debo señalar que la doctrina de la reparación integral a quien resulte afectado en sus derechos fundamentales por actos u omisiones del Estado cometidos por sus representantes, inicia su desarrollo después de la segunda guerra mundial en lo que pasó a conocerse como *ius post bellum*, dando respuesta a una demanda universal de no permitir la impunidad respecto a violaciones de derechos fundamentales, y que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) “*tienden a hacer desaparecer los efectos de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial*”<sup>2</sup>. Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2005, en sus principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, estableció “*la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido*”.

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Goiburú y otros vs Paraguay, sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 143.

10. Bajo las consideraciones anteriores, la normativa ecuatoriana en plena coincidencia con los instrumentos internacionales de derechos humanos y los fallos de la Corte IDH, ha establecido que será la jurisdicción contenciosa administrativa la encargada de determinar el monto de la reparación económica, de haber lugar a tal agravio, en los supuestos en los que la violación de derechos se haya originado por el accionar u omisión del Estado, cuidando que los destinatarios de la sentencia que ordena la reparación sean los verdaderamente afectados.

### III. CONCLUSIÓN

11. En mérito de lo expuesto, reitero que, dentro de una acción de control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional no está facultada para determinar la existencia de vulneraciones de derechos respecto a un caso en concreto, si no que la potestad de esta Alta Corte se debe limitar en señalar que podrían existir posibles vulneraciones de derechos que puedan derivarse por la incompatibilidad de una norma del ordenamiento jurídico con la Constitución.

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 37-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 13:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 37-19-IN/21**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), presentamos nuestro voto concurrente respecto de la sentencia 37-19-IN/21, emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el martes 21 de diciembre de 2021 (la “sentencia”).
2. Hemos optado por concurrir con la decisión pues coincidimos en que, para este momento, la decisión de la Corte Constitucional no podía ser distinta en razón de que la evaluación a las y los jueces y conjuces nacionales concluyó, 21 de ellos fueron separados de la Corte Nacional<sup>1</sup> y se designaron nuevas autoridades judiciales en su reemplazo. Sin embargo, las Cortes debemos ser también autocríticas y en ese sentido no podemos dejar de observar que una decisión oportuna de esta Corte habría evitado que estos hechos se consoliden.
3. Si bien la solicitud de suspensión provisional presentada por los demandantes en esta causa no cumplió con “*desarrolla[r] de forma individualizada la pertinencia de la medida cautelar solicitada respecto de cada una las resoluciones impugnadas*”, la acción fue presentada el 15 de agosto de 2019 y admitida el 22 de octubre de 2019. Cuando fue conocida por el Tribunal de Admisión, ya se observó que “*el tema de la presente acción de inconstitucionalidad [era] de trascendencia nacional*” y, por tanto, se elevó al Pleno la solicitud de tratamiento prioritario de la causa, solicitud que fue aceptada el 23 de octubre de 2019. A pesar de ello, la audiencia, que pudo celebrarse antes de que concluya el proceso de evaluación, no se dio sino hasta el 18 de noviembre de 2019. Si bien se presentaron pedidos de diferimiento por el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado, aceptar dichos pedidos es potestativo y, en nuestro criterio, la urgencia con la que esta causa requería sustanciarse era razón suficiente para rechazarlos. De hecho, el proceso de evaluación no concluyó sino hasta el 15 de noviembre de 2019<sup>2</sup>, las y los jueces y conjuces temporales fueron designados el 28 de noviembre de 2019<sup>3</sup> y los nuevos jueces y juezas nacionales fueron designados el 28 de enero de 2021<sup>4</sup>.
4. Ahora bien, tampoco podemos desconocer que, en un órgano colegiado, llegar a consensos en torno a una causa de esta trascendencia es una tarea muy compleja. Las Cortes finalmente se legitiman por la calidad de su argumentación, por lo que

---

<sup>1</sup> La resolución 187-2019 del Consejo de la Judicatura resolvió remover a 9 jueces nacionales y 10 conjuces nacionales. Además, dos jueces nacionales renunciaron a sus cargos al inicio del proceso de evaluación y dos jueces fueron destituidos el 18 de junio de 2019.

<sup>2</sup> Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019.

<sup>3</sup> Resolución No. 197-2019 de 28 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021.

descuidar o apresurar la deliberación es contrario a su misión. La necesidad de profundizar la tarea deliberativa hasta alcanzar un consenso en el Pleno impidió que la resolución en esta causa se adopte de manera previa a la consolidación de los hechos, por lo que hoy el caso no podía resolverse sin reparar a las personas afectadas. En la medida en que la Corte identificó vulneraciones a derechos constitucionales y ordenó su reparación, estamos de acuerdo con la decisión adoptada. No obstante, nos vemos en la necesidad de desarrollar en este voto las razones por las que nos apartamos de su argumentación.

5. Primero, haremos una breve referencia al contenido e importancia de la independencia judicial para la vigencia de los derechos constitucionales y la democracia y expondremos el contexto histórico e institucional en el marco del cual es indispensable analizar las resoluciones impugnadas. Posteriormente, señalaremos las razones por las que consideramos que el proceso de evaluación que concluyó con la remoción de 21 jueces y conjuces nacionales generó múltiples vulneraciones al derecho y al principio de independencia judicial:

- 5.1. Se vulneró la garantía de inamovilidad por haberse removido a los jueces y conjuces nacionales sin haber garantizado un debido proceso, en particular, por haberse transgredido el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el procedimiento previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).

