

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

2814-17-EP/22 En el Caso No. 2814-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada por Rody Alexis Ureña Salvador .....	2
1962-16-EP/22 En el Caso No. 1962-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada; y, consecuentemente déjese sin efecto la sentencia impugnada .....	16
10-09-IN y acumulados/22 En el Caso No. 10-09-IN y acumulados Acéptense parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 27-09-IN, 39-09-IN y 103-20-IN .....	45



**Sentencia No. 2814-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

**CASO No. 2814-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de la Sala de la Corte Nacional por considerar que no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al principio de *non reformatio in peius*, y considera el principio de favorabilidad.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 26 de mayo de 2016, la Unidad Judicial Penal y Tránsito de Santo Domingo de los Tsáchilas dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Rody Alexis Ureña Alvarado, por supuesta posesión de sustancias sujetas a fiscalización.<sup>1</sup>
2. El 3 de agosto de 2016, el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas (“Tribunal Penal”) declaró la culpabilidad del acusado,<sup>2</sup> le impuso una pena privativa de libertad acumulada de diez años y una multa de doce salarios básicos unificados del trabajador en general.<sup>3</sup> El procesado apeló.
3. El 28 de octubre de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“la Corte Provincial”) aceptó parcialmente el recurso de apelación, consideró la existencia de atenuante trascendental,<sup>4</sup> reformó la sentencia

<sup>1</sup> Unidad Judicial Penal y Tránsito de Santo Domingo de los Tsáchilas, causa No. 23281-2016-00910. Rody Alexis Ureña Alvarado fue acusado por tenencia de sustancias sujetas a fiscalización: 8.402 gramos de base de cocaína (peso neto) y 200 gramos de marihuana (peso neto).

<sup>2</sup> El Tribunal Penal estableció que “tiene el convencimiento que se ha demostrado con suficiencia la conducta de posesión de sustancias estupefacientes de la persona procesada Rody Alexis Ureña Alvarado, que configure el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, por cuanto la marihuana y la base de cocaína a él atribuida, fue encontrada en el tantas veces referido domicilio que habitaba...”. Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, causa No. 23281-2016-00910, foja 38.

<sup>3</sup> El Tribunal Penal declaró al procesado como autor del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, tipificada en el numeral 1 del artículo 220, y sancionado en el literal c) del Código Orgánico Integral Penal. Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, causa No. 23281-2016-00910, foja 39v.

<sup>4</sup> La Corte Provincial estableció que “el atenuante trascendental motivo del recurso cumple los propósitos anotados en el Art. 46 del COIP, pues el procesado otorgó la información veraz y verificable respecto de la investigación...”. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, causa No. 23281-2016-00910, foja 21v.

venida en grado, y le impuso al acusado un tercio de la pena impuesta (tres años de privación de la libertad).

4. El 9 de noviembre de 2016, la Fiscalía interpuso recurso de casación.
5. El 27 de septiembre de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala de la Corte Nacional”) aceptó el recurso de casación.<sup>5</sup> Casó la sentencia subida en grado e impuso la pena privativa de libertad de diez años.
6. El 13 de octubre de 2017, Rody Alexis Ureña Salvador (“el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2017 dictada por la Sala de la Corte Nacional.
7. El 13 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
8. El 24 de noviembre de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Sala de la Corte Nacional. El 29 de noviembre de 2021, el secretario de la Sala de la Corte Nacional informó que los jueces ya no forman parte de la Corte Nacional.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>6</sup>

## III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

10. La decisión impugnada, expedida el 27 de septiembre de 2017, que aceptó el recurso de casación, señala que *“al haberse verificado error por contravención expresa del artículo 220.1.c COIP y la jurisprudencia vinculante dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia... por lo que enmendando el yerro en que ha incurrido el tribunal ad quem, se casa la sentencia venida en grado y se declara a Rody Alexis Ureña Salvador, autor del delito tipificado y sancionado en el art. 220.1.c COIP y se le impone la pena privativa de libertad de 10 años y pena pecuniaria de 12 salarios básico unificados del trabajador en general...”*.
11. El accionante sostiene que la Sala de la Corte Nacional vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a ser juzgado en observancia al trámite

---

<sup>5</sup> La Sala de la Corte Nacional aceptó el recurso de casación “al haber verificado error por contravención expresa del artículo 220.1.c COIP y jurisprudencia vinculante dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia...”. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 28.

<sup>6</sup> Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

propio de cada procedimiento, a la defensa y a la motivación, así como a la seguridad jurídica.<sup>7</sup> Solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección y como reparación se disponga que la Sala de la Corte Nacional sustancie el recurso de casación en observancia al principio de *non reformatio in peius* (al conocer la impugnación, no empeorar la situación jurídica de la persona sentenciada).

12. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante estableció que la Sala de la Corte Nacional en franca vulneración a su derecho constitucional y los principios *de non reformatio in peius* y *pro homine*, subió la pena de privación de la libertad de 3 a 10 años.<sup>8</sup>
13. Sobre el derecho a ser juzgado en observancia al trámite propio de cada procedimiento indicó que ésta tiene relación con el principio de *non reformatio in peius* y el derecho a la defensa garantizado en la Constitución.<sup>9</sup>
14. En cuanto a la motivación, el accionante señaló que la Sala de la Corte Nacional “...*sube la pena a DIEZ AÑOS... todo esto sin realizar ninguna MOTIVACIÓN, afectando a la institución jurídica de la NO REFORMATIO IN PEJUS* (sic); y a la *SEGURIDAD JURÍDICA, pese a que la Fiscalía manifestó que respetaba el principio de la no reformatio in pejus* (sic) que tenía derecho como procesado”<sup>10</sup> (énfasis en el original).
15. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, el accionante estableció que la Sala de la Corte Nacional vulneró su derecho al no fundamentar la decisión.<sup>11</sup> En cuando al derecho a la defensa el accionante citó normas de la Constitución.

---

<sup>7</sup> Constitución, artículos 75, 76 (3)(7)(a)(l) y 82 respectivamente.

<sup>8</sup> “...el derecho a la tutela judicial efectiva no comprende únicamente la posibilidad de presentar una acción ante los jueces competentes, sino que más bien comprende la posibilidad de obtener por parte de ellos resoluciones, motivadas, justas, apegadas no solo a derechos sino a la justicia constitucional y de los derechos humanos, obviamente luego del proceso correspondiente en el cual se respeten las mínimas garantías y básica (sic) de todo procedimiento. No solo en la forma o formalidad sino también en el fondo; al dictar un AUTO en el que admite el recurso de casación de fiscalía y me sube la pena de 3 a 10 años, no solo se resuelve atentando a la prohibición de la *reformatio in peius*, por ende, del debido proceso legal, al principio *pro hominem*, lo que lleva consigo el derecho humano a ser oído en la audiencia...” Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 35.

<sup>9</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 35.

<sup>10</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 31.

<sup>11</sup> “es importante señalar que: ‘el juez debe juzgar de acuerdo a lo anotado y lo probado’. Incluso la Fiscalía me dio la razón en cuanto a no alterar la pena en mi contra; y: ‘si el juez falla más allá de lo pedido, la sentencia es nula por el mismo derecho’. Tal como se puede desprender de la simple revisión del expediente, tampoco cumple el principio fundamental de la MOTIVACIÓN, otro derecho vulnerado en mi contra, para tener seguridad jurídica”. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 34.

16. La Corte Nacional manifiesta que los jueces nacionales que dictaron la decisión impugnada ya no forman parte del Organismo de justicia.<sup>12</sup>

#### IV. Análisis constitucional

17. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>13</sup>
18. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>14</sup> El accionante manifiesta que fueron vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de ser juzgado en observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la defensa y a la motivación, así como a la seguridad jurídica, haciendo una alusión expresa y reiterada al principio del *non reformatio in peius*, sin realizar un argumento propio y completo para cada derecho.
19. El accionante se centra en cuestionar la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional a base del argumento de que le habrían aplicado la norma más rigurosa al rechazar la procedencia de una atenuante trascendental y al reformar la sentencia empeorando su situación jurídica. Con esta argumentación se refiere al derecho a la seguridad jurídica y al principio del *non reformatio in peius*, por lo que la Corte, haciendo un esfuerzo razonable, considera suficiente reconducir el análisis del derecho y principio referidos para absolver su principal argumentación.
20. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, la Constitución establece que “[s]e fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”<sup>15</sup>
21. La Corte ha señalado que “*el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas... para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada... para evitar la arbitrariedad.*”<sup>16</sup> Esto con el fin de que le permita tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar.<sup>17</sup>
22. De la lectura de la sentencia impugnada se observa que la Sala de la Corte Nacional estableció que “*...conforme los hechos que se estiman probados por el tribunal se tiene*

---

<sup>12</sup> Carlos Iván Rodríguez García, secretario de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, oficio de 29 de noviembre de 2021.

<sup>13</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

<sup>15</sup> Constitución, artículo 82.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párrafo 20.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 484-17-EP/21, párrafo 40.