- 5.2. Se vulneró la garantía de inamovilidad de los jueces por haberse removido al 70% de una Alta Corte ecuatoriana por fuera de los períodos permitidos en la Constitución.

- 5.3. Se vulneró la garantía frente a presiones externas por haberse utilizado la calidad de las sentencias y autos como criterio principal y determinante para remover a las y los jueces y conjuces evaluados.

- 5.4. Finalmente, mencionaremos otra consecuencia particularmente nociva del procedimiento de remoción y haremos referencia a las razones por las que consideramos que las resoluciones también eran inconstitucionales por la forma.

## **1. Las garantías constitucionales de independencia judicial**

6. Para desarrollar los argumentos por los que consideramos que el proceso de evaluación vulneró la independencia judicial, iniciaremos con una breve referencia al contenido e importancia del derecho y principio de la independencia judicial para la vigencia de los derechos constitucionales y la democracia. Posteriormente, nos referiremos al contexto histórico de debilitamiento de la independencia judicial en el que se inserta el proceso de evaluación de 2019. Con ello, expondremos por qué consideramos que se afectaron las garantías a la inamovilidad de los jueces y juezas, así como de protección frente a injerencias externas.

7. Los jueces y juezas cumplen un rol fundamental en una democracia. En primer lugar, los jueces y juezas son garantes de los derechos constitucionales de las personas y, en particular, son garantes de los derechos de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y debido proceso. En segundo lugar, los jueces y juezas aseguran que las leyes se cumplan y prevalezcan por sobre la voluntad del poder público o privado. Los jueces controlan la constitucionalidad y legalidad de los actos de todos los poderes del Estado, así como de los actos de particulares<sup>5</sup>.
8. Para poder cumplir estos fines, la independencia de los jueces y juezas resulta un asunto de trascendental importancia. La independencia del poder judicial respecto de los poderes políticos constituye uno de los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder, y dificultan o frenan el abuso o su ejercicio ilegal.
9. Dada su enorme importancia, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la independencia judicial constituye (i) un derecho subjetivo de todas las personas como garantía del debido proceso; (ii) un prerequisite para garantizar las demás normas del debido proceso y los demás derechos constitucionales; (iii) un derecho subjetivo de las propias autoridades judiciales como requisito para el ejercicio de su cargo, y (iv) un principio constitucional trascendental en la administración de justicia:
  - 9.1. En primer lugar, la independencia judicial es una garantía del debido proceso. Tal como señala el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución, el derecho de las personas a la defensa incluye el “*Ser juzgado por una jueza o juez independiente (...)*”.
  - 9.2. En segundo lugar, esta Corte ya ha resaltado que, sin una autoridad judicial independiente, no se pueden cumplir las demás garantías del debido proceso como la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de los justiciables, el derecho a la defensa o la motivación, puesto que estas y otras requieren que el juez o jueza pueda interpretar la ley y argumentar jurídicamente de forma autónoma<sup>6</sup>. En un sentido más amplio, violaciones a la independencia judicial inciden en el ejercicio de los demás derechos constitucionales al incidir en la adecuada administración de justicia<sup>7</sup> por lo que devienen en afectaciones al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas justiciables.

---

<sup>5</sup> Los considerandos a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2006 establecen que “una judicatura competente, independiente e imparcial es (...) esencial si los tribunales han de desempeñar su papel de defensores del constitucionalismo y del principio de legalidad”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 27.

<sup>7</sup> Los considerandos de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2006 reconocen esta relación al señalar que “la aplicación de todos los demás derechos depende en último término de la correcta administración de la justicia”.

- 9.3. En tercer lugar, la independencia individual o funcional de los jueces o juezas ha sido concebida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) también como un derecho subjetivo de juezas y jueces para ejercer adecuadamente sus funciones públicas. En este aspecto, la independencia judicial se relaciona con el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y demás derechos de los servidores públicos reconocidos en la Constitución.
- 9.4. En cuarto lugar, la independencia judicial constituye un principio institucional para la adecuada administración de justicia. Según el artículo 168 de la Constitución, “*Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa*”. El artículo 8 COFJ desarrolla este principio señalando que “*Las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial*”. Además, indica expresamente que ninguna función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial.

Desde la perspectiva institucional, la independencia judicial es una garantía del principio constitucional de división de poderes y se relaciona directamente con el importante rol que cumple la función judicial en una democracia, por lo que constituye una pieza fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia.

10. La independencia judicial encuentra además protecciones adicionales específicas en el propio COFJ. El artículo 109 contempla como una infracción gravísima sancionable con destitución, el “*1. Vulnear, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial*”. Existen también provisiones destinadas a evitar que el Consejo de la Judicatura pueda afectar la independencia judicial. El artículo 254 señala claramente que, como órgano administrativo, “*En ningún caso, el Consejo de la Judicatura se considerará jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer las funciones específicas de las juezas y jueces*”. Por su parte, el artículo 255 señala que los vocales del Consejo podrán ser sometidos a juicio político por la intromisión en el ejercicio de las competencias propias de los jueces y juezas que violen su independencia judicial interna. Como ha señalado esta Corte,

*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<sup>8</sup>.*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 37.