*dos sustancias sujetas a fiscalización que han sido atribuidos (sic) al justiciable Ureña Alvarado, así: 8.402 gramos de base de cocaína (peso neto) y 200 gramos de marihuana (peso neto)...al cumplirse los elementos constitutivos del tipo penal (art. 220.1.c COIP) la consecuencia es la imposición de 5 años de pena privativa de libertad por cada sustancia, lo que desemboca en 10 años de pena privativa de libertad acorde con la jurisprudencia vinculante que emana de Corte Nacional de Justicia. Pena que constituye la base para la determinación judicial de la pena, conforme las reglas previstas en el art. 44 COIP que para la maximización de la pena por sobre un tercio requiere de una de las circunstancias agravantes dadas en el art. 47 COIP; en tanto que, para la modificación pro reo exige de la concurrencia de dos circunstancias, atenuantes declaradas en el art. 45 COIP.*"<sup>18</sup>

- 23.** La Sala de la Corte Nacional, manifestó que, en el caso, *“existen los elementos constitutivos del tipo penal previsto y punido en el art. 220.1.0 COIP, sin concurrencia de una o más agravantes (no declaradas) ni dos o más atenuantes, y tampoco concurre (atenuante trascendental) por lo que la pena congrua a imponerse al acusado Ureña Alvarado es de 10 años de privación de la libertad y pena pecuniaria de 12 salarios básicos unificados del trabajador en general.*"<sup>19</sup>
- 24.** La Sala de la Corte Nacional rechazó la procedencia de las circunstancias atenuantes a la infracción requerida por la Fiscalía, al determinar *“para que esta circunstancia atenuante modifique pro reo la medida de la pena, en menos un tercio del mínimo legal, conforme el art. 44 COIP exige al menos dos atenuantes. De modo que, aun existiendo una atenuante la regla exige pluralidad de éstas para la modificación de la pena. Por ello, el cargo casacional de FGE sobre indebida aplicación del art. 46 COIP, expresándose que la norma correcta es el art. 45,6 en realidad no es eficiente”*.<sup>20</sup>
- 25.** Además, la Sala de la Corte Nacional estableció que para la procedencia de la atenuante trascendental el acusado debe suministrar información, precisa, verdadera, comprobable y relevante,<sup>21</sup> y que en el caso *“la información aportada por Ureña Alvarado conforme el razonamiento judicial del ad quem no cumple estas características exigidas en la ley”*.<sup>22</sup>
- 26.** La Corte no tiene competencia para analizar la corrección de la sentencia, por no ser una instancia adicional, e identifica que la Sala de la Corte Nacional analizó el contenido de las normas jurídicas previas, claras y públicas, relacionadas con las circunstancias atenuantes de la infracción y el alcance de la atenuante trascendental. De igual modo, la

---

<sup>18</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 27.

<sup>19</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 27.

<sup>20</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 27.

<sup>21</sup> COIP, artículo 46.

<sup>22</sup> Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, proceso penal 1622-2016, foja 27.

Corte Nacional aplicó las reglas vigentes para reformar la pena, incluso si esto implicó adoptar una resolución más grave.

27. Por todas estas razones, la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no vulneró el derecho a la garantía de la seguridad jurídica, por el cargo establecido por el accionante.
28. Con relación al principio de *non reformatio in peius*, la Constitución establece que al resolver la impugnación de una sanción, “no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre.”<sup>23</sup> La ley, por su parte, establece que “al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona procesada cuando esta es la única recurrente.”<sup>24</sup>
29. La Corte ha establecido que la pretensión punitiva materializada en la acusación y en la posibilidad de pedir el agravamiento de una pena es una competencia de la Fiscalía.<sup>25</sup> También, ha determinado que solo cuando la Fiscalía impugna explícitamente y fundamenta su recurso, el cual puede ser contradicho y rebatido por el procesado, debe entenderse que hay un recurso fiscal que habilita la jurisdicción para adoptar una resolución más grave.<sup>26</sup>
30. En el caso, el accionante argumenta que la Sala de la Corte Nacional de Justicia al subir la pena privativa de libertad de tres a diez años, vulneró el derecho al principio de *non reformatio in peius* previsto en el artículo 77 (14) de la Constitución.
31. De la lectura de la decisión impugnada, se observa que el recurso de casación fue interpuesto únicamente por la Fiscalía y tuvo como pretensión el aumento de la pena.<sup>27</sup> La Sala de la Corte Nacional sobre la base de este recurso decidió casar la sentencia de la Corte Provincial e imponer la pena privativa de libertad de diez años, esto supone un aumento de la condena de tres años previamente establecida por la Corte Provincial. El empeoramiento de la situación jurídica del procesado, entonces, se produjo frente al recurso de casación interpuesto por la Fiscalía.
32. La intervención de la Fiscalía, mediante un recurso de casación en el cual solicitó que se establezca cinco años de cárcel por cada sustancia ilícita, provocó que la Sala de la Corte Nacional modifique la pena. Conforme la regla establecida por la Corte Constitucional, la posibilidad de pedir el agravamiento de una pena es una atribución exclusiva de la Fiscalía, el recurso de casación interpuesto por la Fiscalía habilitó a la Sala de la Corte Nacional a agravar la situación jurídica del procesado. Por lo tanto, no existe vulneración del principio de *non reformatio in peius*.

---

<sup>23</sup> Constitución, artículo 77 (14).

<sup>24</sup> COIP, artículos 5 (7) y 652 (7).

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.768-15-EP/20, párrafo 26.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.768-15-EP/20, párrafo 43.

<sup>27</sup> La Fiscalía solicitó que “se case la sentencia de la que recurre, y se dicte la que corresponda, esto es 5 años por cada sustancia y se ratifique la sentencia del Tribunal de Garantía Penales de Santo Domingo”. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, proceso penal 23281-2016,00910, foja 24.

## V. Consideraciones adicionales

- 33.** Los jueces de la Sala de la Corte Nacional aplicaron la Resolución No. 12-2015 dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que estaba vigente al momento de aplicar la pena. Dicha resolución estableció la acumulación de penas por sustancias estupefacientes sujetas a control:

*Al tratarse de las descripciones típicas contenidas en el Código Orgánico Integral Penal, artículo 220.I, la persona que con un acto incurra en uno o más verbos rectores, con sustancias estupefacientes, sicotrópicas o preparados que las contengan, distintos y en cantidades iguales o diferentes, será sancionada con pena privativa de libertad acumulada según sea la sustancia sicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga, y su cantidad; pena, que no excederá del máximo establecido en el artículo 55 del Código Orgánico Integral Penal.*

- 34.** En aplicación de esta resolución, la pena fue aumentada en el caso. Sin embargo, esta resolución fue expresamente derogada por la misma Corte Nacional de Justicia.
- 35.** La Resolución No. 12-2015 fue dejada sin efecto por la Resolución No. 02-2019 emitida por la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se estableció:

*En los casos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y cuya conducta delictiva se realice por medio de uno o varios verbos rectores constantes en el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal, atribuibles a una misma persona en unidad de tiempo y acción, se debe aplicar el concurso ideal de delitos, por el que se punirá únicamente la conducta más severamente sancionada en el tipo penal, conforme el principio de absorción que rige este modelo concursal.<sup>28</sup>*

- 36.** Este hecho no puede pasar inadvertido para la Corte porque incide en el caso que ha sido puesto a su conocimiento y resolución. La Corte considera necesario destacar algunos aspectos importantes del principio de favorabilidad.
- 37.** La Constitución prescribe que “[e]n caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.”<sup>29</sup> La norma penal establece que “en caso de conflicto entre dos normas de la misma materia, que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción”.<sup>30</sup>
- 38.** La Corte Constitucional ha establecido que “[s]egún este principio, cuando una nueva ley penal contiene previsiones más favorables, se aplicará, incluso, a los hechos

<sup>28</sup> Resolución No. 02-2019, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 454, de 26 de marzo de 2019.

<sup>29</sup> Constitución, artículo 76 (5).

<sup>30</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 5 (2).

*ocurridos con anterioridad a su vigencia.”<sup>31</sup> También ha establecido que “[a]sí, si con posterioridad a la comisión del delito o a la emisión de una sentencia, la legislación dispone la imposición de una pena más leve, el condenado necesariamente debe beneficiarse de ello. Debe entenderse como ley penal más favorable a aquella que establece una pena menor respecto de los delitos y a aquella que despenaliza una conducta anteriormente considerada como delito.”<sup>32</sup>*

- 39.** Este principio de favorabilidad rige para todos los recursos y se aplica en las siguientes hipótesis: (i) cuando existen dos normas o interpretaciones aplicables a un caso; (ii) cuando con posterioridad a la comisión del delito o a la emisión de una sentencia, el sistema jurídico dispone la imposición de una norma o interpretación más favorable. En cualquiera de las dos hipótesis, hay que aplicar aquella norma o interpretación que más favorezca efectivamente el ejercicio de derechos<sup>33</sup> y la persona condenada necesariamente debe beneficiarse de la nueva disposición jurídica.
- 40.** Conforme la nueva línea jurisprudencial de la Corte Nacional, existe ya una normativa con sanciones menos rigurosas y, por tanto, más favorables para los involucrados en esta clase de procesos penales.<sup>34</sup>
- 41.** La Corte Constitución ha establecido que *“la Resolución 02-2019 es aplicable inclusive para los casos anteriores a su expedición por parte de la Corte Nacional de Justicia, ya que el principio constitucional de favorabilidad expresamente permite su aplicación retroactiva”*.<sup>35</sup> También, ha determinado que *“en los procesos judiciales en los que se originaron las presentes consultas de norma, como en cualquier otro proceso en que se haya aplicado el precedente contenido en la Resolución 12-2015, los operadores judiciales están habilitados para aplicar la regulación más favorable, en el marco de sus atribuciones legales”*.<sup>36</sup>
- 42.** En consecuencia, en aplicación del principio de favorabilidad, la Sala de la Corte Nacional revisará la situación del accionante y la pena impuesta de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 02-2019.

## 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 acción extraordinaria de protección planteada por Rody Alexis Ureña Salvador.

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-16-CN/19, párrafo 24.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2344-19-EP/20 y acumulados, párrafo 23.

<sup>33</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Los derechos y sus garantías ensayos críticos*, Corte Constitucional para el periodo de Transición, Quito, 2012, página 81.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 10-16-CN/19, párrafo 25.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 10-16-CN/19, párrafo 26.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 10-16-CN/19, párrafo 27.

2. Disponer que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en observancia al principio de favorabilidad, revise la situación del accionante de conformidad a la Resolución No. 02-2019.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.28  
13:10:40 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; y, un voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**SENTENCIA No. 2814-17-EP/22****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

Con relación a la sentencia No. 2814-17-EP/22, me aparto de la sentencia de mayoría por las consideraciones que se indican a continuación:

**Antecedentes y punto de divergencia con el voto de mayoría**

1. En el presente caso, Rody Alexis Ureña Salvador presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) dentro del proceso penal por tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.<sup>1</sup> En esta decisión, se aceptó el recurso de casación interpuesto por la Fiscalía General del Estado y se le impuso una pena privativa de libertad de 10 años. El proceso fue signado con el No. 23281-2016-00910.<sup>2</sup>
2. Tras analizar la sentencia impugnada, se concluyó que no se vulneró los derechos constitucionales del accionante, por lo que, se desestimó la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, en dicho análisis, también el juez ponente dispuso a la Sala que, en observancia del principio de favorabilidad, aplique la Resolución No. 02-2019 para resolver la situación jurídica del accionante.

**Consideración sobre la aplicación del principio de favorabilidad**

3. En el presente caso, el Pleno de la Corte Constitucional tenía la labor de analizar la presunta vulneración de derechos constitucionales que, de acuerdo con el accionante, se habrían provocado en la sentencia que resolvió el recurso de casación de 27 de septiembre de 2017.
4. Si bien no es el objetivo de este voto volver a repasar el texto de la demanda presentada en este caso, se debe tomar en cuenta que la pretensión del accionante es que: *“(…) se continúe con el trámite legal para en audiencia oral, contradictoria y pública, resolverse el recurso de casación respetando el principio de la no reformatio in pejus”*.

---

<sup>1</sup> “Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.- La persona que directa o indirectamente, sin autorización o incumpliendo requisitos previstos en la normativa correspondiente:

1. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, importe, exporte, tenga o posea con el propósito de comercializar o colocar en el mercado sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa pertinente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: (...)

c) Alta escala, de cinco a siete años. (...).”

<sup>2</sup> En Corte Nacional de Justicia el proceso fue signado con el No. 17721-2016-1622.

5. Por un lado, el accionante, a lo largo de su demanda, alega que la sentencia que resuelve el recurso de casación ha vulnerado sus derechos constitucionales al imponer una pena privativa de libertad mayor a la que se le impuso en la resolución del recurso de apelación. Al hacer un esfuerzo razonable, este Organismo consideró suficiente reconducir el análisis de las alegaciones del accionante a la presunta vulneración a la seguridad jurídica y al principio de *non reformatio in peius*.
6. Según consta de los hechos considerados probados en el caso y tal como lo señala la sentencia de mayoría, la Fiscalía General del Estado interpuso recurso de casación. Bajo esta premisa, la Sala de la Corte Nacional, en aplicación de la Resolución No. 12-2015, cuyo fundamento era el concurso real de infracciones, resolvió imponer al accionante una pena privativa de libertad acumulada. Por tal motivo, se determina que el recurso de casación de la Fiscalía habilitó a la Sala a agravar la situación jurídica del accionante, aplicando una resolución que se encontraba **vigente al momento de resolver el caso**. Es así, que se determina que no existe vulneración a la seguridad jurídica y al principio de *non reformatio in peius*.
7. Por otro lado, de la revisión de la demanda y de la pretensión del accionante mencionada anteriormente en el párrafo 4, se observa que este en ningún momento fundamenta una vulneración de derechos con relación a la falta de aplicación del principio de favorabilidad, ello en razón de que una posterior resolución de la Corte Nacional relativa a la acumulación de penas aún no había sido emitida.
8. Es aquí, donde me aparto del voto de mayoría. Como se demuestra *ut supra* y se demostrará a continuación, al determinar que no existe vulneración a los derechos constitucionales del accionante y este al no haber fundamentado vulneraciones por no aplicación del principio de favorabilidad, la sentencia de mayoría no se encontraba facultada para disponer que se revise la situación jurídica del accionante, ello además porque no queda claro qué implica que se revise la situación jurídica del procesado o bajo qué atribuciones la Sala de la Corte Nacional va a dar cumplimiento a esta disposición.
9. En la sección V de la sentencia de mayoría, se realiza un análisis al principio de favorabilidad. En el cual se establece que si bien es cierto al momento de resolver el recurso de casación -27 de septiembre de 2017-, no existe la Resolución No. 02-2019<sup>3</sup> emitida por la Corte Nacional de Justicia -misma que deja sin efecto la Resolución 12-2015-,<sup>4</sup> por lo que, en la dispuesta *revisión* por parte de la Sala debería aplicarse la resolución ahora vigente. En este sentido expone lo siguiente:

---

<sup>3</sup> En esta resolución, en lugar de utilizar el concurso real de infracciones, la Corte Nacional de Justicia opta por la aplicación de la teoría de concurso ideal de infracciones, dando como resultado que, en este tipo de casos se deberá sancionar únicamente la conducta más severamente sancionada en el tipo penal

<sup>4</sup> Resolución No. 02-2019, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 454, de 26 de marzo de 2019.

*“La Corte Constitución (sic) ha establecido que ‘la Resolución 02-2019 es aplicable inclusive para los casos anteriores a su expedición por parte de la Corte Nacional de Justicia, ya que el principio constitucional de favorabilidad expresamente permite su aplicación retroactiva’. También, ha determinado que ‘en los procesos judiciales en los que se originaron las presentes consultas de norma, como en cualquier otro proceso en que se haya aplicado el precedente contenido en la Resolución 12-2015, los operadores judiciales están habilitados para aplicar la regulación más favorable, en el marco de sus atribuciones legales’.”*

10. Es decir, la sentencia de mayoría cita el caso 10-16-CN/19 de mi ponencia, para justificar la aplicación retroactiva de la Resolución No. 02-2019. No obstante, en el párrafo 29 de la misma sentencia, se establece que se aplicará el principio de favorabilidad únicamente en los casos que *“están pendientes de resolución y continúan siendo tramitados en diversas etapas del proceso penal”*. Por lo tanto, es el mismo accionante quien, de considerarlo pertinente, a través de la interposición de un recurso extraordinario de revisión, podría alegar la aplicación del principio de favorabilidad, ello siempre en el marco de las normas procesales aplicables, con el objetivo de garantizar el debido proceso, en este contexto no se debe olvidar que el recurso extraordinario de revisión, por su naturaleza, es restringido y pasa por una fase previa de admisión en donde se verifica el cumplimiento de requisitos formales.
11. Por último, cabe mencionar que, de referirse la sentencia de mayoría al recurso extraordinario de revisión, este sólo puede ser interpuesto por la persona condenada o su representante para que se revise sobre la base de las causales específicas previstas en el artículo 658 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>5</sup> El único motivo para que el juzgador, de oficio, pueda revisar el caso es si aparece la persona que se creía muerta o se presentan pruebas que justifiquen su existencia.<sup>6</sup> De tal manera, este Organismo no puede ordenar a la judicatura accionada para que de oficio revise la situación jurídica del accionante y, en aplicación del principio de favorabilidad imponga una pena privativa de libertad distinta.

---

<sup>5</sup> “Art. 658.- *Procedencia.- El recurso de revisión podrá proponerse en cualquier tiempo, ante la Corte Nacional de Justicia, después de ejecutoriada la sentencia condenatoria por una de las siguientes causas:*  
 1. Si se comprueba la existencia de la persona que se creía muerta.  
 2. Si existen, simultáneamente, dos sentencias condenatorias sobre una misma infracción contra diversas personas sentenciadas que, por ser contradictorias, revelen que una de ellas está errada.  
 3. Si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados.

*La revisión solo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada.*

*No serán admisibles los testimonios de las personas que declaren en la audiencia de juicio.*

*La interposición de este recurso no suspende la ejecución de la sentencia.”*

<sup>6</sup> “Art. 659.- *Recurrente.- El recurso de revisión podrá ser interpuesto por la persona condenada, por cualquier persona o por la o el mismo juzgador, si aparece la persona que se creía muerta o se presentan pruebas que justifiquen su existencia, con posterioridad a la fecha del cometimiento del supuesto delito. En los demás casos, solo podrá interponer el recurso la persona condenada y si ha fallecido, podrán hacerlo su cónyuge, su pareja en unión de hecho, sus hijos, sus parientes o herederos. (...)*” (énfasis agregado)

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.28  
13:10:59 -05'00'  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 2814-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 26 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 13:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 2814-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1962-16-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 12 de enero de 2022

**Caso No. 1962-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia se analiza si existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos en una sentencia de apelación emitida dentro de una acción de protección. La Corte decide entrar al mérito del caso y concluye que en un procedimiento administrativo de destitución de una jueza hubo violación al derecho a la seguridad jurídica así como de la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

**I. Antecedentes procesales y procedimiento**

1. La señora Madeline Pinargote Valencia presentó acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, impugnando la resolución dictada el 2 de septiembre del 2015, por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario No. OF-129-OCDG-2015, mediante la cual se le destituyó de su cargo de jueza de la Unidad Judicial Penal No. 1 de Guayaquil. El 20 de enero de 2016 la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia resolvió declarar la improcedencia de la acción de protección propuesta.
2. Inconforme con esta decisión, el 22 de enero de 2016, la señora Madeline Pinargote Valencia presentó recurso de apelación. El 17 de junio del 2016, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dictó sentencia declarando sin lugar el recurso de apelación interpuesto y, por tanto, ratificando en todas sus partes la sentencia de primer nivel, decisión que fue notificada el mismo día.
3. El 14 de julio de 2016, la señora Madeline Pinargote Valencia -en adelante, la accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de junio de 2016, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09201-2016-00022.
4. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

5. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. El 24 de marzo de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa; disponiendo a los jueces provinciales que dictaron la resolución impugnada, que en el término de cinco días presenten un informe sobre el contenido de la demanda.
7. Mediante auto de 30 de septiembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora dispuso a la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, quien emitió la sentencia de primera instancia, que en el término de cinco días presente un informe sobre el contenido de la demanda. De igual modo, convocó tanto a las partes procesales de la acción extraordinaria de protección No. 1962-16-EP, así como a las partes procesales de la causa original (acción de protección No. 09201-2016-00022) a audiencia pública telemática, que se llevó a cabo el 21 de octubre de 2021 a las 10h30.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Decisión judicial impugnada**

9. La decisión impugnada es la sentencia de 17 de junio de 2016, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09201-2016-00022, que en lo principal declaró sin lugar el recurso de apelación interpuesto y ratificó en todas sus partes la sentencia de primer nivel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si bien la defensa técnica de la accionante señaló en la audiencia pública que fueron impugnadas las sentencias de primera y segunda instancia, los argumentos de la demanda se dirigen a la sentencia de apelación, por lo que esta Magistratura analizará únicamente ese fallo.