11. Como ha sido establecido por el sistema interamericano de derechos humanos y recogido por la jurisprudencia de esta Corte, para una adecuada protección de sus facetas institucionales e individuales, la independencia judicial está revestida de una serie de garantías esenciales, siendo las principales: (i) un adecuado proceso de nombramiento; (ii) la inamovilidad en el cargo y (iii) la garantía contra presiones externas<sup>9</sup>.
12. La protección de la independencia judicial en sus dimensiones subjetivas y objetivas y de sus garantías constitutivas es indispensable en todo régimen democrático. En el Ecuador esta necesidad es aún más imperante, dado el contexto de poca o nula garantía de la independencia judicial en la historia constitucional ecuatoriana.

### 1.1. “Esta sí es la última vez”: El contexto institucional e histórico del proceso de evaluación

13. Como se ha señalado en otras ocasiones<sup>10</sup>, el hecho de que el análisis de constitucionalidad sea de carácter abstracto, no significa que se deba realizar ignorando el contexto histórico e institucional en el que se emiten ciertas normas. En ocasiones, considerar estos escenarios resulta indispensable para comprender la verdadera dimensión e impacto de ciertas medidas, así como los efectos que las autoridades esperan de las mismas. En este caso, existe en el Ecuador un contexto histórico de afectaciones recurrentes a la independencia judicial, el cual incluso ya ha sido reconocido por esta Corte:

*La independencia judicial tiene especial relevancia considerando la historia judicial y política del Ecuador, en que tal independencia lamentablemente ha sido recurrentemente limitada o abiertamente violada, debilitando así al Estado Constitucional y, por tanto, a la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, así como a la democracia<sup>11</sup>.*

14. En este caso, el análisis de la Corte no podía desconocer los particulares antecedentes históricos en Ecuador, donde bajo distintas figuras a las que se ha pretendido dotar de una apariencia de legalidad, se ha normalizado la separación de jueces y juezas antes de que culminen sus períodos constitucionales y legales, particularmente aquellos que conforman las Altas Cortes ecuatorianas. Este se ha convertido en nuestro país en un fenómeno recurrente cada vez que existe un cambio en el control político del Estado. No resulta en absoluto una exageración afirmar que, en Ecuador, resulta excepcional que un integrante de una Alta Corte termine su período prestablecido en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y Otros) Vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Párr. 144.

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el voto salvado de la jueza Daniela Salazar Marín a la sentencia No. 84-15-IN/20, de 25 de noviembre de 2020.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 23.

15. Además de muchos otros antecedentes históricos<sup>12</sup>, solo considerando el siglo XXI y sin pretender realizar una lista exhaustiva, podemos señalar los siguientes episodios de terminación anticipada de jueces y juezas de Altas Cortes que implicaron afectaciones claras a la independencia judicial:
- 15.1. El 25 de noviembre de 2004, el Congreso Nacional destituyó a los vocales principales y suplentes del Tribunal Constitucional por considerar que habían sido designados en forma ilegal en 2003. Ese mismo día, el Congreso Nacional designó a los nuevos vocales del Tribunal Constitucional<sup>13</sup>.
- 15.2. El mismo 25 de noviembre de 2004, el Congreso Nacional resolvió cesar a todos los vocales principales y suplentes del Tribunal Supremo Electoral, igualmente por considerar que habían sido designados en forma inconstitucional en 2003<sup>14</sup>.
- 15.3. El 5 de diciembre de 2004, el Congreso Nacional cesó a todos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y designó de forma directa a sus reemplazos<sup>15</sup>.
- 15.4. El 17 de abril de 2005, el Congreso Nacional dejó sin efecto la resolución de 8 de diciembre de 2004 y destituyó a todos los jueces de la Corte Suprema de

---

<sup>12</sup> Por poner un ejemplo, considérese los hechos ocurridos en el Ecuador en el mes de noviembre de 1984. La reforma constitucional introducida en septiembre de 1983 había reducido el tiempo en funciones de los jueces de la entonces Corte Suprema de Justicia de seis a cuatro años, por lo que, en noviembre de 1984, el Congreso Nacional declaró concluido el período de los jueces y procedió a su reemplazo total. Esta decisión ahondó la pugna de poderes entre la legislatura y el gobierno del entonces presidente León Febres-Cordero, en tanto este consideró inconstitucional la designación de la nueva Corte. Este episodio culminó con el presidente cercando la Corte Suprema con tanques de guerra para impedir la conformación de la nueva Corte y durante dos meses, en el Ecuador funcionaron al mismo tiempo dos Cortes Supremas de Justicia. Para un recuento de los episodios de violación de la independencia judicial en el período democrático, véase Basabe-Serrano, S. & Llanos, S. *La corte suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista*, América Latina Hoy, vol. 67, mayo-agosto, 2014, pp. 15-63.