#### IV. Alegaciones de las partes

*De la señora Madeline Pinargote Valencia.*

10. La accionante señala que “*Los derechos violados son los contemplados en la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos: 33, 35, 76 numeral tres, 88, 76 numeral 7, literal k) y l), 75, 76 numeral 1; 82 y 172 inciso dos y tres*”.
11. A su parecer: “*(...) cuando declaran que no se ha violado el derecho a la defensa ni el debido proceso, están totalmente equivocados por cuanto, no observan que, respecto a la COMPETENCIA, el PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, violó el Art. 76 numeral tres, ultima [sic] parte de la Constitución de la República que dice: ‘solo se podrá juzgar a una persona ante un Juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento’ (...) y que los jueces accionados tenían que prestar atención obligatoriamente para resolver sobre la incompetencia que tenía el Pleno del Consejo de la Judicatura para juzgarme por la dictación de una resolución, de esta manera queda totalmente demostrado la incompetencia del pleno del Consejo de la Judicatura, para DECLARAR LA MANIFIESTA NEGLIGENCIA Y ERROR INEXCUSABLE en que supuestamente había incurrido la compareciente y por la cual me sancionan, calificación que solo deben hacerlo los señores jueces y juezas, siendo éste un requisito obligatorio previo para iniciar un sumario administrativo por esa causa*”.
12. Alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, al mencionar: “*(...) fui juzgada y sancionada por un órgano administrativo que no tenía potestad para ello tal como lo establece el segundo inciso después del numeral 4 del Art. 178 de la Constitución (...) y el que no estaban de acuerdo con un tema netamente jurisdiccional, como es la calificación de error inexcusable y más aún analizar la competencia de la suscrita respecto a una resolución que dicté atentaba contra la norma del Art. 254 del Código Orgánico de la Función Judicial (...) por lo tanto, al ser un tema netamente jurisdiccional éste órgano de administración de la función judicial no podía ni debía haber atentado contra mis derechos y violentado la independencia judicial de la que estaba investida en ese momento como Jueza*”.
13. En lo que atañe a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, arguye: “*(...) no se explica las normas o principios jurídicos, a los antecedentes de hecho, ni cumple con los parámetros que la misma Corte Constitucional los ha expuesto en varias sentencias vinculante [sic] para estos casos, pues, los señores Jueces en su larga sentencia se dedican a realizar una argumentación de los hechos y doctrina, pero no se produce en su motivación el vínculo real entre las razones que dieron origen a mi destitución con las normas legales y constituciones en que efectivamente pude haber adecuado una conducta que hubiese justificado el expediente administrativo y mi destitución. (...) en su numeral 7) de la resolución se contradicen y en vez de explicar la razón*

*por la que según ellos, no hay violaciones a mis derechos, enuncian un tema que jamás ha sido puesto en discusión, que es el análisis de la declaratoria de nulidad de mi auto interlocutorio, sumado a la falta de motivación por otra parte declaran que en cuanto a las denuncias verbales que hice sobre la intromisión de la que fui objeto, no se actuó en conformidad con el Art. 129 numeral 10) del Código Orgánico de la Función Judicial (...)*”.

14. Sostiene también que la sentencia impugnada: “(...) violó el art. 88 de la Constitución de la República que dice: ‘La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.....’ [sic] por cuanto, en la sentencia materia de esta Acción Extraordinaria de Protección los jueces accionados dicen que de acuerdo a la jurisprudencia Constitucional vinculante el asunto debe decidirse a través de los mecanismos judiciales ordinarios competentes, lo que tampoco es verdad en razón que (...) distingue a las dos jurisdicciones la Constitucional y la Contenciosa Administrativa, y declara, que esta última, no es adecuada ni eficaz, para el tratamiento de la violación de derechos Constitucionales”.
15. Sobre la tutela judicial efectiva, la accionante asevera que los jueces de la Sala: “NO APLICARON LA TUTELA EFECTIVA al caso concreto de mi persona en calidad de servidora Judicial por haber confirmado UNA INJUSTA E ILEGAL SANCION DE DESTITUCION QUE NO CORRESPONDE a garantizar mis derechos Constitucionales (...)”.
16. Con respecto a la garantía del debido proceso de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la accionante afirma que los jueces provinciales: “(...) no garantizaron el cumplimiento de la notificación en debida y legal forma, tal como lo reconoce el propio Consejo de la Judicatura, en el considerando quinto de la sentencia, porque a decir de estos, era acto de simple administración violando EL DEBIDO PROCESO y la propia norma del art 116 del Código Orgánico de la Función Judicial (...)”.
17. Al referirse al derecho a la seguridad jurídica, menciona que los jueces: “(...) no aplicaron el art. 115 del Código Orgánico de la Función (sic) que señala que, no se admitirá la queja o denuncia si en ella se impugnan criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas, y otros elementos netamente JURISDICCIONALES”.
18. La accionante también manifiesta que la decisión judicial impugnada vulneró el artículo 172 de la Constitución en cuanto a la debida diligencia, denegación de justicia, o quebrantamiento de ley, toda vez que: “(...) los Jueces Accionados me denegaron justicia, y quebrantaron la Ley al CONFIRMAR la sentencia de primera Instancia, que valida la sanción de DESTITUCIÓN, del Pleno del Consejo de la Judicatura, en contra de mi persona, y, al no proceder conforme el art. 129 numeral

*10 del Código Orgánico de la Función Judicial, respecto de mi denuncia, sobre hechos ajenos a la función judicial y de intromisión a la Justicia”.*

19. Asimismo, sostiene que se conculcó el artículo 187 de la Constitución de la República, pues pese a que dicha norma prescribe que los servidores judiciales tienen derecho a permanecer en sus cargos, mientras no exista una causa legal para separarlos; la resolución de destitución de su cargo fue contradictoria, y no explicó la causa legal de su separación: “(...) *con fundamento al INFORME DEL DIRECTOR DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL GUAYAS, que no fue notificada*”.
20. Finalmente, la accionante señala que se prolongó el dictamen de la sentencia hasta casi tres meses después de la audiencia, incumpliendo con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
21. En función de sus argumentos, la accionante solicita que se declare la violación de las normas constitucionales expuestas; se declare la revocatoria de la sentencia impugnada y se ordene la reparación integral de sus derechos, ordenando el reintegro a sus labores de servidora Judicial, en calidad de jueza de la Unidad Judicial Penal 1 de Guayaquil.

*De los jueces accionados.*

22. Pese a lo dispuesto por la jueza constitucional sustanciadora, mediante autos de 24 de marzo y 30 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no presentaron sus informes de descargo.

## V. Análisis constitucional

23. Preliminarmente, se observa que los cargos esgrimidos en los párrafos 11, 12, 15, 16, 17 y 19 *ut supra* conciernen a la vulneración de derechos constitucionales atinentes a los hechos que originaron la acción de protección. Esta Magistratura considera pertinente indicar que, solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan su origen en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional<sup>2</sup>. De ahí que, previo a pronunciarse sobre las alegadas vulneraciones referidas en los párrafos en mención, se procederá a determinar, en primer lugar, si en la sentencia impugnada se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafos 55-57.

de las resoluciones de los poderes públicos<sup>3</sup>; y, posteriormente, el cumplimiento de los presupuestos excepcionales para analizar el mérito del caso previstos en la sentencia 176-14-EP/19.