<sup>13</sup> Mediante Resolución No. R-25-160 de 25 de noviembre de 2004 se resolvió “*declarar que los Vocales Principales y Suplentes del Tribunal Constitucional fueron designados en forma ilegal y, proceder a designarlos de acuerdo con lo que manda la Constitución Política de la República y la ley, de entre las ternas recibidas en su momento por el Congreso Nacional*”.

<sup>14</sup> La Resolución R-25-160 de 25 de noviembre de 2004 señaló además “[d]eclarar cesantes en sus cargos a los Vocales Principales y Suplentes del Tribunal Supremo Electoral, por haber sido designados sin contemplar lo que establece el artículo 209 de la Constitución Política de la República, en relación a la forma de designación; y, proceder a su designación de conformidad a la norma constitucional señalada, de acuerdo a los resultados electorales del 20 de octubre de 2002”.

<sup>15</sup> La Resolución No. R-25-181 resolvió declarar “*CESANTE en sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus correspondientes conjueces, quienes no renunciaron a sus funciones en enero de 2003, tal como lo contempla la disposición transitoria vigésimo quinta de la codificación Constitucional vigente; y, DESIGNAR en su reemplazo a los juristas que a continuación se detallan, los que se posesionarán ante el Segundo Vicepresidente del Congreso Nacional, quienes no estarán sujetos a períodos fijos en relación con la duración de sus cargos y cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución Política de la República y la ley: [...]*”.

Justicia que habían sido nombrados en dicha fecha<sup>16</sup>. Después de este episodio, Ecuador permaneció sin Corte Suprema de Justicia por aproximadamente siete meses.

**15.5.** El 26 de abril de 2005, el Congreso dejó sin efecto la resolución por la que se nombró el nuevo Tribunal Constitucional<sup>17</sup>.

**15.6.** El 7 de marzo de 2007, el Congreso Nacional destituyó al presidente del Tribunal Supremo Electoral<sup>18</sup>.

**15.7.** El 24 de abril de 2007, el Congreso Nacional decidió cesar a los nueve vocales del Tribunal Constitucional<sup>19</sup>. Con este episodio, en los 10 años que existió el Tribunal Constitucional, nunca una integración completó el período de cuatro años constitucionalmente dispuesto.

**15.8.** El 2011, se dio el proceso posterior a la denominada “*metida de manos a la justicia*”<sup>20</sup>, en la que, mediante una enmienda por referéndum que modificó la Constitución en varios puntos, se reestructuró la justicia buscando que el Consejo de la Judicatura desempeñe un papel de contralor respecto de los jueces y asegure determinados propósitos políticos. Entre 2010 y marzo de 2020, el Consejo de la Judicatura destituyó a 1.055 jueces y juezas mediante sumarios disciplinarios e inició otros 1.899 sumarios adicionales que concluyeron con la aplicación de sanciones leves y graves<sup>21</sup>.

**16.** Estas circunstancias incluso han significado que Ecuador sea objeto de dos condenas a nivel interamericano en los casos de *Camba Campos contra Ecuador*<sup>22</sup> –por la destitución de los vocales del Tribunal Constitucional en noviembre de 2004–, y *Quintana Coello contra Ecuador*<sup>23</sup> –por la destitución de la Corte Suprema de

---

<sup>16</sup> Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y Otros) Vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Párr. 144.

<sup>17</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Párr. 119.

<sup>18</sup> Diario El Universo, *El Congreso destituyó al presidente del TSE*, 7 de marzo de 2007.

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Párr. 119.

<sup>20</sup> Esta expresión proviene de las declaraciones del ex presidente Rafael Correa que en diversas ocasiones manifestó: “*Dirán que queremos meter mano en las cortes; sí, queremos meter manos: para bien del pueblo ecuatoriano... Tenemos que cambiar el sistema de justicia*”. En otra intervención pública el 25 de enero de 2011, Correa personalizó la intervención en la justicia: “*Que el presidente va a meter las manos en la Corte. Por supuesto que las vamos a meter*”.

<sup>21</sup> Esto, según los datos enviados por el Estado ecuatoriano en el cuestionario sobre la responsabilidad disciplinaria, civil y penal de los jueces al Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en preparación del Informe sobre Independencia de los magistrados y abogados de 2020.

<sup>22</sup> Véase Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y Otros) Vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Párr. 144.

<sup>23</sup> Véase Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

Justicia en diciembre de 2004—. Además, el cese de los vocales del Tribunal Supremo Electoral en 2004 fue reconocido como una vulneración a la independencia judicial en el informe de fondo No. 112/18 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>24</sup>.

17. En este contexto histórico se inserta el proceso de evaluación y posterior remoción de jueces de una Alta Corte ecuatoriana iniciado por el Consejo de la Judicatura en 2019. Estos antecedentes hacían necesario una revisión cuidadosa del proceso, dado el riesgo plausible de que se pueda constituir en una nueva injerencia en la independencia judicial. Esta vez, bajo el título de “evaluación” se hizo nuevamente lo mismo: cambiar de forma masiva a jueces de una Alta Corte ecuatoriana antes de que culminen sus períodos normales. El resultado es que, mediante una evaluación profesional de desempeño, nuevamente una gran mayoría del máximo organismo de administración de justicia ordinaria es separada de su cargo fuera del período de nombramiento establecido en la Constitución. Si bien habrían existido motivos de peso para dudar de la independencia de varios de los magistrados y magistradas removidos, ello no justifica la afectación a la independencia judicial como un todo, ni nos asegura que esta sí será la última vez.
18. Esta justificación de “la última vez” responde a una actitud cortoplacista frente las instituciones: en la cultura política ecuatoriana suele creerse que lo patriota es buscar el bien común aunque sea a costa de la juridicidad. Con ello, se frustra la realización de los valores más cardinales y permanentes de la Constitución. Todo patriotismo debe ser siempre constitucional y eso implica una actitud de largo plazo frente a las instituciones: el respeto a la juridicidad es la única vía, aunque no siempre sea la más corta, hacia el bien común.
19. A la luz de este contexto histórico, pasamos a explicar por qué consideramos que el proceso de evaluación objeto de las resoluciones impugnadas en esta causa vulneró la garantía de inamovilidad de los jueces y juezas nacionales así como la garantía frente a presiones externas.
2. **El proceso de evaluación violó la garantía de inamovilidad de las y los jueces y conjueces removidos**
20. Coincidimos con la sentencia en que la remoción como efecto de una evaluación deficiente “*no atenta contra la garantía de estabilidad en el cargo como parte de la independencia judicial, siempre y cuando devenga de un procedimiento administrativo que se enmarque en el respeto al debido proceso, y se realice en el momento oportuno de acuerdo con la ley*”<sup>25</sup> (énfasis añadido).
21. A pesar de identificar estos dos elementos indispensables para que se garantice la garantía de inamovilidad y de reconocer que el proceso de evaluación no se llevó a

---

<sup>24</sup> CIDH, Informe No. 112/18 de 5 de octubre de 2018, caso 12.910, caso Carlos Julio Aguinaga Aillón contra Ecuador.

<sup>25</sup> Párr. 131 de la sentencia.

cabo en los períodos previstos constitucionalmente y no respetó el debido proceso, la sentencia concluye que no se vulneró la garantía de inamovilidad. Discrepamos de esta conclusión pues, en nuestro criterio, la evaluación y posterior remoción se dio vulnerando el debido proceso y por fuera de los momentos oportunos fijados en la Constitución.

## 2.1. El proceso de evaluación violó el debido proceso

22. Consideramos que no es preciso afirmar, como lo hace la sentencia, que el proceso de evaluación haya respetado el debido proceso.

23. En primer lugar, la propia sentencia reconoce que el proceso de evaluación vulneró la seguridad jurídica y el principio de legalidad en el establecimiento de sanciones. La sentencia declara que la evaluación vulneró la seguridad jurídica por haber resultado imprevisible para los sujetos evaluados y que el segundo inciso del artículo 6 de la Resolución No. 10-2019 y el tercer inciso del artículo 10 de la Resolución No. 35-2019 violan el debido proceso por derivar por vía reglamentaria el proceso sancionatorio.

24. En segundo lugar, no existieron normas previas. Mientras ejercían el cargo, las y los jueces y conjuces nacionales no sabían bajo qué criterios iban a ser evaluados. Dado que el Consejo de la Judicatura introdujo nuevos criterios de valoración al regular el proceso de evaluación, los magistrados y las magistradas evaluados solo tuvieron conocimiento de que se utilizarían criterios adicionales a los establecidos en la ley una vez que inició propiamente el proceso de evaluación.

25. En tercer lugar, el proceso de evaluación y remoción vulneró el procedimiento establecido en el artículo 87 del COFJ que, para el año 2019, era aplicable a los jueces de la Corte Nacional de Justicia<sup>26</sup>. Según esta norma, previo a que los servidores judiciales puedan ser removidos por no alcanzar los mínimos requeridos en un proceso de evaluación, deben “*se[r] evaluados nuevamente en un lapso de tres meses. En caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos*”. En nuestra opinión, sería absurdo sostener que todos los servidores y servidoras judiciales tienen derecho de ser objeto de dos evaluaciones continuas previo a su remoción, excepto las y los jueces y conjuces de la más Alta Corte de administración de justicia ordinaria. Como explicamos en párrafos posteriores, los jueces de Altas Cortes deben contar con garantías reforzadas ante el riesgo constante de intervenciones políticas. En nuestro criterio, sería inaceptable reconocerles una protección menor a la otorgada a la generalidad de servidores judiciales.

26. Por estas razones, el proceso de evaluación y remoción no respetó el derecho al debido proceso de los jueces, juezas, conjuces y conjucezas nacionales evaluados.

## 2.2. El proceso de evaluación no fue oportuno

---

<sup>26</sup> Por la reforma al COFJ promulgada el 8 de diciembre de 2020, actualmente el artículo 89.1 del COFJ regula la evaluación de jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia.