24. Sobre la vulneración de la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, la accionante asevera que en la decisión judicial impugnada no se explica la relación de las normas o principios jurídicos con los antecedentes de hecho; asimismo, sostiene que los jueces provinciales realizan una argumentación de los hechos y doctrinaria, pero sin definir el vínculo real entre las razones que dieron origen a su destitución. Estima también que el fallo es genérico en sus apreciaciones e incluso se contradice, además de abordar un tema que no fue parte de la discusión planteada en la demanda, esto es un auto interlocutorio que emitió como jueza.
25. En el punto séptimo de la sentencia impugnada se efectúa el análisis de los argumentos de la accionante. En primer término, se pronuncia sobre una de las excepciones propuestas por el Consejo de la Judicatura sobre la falta de legitimación pasiva, ya que la demanda se propuso en contra del presidente y no del director general de dicha entidad.
26. Con respecto al señalamiento de la accionante de que se vulneró el debido proceso, la Sala argumenta: “(...) *no hubo violación del derecho a la defensa ni al debido proceso, pues se lo ha garantizado plenamente, por lo que la acción de protección se torna improcedente. En materia administrativa los actos son dictados en forma unilateral por la autoridad; por tanto, no existe una verdadera controversia entre la autoridad y un particular. En cambio, en el ámbito jurisdiccional la autoridad es sólo mediadora en la controversia suscitada entre los particulares, y el procedimiento se lleva a cabo a través de una serie de actos concatenados que son provocados por las propias partes en el proceso, es decir, un procedimiento jurisdiccional inicia con la presentación de la demanda y culmina con la sentencia definitiva. (...)*”.
27. Parte medular del argumento de la Sala se centra en la idoneidad de la sede contencioso administrativa para ventilar la controversia en cuestión: “*Por otra parte la accionante conforme se desprende de la documentación adjuntada ha hecho uso de su derecho de impugnar el acto administrativo de su destitución por la vía contenciosa administrativa, demandado [sic] al Consejo de la Judicatura legalmente representado por la Directora del Consejo de la Judicatura conforme lo establece el artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial. El Tribunal Contencioso Administrativo lo que hace es un examen exhaustivo de la legalidad del acto*

---

<sup>3</sup> Los argumentos reseñados en los párrafos 13 y 18, hacen referencia a un incumplimiento de los artículos 88 y 172 de la Constitución. Esta Corte no ha considerado pertinente pronunciarse sobre argumentos relacionados a normas constitucionales generales, pues no se refieren a derechos específicos que puedan ser demandados en la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección (Véanse las sentencias No. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; y No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 12).

*administrativo que ha sido debidamente impugnado, el mismo deberá cumplir el debido proceso. (...) En el presente caso existen los recursos judiciales ordinarios y especialmente la vía contenciosa administrativa, por tratarse de aspectos de mera legalidad”.*

- 28.** La jurisprudencia de esta Corte señala que: *“En materia de acción de protección, los jueces ‘deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”. Lo que ha sido desarrollado por la jurisprudencia posterior en el sentido de que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”<sup>4</sup>.*
- 29.** En el caso examinado, la decisión judicial impugnada carece de argumentación que descarte que los hechos del proceso propicien una vulneración de derechos constitucionales, y, por ende, pueden solventarse en la justicia ordinaria; a partir de lo cual, cabría el declarar la improcedencia del libelo. No es suficiente, entonces, que los jueces concluyan directamente una supuesta improcedencia, si esta no tiene como premisa la demostración fundamentada de que no se han conculcado derechos constitucionales. Verificándose así que el análisis realizado por la Sala no es propiamente un análisis sobre vulneraciones de derechos, principalmente cuando los jueces no se pronunciaron sobre cuestiones concretas argumentadas y documentadas por la accionante, con las que procuró demostrar la violación de sus derechos.
- 30.** En el colofón del fallo, los jueces provinciales hacen referencia a dos cuestiones independientes entre sí, una actuación de la accionante como jueza, y la improcedencia de la acción de protección en temas de mera legalidad: *“El auto de nulidad es declarado por la accionante con fecha 30 de julio del 2014, se destituye a la Jueza porque se negó a excusarse dentro de una causa en la que había declarado nulidad, porque continuó con la sustanciación del proceso que ella había nulado, que inclusive la dejó sin competencia. La doctrina como la norma establecen que el Juez que declara la nulidad no puede seguir conociendo la causa nula, allí se produce la actuación indebida del Juzgador o Juzgadora, hecho fáctico que produce falta de competencia y un actuar al margen de la norma (...) No le corresponde hacer a la Sala hacer un pronunciamiento con respecto a la nulidad declarada por la jueza pues es un tema jurisdiccional En este sentido, la Corte Constitucional en los argumentos -obiter dicta- de su jurisprudencia vinculante señala un punto*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 103.1.

*crucial a este respecto que imperativamente se debe tomar en cuenta en esta causa: ‘Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional’; inclusive ni la Corte Constitucional, a través de la acción extraordinaria de protección, puede resolver casos que impliquen análisis de asuntos de mera legalidad, la acción de protección opera si no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho que se alega violentado”.*

- 31.** Jurisprudencialmente, esta Corte ha desarrollado los tipos de deficiencia motivacional. Lo citado en el párrafo precedente constituye una argumentación jurídica aparente, ya que está afectada por el vicio motivacional de la inatención, el cual, es definido en la sentencia No. 1158-17-EP/21: *“Hay inatención cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatención se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial”*<sup>5</sup>.
- 32.** Es notoria la carencia de motivación del fallo, al hacer referencia a una de las actuaciones de la accionante como jueza, y luego, a renglón seguido, aclarar que no les corresponde a los juzgadores pronunciarse sobre la misma por ser un tema jurisdiccional, y después concluir que la acción de protección no procede para analizar impugnaciones de mera legalidad.
- 33.** Por lo anotado, esta Corte concluye que la sentencia en cuestión vulnera la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrada en la letra (l) del número (7) del artículo 76 de la Constitución.
- 34.** La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable; es decir, en este tipo de acciones, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control en torno a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional a fin de verificar la vulneración o no de derechos en el desarrollo de un proceso, sin que esto signifique que la Corte se convierta en una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces inferiores<sup>6</sup>. No obstante, la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, tiene la prerrogativa de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido su finalidad

---

<sup>5</sup> Párrafo 80.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrafo 61.

constitucional, por lo que, excepcionalmente puede analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional.

35. Lo dicho anteriormente requiere de la verificación de los siguientes supuestos: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; **(ii)** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** que el caso cumpla -al menos- con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por esta Magistratura<sup>7</sup>.
36. En lo que atañe al primer supuesto, conforme a lo manifestado líneas arriba, este Organismo concluyó que en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conculcaron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, por lo que la primera exigencia está cumplida.
37. Sobre el segundo requisito, se verifica *prima facie* que los hechos que dieron origen a la acción de protección no fueron tutelados por los jueces accionados; esto dado que las vulneraciones que la accionante demandó no fueron analizadas en la sentencia, sino que se declaró improcedente la demanda, al considerar que el acto administrativo que materializaba la destitución de la accionante como jueza debía ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa. Cumpliéndose así el segundo supuesto.
38. En cuanto a la tercera exigencia, se ha verificado oportunamente que el caso no ha sido seleccionado para su revisión por la Corte Constitucional; por lo que se encuentra cumplida.
39. En el cuarto supuesto, puede considerarse que el caso en análisis cumple con el criterio de gravedad. La accionante alega que fue indebidamente destituida de sus funciones de jueza, por lo que, en este caso a más de cuestiones relacionadas al debido proceso y seguridad jurídica, podría estar comprometido el principio de independencia judicial<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafos 55-60.

<sup>8</sup> En el párrafo 57 de la precitada sentencia, la Corte ha señalado que la gravedad de un caso puede determinarse, entre otros elementos, “*por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte*”.

40. Consecuentemente, se demuestra que el caso se ajusta a los cuatro parámetros determinados para conocer sobre los méritos del caso, por lo que la Corte procede a resolver el caso originario.

## VI. Acción de protección

### *Alegaciones de la accionante.*

41. La abogada Madeline Pinargote Valencia presenta una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, impugnando la resolución dictada el 2 de septiembre del 2015 por el Pleno de dicho organismo dentro del expediente disciplinario No. 0F – 129 – OCEDG – 2015, que le fue notificada el 10 de septiembre de 2015 por correo electrónico.
42. En el ejercicio de sus funciones de jueza de la Unidad Judicial Penal Norte No. 1 de Guayaquil, entre las causas asignadas a su despacho, constaba el proceso, signado con el No. 10047 – 2013 que se tramitaba por el presunto delito de lavado de activos. El 28 de julio del 2014, en la audiencia preparatoria de juicio y de formulación de dictamen, afirma: “(...) *al percatarme que existía violación de trámite previsto en la ley procesal penal, y que podía influir en la decisión de la causa, decidí, actuando de manera imparcial y con sujeción a la Constitución y a las leyes positivas, declarar la nulidad de lo actuado a partir de la diligencia de allanamiento del día 11 de junio del 2013, a costa del fiscal*”, conforme lo prevé Art. 330 numeral 3 del Código de Procedimiento Penal”.
43. Menciona que ordenó se mantengan vigentes y efectivas las retenciones ordenadas sobre los fondos que estaba depositados en las instituciones financieras públicas y privadas del país. En el mismo auto, afirma que concedió el recurso de apelación interpuesto oralmente por el Fiscal y ordenó remitir a la sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Indica que atendió las solicitudes de ampliación y aclaración.
44. Afirma que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ratificó el auto de nulidad mediante auto de fecha 4 de septiembre del 2014, retornando así al juzgado de origen. Al ser puesto nuevamente en su conocimiento vista la razón actuarial, el 25 de septiembre de 2014 siguió actuando como jueza en dicho proceso penal.
45. Mediante escrito de 23 de octubre del 2014, el Fiscal que actuaba en dicha causa solicitó que se excuse de seguir conociendo el expediente. A decir de la accionante, el pedido se fundamentaba en que: “(...) *los actos por los cuales se judicializó la investigación y le otorgaron la competencia judicial a la Jueza Pinargote para sustanciar la causa, también fueron declarados nulos por su resolución dictada el 30 de julio del 2014 a las 13h47 y, que fue ratificada por el superior (...)*”.