27. Coincidimos plenamente con la sentencia en cuanto a la necesidad de implementar mecanismos de evaluación con miras a mejorar el sistema de administración de justicia. Estimamos que el principio de responsabilidad de los jueces y juezas sí permite medir de manera permanente la calidad, eficiencia y eficacia en la administración de justicia. En general, consideramos adecuado que se realicen procesos de evaluación continuos y periódicos en la función judicial. No obstante, consideramos inadmisibles que estos procesos inicien en cualquier momento y tengan como consecuencia la remoción. Si bien el artículo 187 de la Constitución señala que los funcionarios judiciales que no alcancen el puntaje requerido serán removidos, también es claro que existen períodos específicos para ello previstos en la propia Constitución: el artículo 182 señala claramente que los miembros de la Corte Nacional de Justicia serán designados para un periodo de nueve años y se renovarán por tercios cada tres años.
28. Aunque los procesos de evaluación son importantes, deben aplicarse con sumo cuidado y en estricto apego a los requisitos constitucionales y legales. Es importante resaltar que en su informe del año 2020, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, resalta que las y los jueces pueden llegar a ser sujetos de “*sanciones encubiertas*” que, si bien no se encuentran configuradas propiamente como una sanción, pueden tener el efecto de interferir de algún otro modo en la actividad profesional de los magistrados. Entre las sanciones encubiertas que afectan a la estabilidad del cargo de los magistrados y magistradas, el Relator identifica los abusos derivados de la “*d) separación del cargo como consecuencia de haber recibido una calificación negativa en una evaluación profesional*”<sup>27</sup>.
29. Resulta entonces un requisito indispensable para la garantía de inamovilidad el que los procesos de evaluación se realicen de acuerdo a los períodos constitucionalmente previstos para ello. En este caso, la sentencia reconoce expresamente que: “*En cuanto a su estabilidad, la Constitución fija que los jueces y conjuces asumen su cargo por un periodo de nueve años con una renovación por tercios cada tres años, situación que es confirmada por el Código Orgánico de la Función Judicial, y que tienen derecho a permanecer en el desempeño de su cargo mientras no exista una causa legal para separarlos*”<sup>28</sup>. Posteriormente, la sentencia constata que el procedimiento de evaluación y remoción no ocurrió dentro de los períodos fijos previstos en el artículo 187 de la Constitución. Sin embargo, concluye que esto no vulneró la garantía de inamovilidad.

---

<sup>27</sup> Párr. 63; el Relator ha resaltado que: “*En los países en que los magistrados están sujetos a una evaluación profesional con una periodicidad regular, el procedimiento de evaluación puede utilizarse para ejercer presión contra los jueces independientes o separarlos de su cargo en represalia por mantener una posición independiente sobre cuestiones relativas a la aplicación de la ley o la organización del sistema de justicia. En algunos de esos países, los jueces pueden ser despedidos por haber recibido calificaciones insatisfactorias en el proceso de evaluación, a menudo basadas principalmente en la productividad, más que en parámetros cualitativos*”.

<sup>28</sup> Párr. 130 de la sentencia.

30. Consideramos que el mero hecho de que se haya removido a los jueces y juezas por fuera de los períodos de renovación establecidos en el artículo 187 de la Constitución es más que suficiente para configurar, por sí mismo, una violación a la garantía de inamovilidad. La realización imprevista y arbitraria de un proceso de evaluación integral por fuera de la periodicidad establecida constitucionalmente constituye un incumplimiento de la obligación estatal de abstenerse de separar a los jueces y juezas por motivos distintos al cumplimiento del período o el cometimiento de faltas muy graves.
31. Además, esto puede sembrar dudas en un observador razonable respecto a las motivaciones detrás del proceso de evaluación. Como dijimos, en el ámbito internacional se ha reconocido el riesgo de que este tipo de procesos pueden ser usados como sanciones encubiertas. Pero, además, el asunto adquiere una gravedad aun mayor al haberse tratado de la remoción de los jueces, juezas, conjueces y conjuetas pertenecientes a una de las Altas Cortes ecuatorianas.

### **2.3. La garantía reforzada de inamovilidad para Altas Cortes y la protección del orden democrático**

32. La sentencia no considera que la garantía de inamovilidad de los jueces debe tener un carácter reforzado cuando se trata de los jueces y juezas de Altas Cortes. Incluso, en los párrafos 128 y 130 parece relativizarse la garantía de inamovilidad de los jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia, sin considerar que el artículo 136 del COFJ los excluye de la garantía de estabilidad laboral propia de la carrera judicial y no de la inamovilidad como garantía de la independencia judicial. Este justamente ha sido el argumento esgrimido por el Consejo de la Judicatura durante el proceso de evaluación y ante esta Corte, alegando que el artículo 136 del COFJ implica que los y las integrantes del máximo órgano jurisdiccional ordinario del país no gozan de la garantía de la inamovilidad, por no pertenecer a la carrera judicial.
33. Contrario a ello, estamos convencidos de que los jueces y juezas de Altas Cortes deben tener una garantía de inamovilidad de carácter especialmente reforzado. Por su peso en el sistema de justicia como órganos de cierre, el control indebido de las Altas Cortes resulta de particular interés para los poderes políticos. Los episodios históricos de afectación a la independencia judicial a los que hemos hecho mención en este voto demuestran que la intervención, control y violaciones a la independencia judicial que han ocurrido en nuestro país han estado particularmente dirigidos hacia las Altas Cortes. Ante el mayor riesgo de afectación a la independencia, consideramos que debe corresponderles un reforzamiento de la garantía de inamovilidad.
34. Es extremadamente relevante considerar que el proceso bajo examen en esta causa culminó con la remoción de más del 70% de las y los juezas, jueces, conjuetas y conjueces evaluados. Sin duda, lo que ocurrió puede calificarse como una remoción masiva de jueces, juezas, conjueces y conjuetas de la Corte Nacional de Justicia, el más alto órgano de administración de justicia ordinaria, lo que resulta en extremo preocupante. Como ha resaltado la Corte IDH al declarar la responsabilidad