46. Con relación a este pedido, la accionante afirma en su demanda: *“Sobre esa improcedente petición Fiscal, en providencia de fecha 28 de octubre del 2014 a las 11h54, le hice conocer al Fiscal, que no existían razones jurídicas para que me excusara de seguir conociendo del referido expediente procesal, por lo que como me correspondía en derecho, negué la solicitud del Fiscal, indicándole expresamente que la nulidad decretada en la audiencia preparatoria de juicio y sustentación de dictamen, y que fue ratificada por los Jueces de la sala de lo penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, tenía que ver exclusivamente sobre el pronunciamiento de los hechos que vulneraron el derecho de inviolabilidad de domicilio y de la correspondencia o documentación, sin que exista pronunciamiento alguno sobre el hecho fáctico que dio inicio a la formulación de cargos, pues para que proceda una excusa de comprobarse que el Juez ha dado un criterio por anticipado sobre la causa o sobre los hechos alegados, por lo tanto resultaba improcedente que me excuse, ya que eso nunca ocurrió. Tampoco era procedente excusarme como, vulnerando la Constitución, sostiene la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, que la Fiscalía pedía que me excuse en razón de haber perdido la competencia producto de la nulidad que yo misma había declarado, lo cual constituye una aberración jurídica a la que es ocioso hacerle el menor comentario”*.
47. Luego de aquello, continuó sustanciando la causa penal No. 10047 – 2013, y dictó una providencia el día 15 de enero del 2015 a las 08h44, y afirmó que *“(...) después de esta actuación judicial, fue que empecé a ser aún más presionada por el Fiscal, esta vez, olvidándose el pedido de excusa, insistía que revoque la referida providencia del 15 de enero del 2015”*. Asegura que sus actuaciones *“(...) siempre fueron jurídicas, respetando a la Constitución y la ley, y sin sometimientos bochornosos, esto provocó molestias en jueces y funcionarios administrativos con poder en la Función Judicial, especialmente en el Consejo de la Judicatura, es así que el día 21 de enero del 2015, se presentaron intempestivamente, en el despacho de la Unidad Judicial Penal, cinco personas, quienes aducían pertenecer al Área Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y a la Corte de Justicia del Guayas, por tratarse de un Juez de la Unidad Civil, los mismos que con presión, intimidación y amenazas, me obligaron a firmar una providencia ( 21 de enero del 2015 a las 12h39) que incluso ineptamente la redactaron en la computadora que está en el que era mi despacho; en la cual yo me excusaba de seguir actuando en el proceso penal No. 10047 – 2013, pese a que ese mismo día, yo, ya había dictado dos providencias dentro de esa causa penal, a las 08h06 y a las 09:28, respectivamente, lo cual evidencia lo afirmado y mi ánimo de no excusarme pese a las presiones indicadas”*.
48. Luego de relatar los antecedentes fácticos del caso, arguye: *“Lo relevante del caso para esta acción de protección, señor juez Constitucional, es que el Director Provincial del Área Disciplinaria del Consejo de la Judicatura del Guayas, sin fundamento de derecho constitucional alguno, envió un vergonzoso, inmotivado e inepto, como antijurídico informe, que lo dio (sic) lugar también a una mutilada,*

*inmotivada y antijurídica (por vulnerar constitucionales y mis derechos humanos) resolución de destitución, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura”.*

49. Cuestiona que, en la resolución de destitución, se asegura que ella debió prever su falta de competencia antes de continuar con la litis, por lo que atentó contra la tutela judicial efectiva y la garantía del juez competente. Su destitución se dio por manifiesta negligencia y error inexcusable.
50. Enuncia como derechos vulnerados o amenazados con el sumario administrativo y con la razón de destitución al artículo 76 numerales 1, 2, 3 y 7, letras a, d, h, l; y los artículos 82, 162, numeral 1 y 226 de la Constitución; así como los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
51. Como pretensión solicita declarar con lugar la acción de protección y dejar sin efecto y sin ningún valor jurídico la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 2 de septiembre del 2015; así como la reparación integral que incluye la restitución inmediata a sus funciones, el pago de las remuneraciones que dejó de percibir; pago de daños y perjuicios, así como los honorarios de su defensa técnica.

*Alegaciones del Consejo de la Judicatura.*

52. En el expediente procesal originario consta que el argumento principal de la entidad demandada es la improcedencia de la acción de protección a la luz de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Se afirmó que el mecanismo de defensa adecuado y eficaz en este caso sería un recurso subjetivo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
53. En la audiencia pública que convocó la jueza constitucional sustanciadora, así como en escrito presentado el 12 de octubre de 2021, el Consejo de la Judicatura manifiesta: *“En el presente caso, el sumario disciplinario instaurado en contra de la abogada Madeline Pinargote Valencia, se tramitó cumpliendo el procedimiento formal y reglado previsto en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, por lo que, no existe vulneración del debido proceso que afecte el derecho a la defensa de la accionante en los términos que expone en su demanda, porque de conformidad a lo que prescribe el artículo 40 del Reglamento referido, cuando la autoridad fuere incompetente para imponer la sanción disciplinaria se remitirá inmediatamente el expediente adjuntando el informe motivado; y, como en el presente caso se trataba de una sanción que merecía destitución de acuerdo al literal b) de la disposición indicada, correspondía remitir al Pleno del Consejo de la Judicatura para que emita la resolución respectiva, no siendo este informe una decisión final vinculante para el Pleno del Consejo de la Judicatura, ya que este organismo lo puede acoger o no, inclusive si no lo acoge puede declarar la inocencia de la sumariada. El Pleno del Consejo de la Judicatura no está en la obligación de resolver de acuerdo a lo manifestado en el informe motivado, sino sobre la base de las pruebas que fueron practicadas en el*

*procedimiento y de acuerdo a los argumentos de defensa aportados por la sumariada, en este caso la accionante contestó el sumario y presentó prueba, se evacuó la prueba pertinente, por lo tanto no se encuentra fundamento para concluir que se haya afectado el derecho a la defensa a la accionante. Además el informe motivado de acuerdo al artículo 41 de la Codificación del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria contiene información como: la identidad del sumariado, los hechos que se le imputan, las pruebas aportadas en el expediente, la tipificación de la presunta infracción, y la recomendación de la sanción que podría imponerse, es a manera de un resumen de lo sucedido en el sumario disciplinario y que el Pleno no se remite a este como medio probatorio o está obligado a acatarlo, sino que realiza un análisis exhaustivo de los hechos en relación a los medios probatorios actuados en el procedimiento disciplinario. En el presente caso se observa que en la resolución impugnada existe el análisis jurídico, referente a los medios probatorios practicados en el procedimiento disciplinario, pues no se refiere al informe motivado como un acto probatorio y decisorio”.*

*Análisis del mérito del proceso originario.*

- 54.** Sobre la base de lo expuesto, la Corte analizará si la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura vulneró derechos constitucionales de la accionante. El acto acusado como atentatorio de derechos está contenido en la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 2 de septiembre del 2015, notificada el 10 de septiembre de 2015, que tuvo como antecedente el expediente disciplinario No. MOT-0584-SNCD-2015-MAL (OF-129-OCDG-2015), decisión que en su parte pertinente dice: “9. PARTE RESOLUTIVA. En mérito de las consideraciones expuestas, EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, POR UNANIMIDAD resuelve: 9.1 Acoger parcialmente el informe motivado dictado por el Director Provincial de Control Disciplinario de Guayas del Consejo de la Judicatura. 9.2 Declarar a la abogada Madeline Pinargote Valencia, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal No. 1 de Guayaquil, responsable de manifiesta negligencia y error inexcusable, infracciones tipificadas y sancionadas en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial. 9.3 Imponer a la abogada Madeline Pinargote Valencia, la sanción de destitución de su cargo. (...)”.
- 55.** La resolución en análisis se compone de nueve ítems. En el primero, se refiere a los sujetos del procedimiento administrativo: accionante y servidora judicial sumariada. En el segundo, a los antecedentes. El tercer ítem corresponde al análisis de forma, abordando la competencia, la validez del procedimiento administrativo y la legitimación activa. En el cuarto se hace alusión a la tipificación de infracción motivo del sumario. Como quinto ítem se tiene a la oportunidad en el ejercicio de la acción. En el sexto, está el análisis de fondo, con los argumentos del informe motivado y los argumentos de la jueza sumariada. El séptimo ítem enuncia los hechos probados. En el octavo consta la argumentación jurídica y en el noveno la parte resolutive.

- 56.** En el ítem de argumentación jurídica, la resolución examinada hace ciertas valoraciones que ameritan citarse: “(...) *de lo antes descrito se colegiría que la sumariada recién el 21 de enero de 2015, de acuerdo a su propia expresión “de una mejor revisión de los autos” pudo advertir su falta de competencia y se excusó de continuar conociendo la misma aun cuando anteriormente la Fiscalía a través de los impulsos fiscales mencionados en los párrafos anteriores indicó la inminente falta de competencia de esta sobre la causa No.10047-2013. Por lo tanto, la jueza sumariada debió prever su falta de competencia antes de que se continúe con la Litis, ante la presentación de la demanda y no después de diligenciadas varias actuaciones procesales, por lo que en estas circunstancias, la referida sumariada habría violentado el artículo 75 y literal k) del numeral 7 y numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. En el escrito de contestación, la jueza sumariada en relación al auto de 15 de enero de 2015, indicó que la retención de fondos es una medida restrictiva de derechos constitucionales de las personas que solo puede ser legitimada como medida cautelar cuando es objeto de un proceso penal, tal como lo prescriben los artículos 159 y 160 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 519 y 549 del Código Orgánico Integral Penal; sin embargo, al realizar el levantamiento de dichas medidas no solo habría actuado sin competencia sino que también contrarió lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil en cuanto a que los autos y decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, por el mismo juez que los pronunció, si lo solicita alguna de las partes dentro del término fijado en el artículo 281 ibídem. (...) En definitiva, del acervo probatorio incorporado al presente expediente se evidenciaría que la sumariada cuando declaró la nulidad de lo actuado el 30 de julio de 2014, a partir de la diligencia preprocesal de 11 de julio de 2013, perdió la competencia sobre la causa No. 10047-2013, pues al anular una diligencia previa al sorteo de ley mediante el que se le otorgó dicha competencia a la sumariada, anuló también el referido sorteo, quedando sus actuaciones dentro de la causa No. 10047-2013 insubsistentes. En numeral 3 del artículo 165 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que el Juez o Jueza pierde la competencia en la causa fenecida cuando esté ejecutada la sentencia, en todas sus partes. De lo descrito, se advierte que una vez que la sumariada declaró la nulidad y dicha decisión fue ratificada por la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 4 de septiembre de 2014, esta resolución por efecto de la ley quedó ejecutoriada. Adicionalmente la jueza sumariada con fecha 15 de enero de 2015, emite un auto en el que levanta las medidas cautelares dictadas por otro juez en la causa No. 10047-2013, hecho que más allá de ser nulo por falta de competencia de quien lo emite, contraría lo dispuesto en el precitado artículo 289 del Código de Procedimiento Civil (...)*”.
- 57.** Es evidente que los razonamientos emitidos en la resolución del procedimiento administrativo se dirigen a las actuaciones jurisdiccionales de la accionante. El Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial, no está facultado por la Constitución para revisar decisiones de tipo jurisdiccional.