internacional del Estado ecuatoriano por el cese de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral, este tipo de “*cese masivo de jueces, particularmente de Altas Cortes, constituye no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático*”.

35. La separación e independencia entre los distintos poderes o funciones del Estado, constituye un principio básico del carácter democrático y republicano del Estado ecuatoriano, reconocido en el artículo 1 de la Constitución. La independencia judicial, en todas sus dimensiones, representa un prerequisite indispensable para la existencia y fortalecimiento de un genuino Estado constitucional y democrático de derechos y justicia. En esta línea, la Carta Democrática Interamericana reconoce que esta relación al señalar que la separación e independencia de los poderes públicos es un elemento esencial de la democracia representativa. Asimismo, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2006 resaltan que “*la confianza pública en el sistema judicial y en la autoridad moral y la integridad del poder judicial es de extrema importancia en una sociedad democrática moderna*”.

36. Si bien este proceso de evaluación y remoción no es equivalente al ataque frontal a la división de poderes que representaron casos pasados, sin duda esas experiencias deben funcionar como alertas respecto al riesgo de avalar procesos de separación masiva de altos magistrados y magistradas. Independientemente de si se trata de un órgano externo como los poderes políticos o un órgano interno de la función judicial como el Consejo de la Judicatura, ceses masivos de jueces y juezas en períodos irregulares pueden tener un efecto desestabilizador para la democracia y la forma republicana de gobierno, garantizadas en nuestra Constitución.

### 3. La forma de evaluar la calidad de las sentencias y autos vulneró la garantía frente a injerencias externas

37. La sentencia concluye que el criterio de evaluación de la calidad de las sentencias no implicó una usurpación de las competencias de la Corte Constitucional y no vulneró el principio de independencia judicial por tres razones: (i) este se refiere a autos o sentencias ejecutoriadas y ejecutadas, por lo que no se corrigió la decisión judicial y no se vieron afectados los derechos de las partes<sup>29</sup>; (ii) la inclusión de este criterio “*no podía generar ningún tipo de influencia o intromisión en el proceso judicial, debido a que las decisiones analizadas se encontraban ejecutoriadas y ejecutadas*”; y, (iii) “*este criterio [no] podría generar violación a la independencia judicial en situaciones siguientes, ya que la evaluación no emitió indicaciones ni recomendaciones a los jueces respecto a cómo resolver (...) los casos analizados*”.

38. Coincidimos con la apreciación de la sentencia cuando menciona que, al usar el criterio de evaluación de “*análisis de calidad de sentencias*”, el Consejo de la Judicatura no está reemplazando a la Corte Constitucional en cuanto a su competencia para resolver acciones extraordinarias de protección. En el proceso de evaluación no se estaba “revisando” fallos en el sentido de modificarlos.

---

<sup>29</sup> Párr. 118 de la sentencia.

39. Ahora bien, no es menos cierto que evaluar la calidad de los fallos de una Alta Corte sí puede reñir con la independencia judicial, por generar un amedrentamiento o *chilling effect* en los jueces y juezas. El control de la calidad de los fallos puede condicionar a los jueces respecto del poder de turno. Si un juez o jueza nacional tiene presente que el Consejo de la Judicatura puede en el futuro utilizar sus criterios jurídicos para su separación del cargo, esto genera una presión externa, en tanto puede condicionar la predisposición de los jueces y juezas al momento de adoptar decisiones que no sean del agrado del Consejo de la Judicatura o incluso del poder político de turno.
40. Es importante considerar el peso que tuvo el análisis de los fallos dentro de la evaluación. El criterio cualitativo correspondía a 80% de la evaluación y, de este, el 65% correspondía al análisis de la calidad de los fallos. Por tanto, la evaluación se basó principalmente en analizar la calidad de los fallos. Así, de ese elemento dependía enteramente superar la evaluación o no. Si bien, bajo criterios objetivos, la calidad del fallo puede ser uno de los elementos de una evaluación, no debe ser el criterio determinante bajo el cual se remueve a un juez o jueza de una Alta Corte, en la medida en que se amplía el espacio de discrecionalidad de la decisión de remoción.
41. En este punto, resulta particularmente importante recordar que, en el caso Campa Campos, la Corte IDH resaltó que los jueces fueron destituidos por sus criterios jurídicos emitidos en dos casos resueltos por el tribunal relativos al método D’Hont y al décimo cuarto sueldo. En dicha decisión, la Corte señaló expresamente que: “*En el derecho ecuatoriano era claro que las opiniones rendidas en las sentencias de los vocales no podían ser el motivo o fundamento para su remoción.*”
42. A este respecto, el artículo 123 del COFJ señala que los jueces y juezas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley, por lo que:

*Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley.*

*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.*

*(...)*

*Los servidores y servidoras judiciales están obligados a denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones.*

43. Ha sido una constante en la historia reciente ecuatoriana que las y los jueces sean sancionados por las decisiones que adoptan en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, tanto por órganos políticos como por órganos administrativos como el Consejo de la Judicatura. Existe entonces el riesgo de que el uso de la calidad de los fallos como un criterio de evaluación se convierta en la nueva arma para que los

poderes políticos pretendan influir negativamente en el ejercicio del poder jurisdiccional.