- 58.** La Constitución de la República en su artículo 168 consagra que los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Este principio es desarrollado en varias normas del Código Orgánico de la Función Judicial, a saber, artículos 8, 123 y 254. En tal medida, constituye una extralimitación del Consejo de la Judicatura el haber sustentado el procedimiento disciplinario en función de las actuaciones de la accionante como jueza del proceso 10047-2013.
- 59.** Así, al determinar que el Consejo de la Judicatura actuó más allá de lo que le faculta el ordenamiento jurídico, esta Corte concluye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución y que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- 60.** Recuérdesse que la seguridad jurídica tiene un vínculo intrínseco con la garantía de cumplimiento de normas por parte de los órganos de administración de justicia<sup>9</sup>, prevista en el número 1 del artículo 76 de la Constitución, ya que: *“Por un lado, el derecho a la seguridad jurídica exige contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas en cada proceso. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar la certeza de que la situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. Por otro lado, “parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues solo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente”*.<sup>10</sup>
- 61.** En el caso de marras, el Consejo de la Judicatura, al realizar en el procedimiento administrativo valoraciones sobre actuaciones jurisdiccionales incurrió en un desafuero, pues las normas de la materia establecen esa limitación en garantía de la independencia de los administradores de justicia<sup>11</sup>. Así, se verifica también la vulneración de esta garantía del debido proceso.

---

<sup>9</sup> En los casos 1763-12-EP/ y 804-15-EP/20 la Corte ha señalado: *“(…) para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica. Por lo tanto, la Corte Constitucional no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria”*.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 273-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 25.

<sup>11</sup> En la sentencia No. 1583-14-EP/20, este Organismo ha expresado que: *“(…) cabe recalcar que, si bien el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica han sido reconocidos de manera autónoma, ambos confluyen en virtud de que, son prerrogativas que salvaguardan la correcta aplicación de normas constitucionales e infra legales en pro de garantizar los derechos de las partes y a su vez, salvaguardar el adecuado ejercicio del derecho al debido proceso (…)*”.

- 62.** Dado que en la demanda de acción de protección, la accionante centra sus argumentos en los derechos antes referidos y no esboza ningún argumento sobre la vulneración de los derechos establecidos en los artículos 76 numerales 2, 3 y 7, letras a, d, h, l; 162, numeral 1 y 226 de la Constitución; así como los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esta Corte se abstiene de pronunciarse en ese sentido.
- 63.** En cuanto a la reparación integral, el artículo 49 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe en su inciso final que: *“El concepto de reparación integral incluirá todas las obligaciones materiales e inmateriales que el juez determine para hacer efectiva dicha reparación”*.
- 64.** Preliminarmente, esta sentencia constituye en sí misma una manifestación de reparación integral para la accionante en razón del análisis realizado en la misma; y constituye una medida de restitución del derecho vulnerado, pues se dicta en reemplazo de aquella que ocasionó la vulneración.
- 65.** La accionante, en sus libelos de acción de protección y de acción extraordinaria de protección incluyó en sus pretensiones que se la reintegre a sus funciones de jueza y se le reconozca el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde su destitución. En la audiencia que se realizó por parte de la jueza constitucional sustanciadora se conoció que la accionante presentó en su momento una demanda en sede contencioso administrativa, impugnando la legalidad de la resolución de su destitución.
- 66.** En sentencia de 20 de julio de 2018, el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, resolvió dentro de la causa 09802-2016-00035: *“(…) acepta la demanda presentada por la Abogada MADELINE PINARGOTE VALENCIA y se declara la ilegalidad y la nulidad de la Resolución dictada dentro del expediente Disciplinario No. MOT0584-SNCD-2015-MAL (OF-129-OCDG-2015) de fecha 2 de septiembre de 2015, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante la cual se destituye de las funciones de Jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 1 del Cantón Guayaquil, Provincia del Guayas; en consecuencia, se dispone el inmediato reintegro de la Abogada MADELINE PINARGOTE VALENCIA a su puesto de Jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 1 del Cantón Guayaquil, o a otro similar de igual jerarquía y remuneración. Dada la declaratoria de ilegalidad y de nulidad, las cosas deben restituirse al estado en el que se encontraban antes de que se produzca la nulidad y por ende, la accionante tiene derecho al pago de las remuneraciones que dejó de recibir, como consecuencia de la destitución hasta el día en que sea efectivamente reintegrada, valores que serán calculados por el Consejo de la Judicatura, a los cuales se imputará y descontará los valores percibidos durante el tiempo que hubieren prestado servicios en otra institución de la administración pública durante ese período; el pago se*

*efectuará dentro de un término de sesenta días desde que esta sentencia se ejecutorie. Sin costas ni honorarios que fijar (...)*”.

67. Sobre dicha sentencia, el Consejo de la Judicatura presentó recurso de casación el cual fue inadmitido. Del auto de inadmisión se interpuso acción extraordinaria de protección, que tampoco fue admitido a trámite<sup>12</sup>. De tal modo, según consta en el Sistema de Administración de Trámites Judiciales del Ecuador, la sentencia se ejecutó debidamente y la accionante regresó a sus funciones y recibió el pago correspondiente el 15 enero y 26 de agosto de 2019, respectivamente.
68. Para finalizar, esta Corte recuerda que la acción de protección, conforme al artículo 88 de la Constitución, procede de forma directa cuando exista una vulneración de derechos constitucionales por cualquier acto u omisión, en este caso, del órgano administrativo de la Función Judicial. De modo que, el haber impugnado la legalidad de un acto administrativo ante la justicia ordinaria, no excluye *per se*, la posibilidad de acudir a la justicia constitucional para demandar la vulneración de derechos constitucionales que acarreó dicho acto administrativo. Así, al presentarse una acción de protección corresponde a los jueces efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para determinar si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales, antes que desestimar preliminarmente la demanda por la existencia de otros mecanismos judiciales.

## VII. 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. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada; y, consecuentemente, dejar sin efecto la sentencia impugnada. La presente sentencia constituye una medida de restitución del derecho vulnerado, pues se dicta en reemplazo de aquella que ocasionó la vulneración.
2. Declarar que la sentencia dictada el 17 de junio de 2016 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 número 7, letra l de la Constitución de la República.
3. En virtud del análisis de mérito efectuado, aceptar la demanda de acción de protección planteada, y declarar la vulneración del derecho a la seguridad

---

<sup>12</sup> Auto 0019-19-EP de 3 de junio de 2019.

jurídica, así como el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

4. Esta sentencia constituye en sí misma la reparación integral para la accionante en razón del análisis realizado en la misma.
5. Notifíquese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.28  
09:09:08 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**SENTENCIA No. 1962-16-EP/22****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 1962-16-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 12 de enero de 2022.
2. En la sentencia 1962-16-EP/22, el voto de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y como consecuencia de dicha vulneración, el voto de mayoría realizó un análisis de mérito. En virtud de ello, en el voto de mayoría se aceptó la acción de protección y se declaró la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes.
3. Para efectuar un análisis de mérito, el razonamiento del voto de mayoría fue el siguiente:

*36. En lo que atañe al primer supuesto, conforme a lo manifestado líneas arriba, este Organismo concluyó que en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conculcaron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, por lo que la primera exigencia está cumplida.*

*37. Sobre el segundo requisito, se verifica prima facie que los hechos que dieron origen a la acción de protección no fueron tutelados por los jueces accionados; esto dado que las vulneraciones que la accionante demandó no fueron analizadas en la sentencia, sino que se declaró improcedente la demanda, al considerar que el acto administrativo que materializaba la destitución de la accionante como jueza debía ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa. Cumpliéndose así el segundo supuesto.*

*38. En cuanto a la tercera exigencia, se ha verificado oportunamente que el caso no ha sido seleccionado para su revisión por la Corte Constitucional; por lo que se encuentra cumplida.*

*39. En el cuarto supuesto, puede considerarse que el caso en análisis cumple con el criterio de gravedad. La accionante alega que fue indebidamente destituida de sus funciones de jueza, por lo que, en este caso a más de cuestiones relacionadas al debido proceso y seguridad jurídica, podría estar comprometido el principio de independencia judicial.*