44. Por tanto, consideramos que la forma de evaluar la calidad de los fallos, como elemento determinante para superar la nota mínima requerida para evitar la remoción, genera una presión externa contra los jueces y juezas al ponerles en alerta respecto a la valoración que el órgano administrativo de control pueda otorgar a las decisiones jurisdiccionales que adoptan.

#### 4. El efecto de la “evaluación”: jueces temporales sin garantías de estabilidad

45. Para concluir el análisis respecto a la independencia judicial, nos parece necesario resaltar otro efecto nocivo para la independencia judicial que trajo como consecuencia el proceso irregular de evaluación y remoción llevado a cabo por el Consejo de la Judicatura en 2019. Al haberse removido 21 jueces, juezas, conjuces y conjucezas nacionales por fuera de los períodos previstos en la Constitución, el Consejo de la Judicatura consideró necesario nombrar jueces, juezas, conjuces y conjucezas temporales, que actuaron entre el 28 de noviembre de 2019 y el 28 de enero de 2021. El carácter temporal de los jueces y juezas así como la ausencia de un término fijo de terminación de sus mandatos puso en riesgo la independencia judicial durante este período.

46. Respecto a jueces de carácter temporal o provisorio, la Corte IDH ha señalado que:

*...los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes y, por ello, debe otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, puesto que la provisionalidad no equivale a libre remoción. Asimismo, la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables. De hecho, para la Corte IDH algunas formas de garantizar la independencia de los jueces son un adecuado proceso de nombramiento y una duración establecida en el cargo<sup>30</sup> (énfasis añadido).*

47. Asimismo, la Corte IDH ha resaltado que la inamovilidad de los jueces provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas, toda vez que si los jueces provisorios no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado, serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre destituciones o ascensos en el Poder Judicial, en este caso frente a presiones provenientes del propio Consejo de la Judicatura<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43.

<sup>31</sup> Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 104-106.

48. En esta misma línea, en varios informes anuales, los Relatores Especiales para la independencia judicial de los magistrados han señalado con preocupación que el sistema de nombramientos temporales deja a los magistrados expuestos al riesgo de sufrir presiones e interferencias indebidas, lo que socava tanto su independencia real como aparente<sup>32</sup>.

##### **5. Las resoluciones impugnadas sí eran inconstitucionales por la forma**

49. La sentencia concluye que no existió una inconstitucionalidad por la forma en tanto el Consejo de la Judicatura se encuentra autorizado legalmente para emitir la normativa para la administración y organización del régimen interno de la Función Judicial<sup>33</sup>. Consideramos que esta conclusión ignora por completo los argumentos de la demanda al respecto.

50. En la demanda de inconstitucionalidad no se cuestiona este elemento, es más, en el párrafo 162 se reconoce expresamente que el Consejo de la Judicatura tiene potestad normativa para emitir las resoluciones impugnadas<sup>34</sup>. Su argumento se refiere a que, al ejercer la potestad normativa, el Consejo de la Judicatura no tiene competencia para limitar ni restringir los derechos a ejercer un cargo público y ser evaluado por el órgano constitucionalmente competente. La demanda sostiene que la inconstitucionalidad por la forma se produce porque el Consejo de la Judicatura no tiene competencia para limitar derechos (por no ser legislador) ni para restringirlos (por no ser el constituyente) y que la potestad reglamentaria debe facilitar la aplicación de las leyes sin innovarlas o alterarlas, por lo que, en este caso, las resoluciones impugnadas innovaron la ley y la Constitución.

51. A la luz de los argumentos que hemos expuesto a través del presente voto, así como de algunos argumentos de la propia sentencia, es claro que el Consejo de la Judicatura no tenía competencia para crear un proceso de evaluación y remoción de jueces y conjuces nacionales que se realice por fuera de los períodos permitidos constitucionalmente. Por ello, consideramos que las resoluciones impugnadas sí son inconstitucionales por la forma.

52. Por las razones desarrolladas, coincidiendo con la decisión, nos apartamos del razonamiento expresado en la sentencia.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>32</sup> Informe del año 2020 del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, párr. 66.

<sup>33</sup> Párrs. 83-85 de la sentencia.

<sup>34</sup> Así, en su demanda indica: “*En el caso que nos ocupa, no se halla en discusión la competencia que posee el Consejo de la Judicatura para, en general, expedir Resoluciones en el ámbito de sus competencias.*”

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín y del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 37-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 13:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**