4. Como se puede observar, el voto de mayoría consideró que el caso cumplía con el criterio de gravedad por cuanto la accionante alegó haber sido destituida de sus funciones de jueza por lo que además de cuestiones relacionadas al debido proceso, podría estar comprometida la independencia judicial.
5. Coincido con el análisis de vulneración efectuado en la sentencia respecto a la existencia de una extralimitación del Consejo de la Judicatura al haber sustentado el procedimiento disciplinario en función de las actuaciones de la accionante como jueza del proceso 10047-2013. Estoy convencida de que el Consejo de la Judicatura vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante por haber realizado valoraciones sobre las actuaciones jurisdiccionales de la accionante; lo cual a su vez implicó un atentado a la garantía de independencia de la administración de justicia. Sin embargo, difiero con la sentencia de mayoría toda vez que, en mi opinión, no se cumplió uno de los presupuestos establecidos para realizar el análisis de mérito y además la acción de protección era improcedente; conforme lo explicaré a continuación.
6. La Corte ha señalado que *“lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”*<sup>1</sup>.
7. Adicionalmente, sobre la gravedad, la Corte ha determinado que esta conlleva la peculiaridad de daño inminente, *“esto es, que el efecto del acto cause gran deterioro”* a las y los accionantes y que  
*las consecuencias del acto ilegítimo serán graves cuando el efecto que ha de producir es grande, cuantioso o casi permanente, es decir, cuando las consecuencias de la ejecución del acto son perjudiciales en gran medida*<sup>2</sup>.
8. En el voto de mayoría se reconoce que, en sentencia de 20 de julio de 2018, el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, dentro de la causa 09802-2016-00035, aceptó la demanda presentada por la accionante, declaró la ilegalidad y nulidad de la resolución que destituyó a la accionante de sus funciones de jueza y dispuso el inmediato reintegro de la accionante a su puesto de jueza, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.
9. El acto impugnado en la acción de protección ha sido dejado sin efecto y además la vulneración producida a raíz de la destitución de la accionante ya ha sido reparada. De ahí que, en mi opinión, el caso no cumple con el criterio de gravedad por cuanto el acto impugnado ya ha dejado de existir jurídicamente, por lo que no genera una invasión en la esfera de protección de derechos de la accionante ni puede producir consecuencias graves ni perjudiciales en gran medida.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 57.

<sup>2</sup> Primera sala de la Corte Constitucional. Resolución No. 1066-08-RA el 8 de octubre de 2009.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 832-20-JP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 109.

- 10.** En la sentencia No. 176-14-EP/19, esta Corte estableció que el análisis de mérito debe ser efectuado de forma excepcional, cuando se cumplan cuatro presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y (iv) que cumpla con uno de los criterios de gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de un precedente.
- 11.** Si bien estoy de acuerdo con que en el caso se cumplen los tres primeros presupuestos arriba indicados, disiento respetuosamente del voto de mayoría por cuanto no considero que se haya cumplido el criterio de gravedad. Adicionalmente, no encuentro que se cumpla ninguno de los otros tres criterios de novedad, relevancia nacional o inobservancia de un precedente. Por lo expuesto, estimo que no se debió efectuar un análisis de mérito, al incumplir con el cuarto presupuesto establecido en la sentencia No. 176-14-EP/21.
- 12.** Adicionalmente, en mi opinión, debido a que cuando se realiza un análisis de mérito, la Corte Constitucional examina los hechos de origen como si lo hiciera un juez de instancia, es necesario que se verifique la procedencia de la acción de protección a la luz de lo prescrito en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
- 13.** En el caso que nos ocupa, se debió considerar que el acto impugnado, esto es la resolución que destituyó a la accionante, ya había sido extinguido, al haber sido declarado nulo mediante sentencia de 20 de julio de 2018 por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil. De forma tal que la acción de protección devenía en improcedente ya que el numeral 2 del artículo 42 de la LOGJCC prescribe que “*la acción de protección es improcedente [...] 2. [c]uando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación*”.
- 14.** No sólo que el acto impugnado ya ha sido revocado, sino que de dicho acto no se derivan daños susceptibles de reparación pues los daños causados por dicho acto ya fueron reparados. Es así que, la sentencia de 20 de julio de 2018 ordenó la restitución de la accionante a sus funciones y además el pago de lo dejado de percibir.
- 15.** La Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que el análisis de mérito procede de manera excepcional, por lo que considero que como jueces y juezas de este Organismo debemos ser muy cautelosos al momento de realizar este análisis. Sobre todo, porque la acción extraordinaria de protección está diseñada para atender una pretensión distinta a la del proceso originario<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 52.

**16.** Por las razones expuestas, estimo que el caso no cumplía con el criterio de gravedad, por lo que no se debió efectuar un análisis de mérito y que la acción de protección era improcedente. En consecuencia, de manera respetuosa y por las razones expresadas, me aparto del análisis según el cual la Corte efectuó un análisis de mérito y declaró vulneración de derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes; producidos a raíz de la destitución de la accionante de sus funciones de jueza.

DANIELA SALAZAR  
MARIN

Digitally signed by DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Date: 2022.01.28 09:46:38 -05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 1962-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 16 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 23:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1962-16-EP/22****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con seis votos a favor, la sentencia correspondiente a la causa No. 1962-16-EP, en la cual fue aceptada la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09201-2016-00022. Dicho proceso discutió la destitución de la señora Madeline Pinargote Valencia de su cargo como jueza de la Unidad Judicial Penal No. 1 de Guayaquil, debido a un sumario administrativo iniciado por el Consejo de la Judicatura. La sentencia aprobada por este Organismo decidió ingresar al mérito del caso de origen, por lo que además aceptó la acción de protección planteada por la señora Pinargote.
2. Sin embargo, disiento con la decisión adoptada por la mayoría de este Organismo, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de mi voto salvado en los siguientes términos.

**II. Análisis**

3. Hay dos puntos que considero no fueron suficientemente argumentados en la sentencia de mayoría: (A) el parámetro de gravedad, como criterio usado para realizar el control de mérito; (B) el análisis realizado sobre la vulneración de derechos al resolver la acción de protección. Ambos puntos serán desarrollados en los párrafos siguientes.

**A) Sobre el criterio de gravedad y el control de mérito**

4. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, en la sentencia No. 176-14-EP/19, el control de mérito en las acciones extraordinarias de protección es una facultad excepcional que únicamente puede ejercerse en aquellos casos que provengan de garantías jurisdiccionales<sup>1</sup>. Esta decisión además estableció cuatro presupuestos para que este control proceda, tal como quedó señalado en el párrafo 35

---

<sup>1</sup> En esta decisión, la Corte señaló: “(...) cuando el proceso originario es una garantía jurisdiccional, el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional toda vez que dichas garantías fueron concebidas por el constituyente para tutelar derechos constitucionales y resolver sobre la vulneración a los mismos. Por lo cual, tanto el proceso originario de una garantía jurisdiccional como el de la acción extraordinaria de protección están dirigidos a solventar un problema de índole constitucional.” (párr. 54)

de la sentencia de mayoría. En relación con el cuarto presupuesto, la sentencia No. 176-14-EP/19, siguiendo otros precedentes citados en la misma y conforme al artículo 25.4 de la LOGJCC, señala que el proceso de origen debe al menos cumplir uno de los siguientes cuatro criterios: a) gravedad, b) novedad, c) relevancia o trascendencia nacional o, d) inobservancia de algún precedente emitido por esta Corte. La sentencia de mayoría consideró que el fondo de la acción de protección planteada por la señora Pinargote reviste de gravedad, lo cual estimo que no resulta consistente con las decisiones que ha adoptado este Organismo.

5. La sentencia No. 176-14-EP/19, sobre el criterio de gravedad, señala lo siguiente: *“Lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte.”* Por su parte, la decisión de mayoría justifica el cumplimiento de este criterio de la siguiente forma: *“La accionante alega que fue indebidamente destituida de sus funciones de jueza, por lo que, en este caso a más de cuestiones relacionadas al debido proceso y seguridad jurídica, podría estar comprometido el principio de independencia judicial.”*
6. Al respecto, la independencia judicial puede ser vista desde dos dimensiones. Por un lado, se configura como un principio básico de la administración de justicia, pero también puede ser entendida como una entre las varias garantías que componen el derecho al debido proceso. La primera dimensión está reconocida en el artículo 168.1 de la Constitución de la República; mientras que la garantía individual como parte del derecho al debido proceso de un *“juez independiente, imparcial y competente”* está reconocida en el artículo 76.7.k *ibidem*.
7. En el caso en cuestión, la sentencia de mayoría no analiza si las alegaciones de la accionante cuestionan si fue privada de una autoridad judicial independiente e imparcial. Tampoco se desprende de la argumentación de la sentencia que exista un análisis sobre una presunta vulneración a esta garantía que podría haber ocurrido durante la tramitación de la acción de protección que planteó la señora Pinargote. En la decisión de mayoría se hace una breve referencia a que habría sido violentado el principio básico de la independencia judicial al tratarse de la destitución de una jueza, pero no se brinda ninguna argumentación sobre cuál sería la incidencia para que tal cuestión haya acarreado una vulneración *grave* de derechos para considerarla como criterio aplicable para el análisis de mérito.
8. La sentencia No. 176-14-EP/19 menciona también que *la gravedad responde “a la necesidad de brindar una protección eficaz e inmediata y una reparación integral a los derechos cuya vulneración no pueda ser ignorada (...) y el daño causado pueda tornarse en irreparable.”* Sin embargo, la pérdida del cargo que ejercía la señora Pinargote no resultó en una situación irreparable, ya que, como bien lo señaló la decisión mayoritaria (párrs. 65 y 66), la accionante había presentado una demanda en materia contencioso – administrativa, mediante la cual impugnó la legalidad del acto administrativo que acarreó su destitución. Así, en el juicio No. 09802-2016-00035, el

Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil dictaminó la nulidad de la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura y ordenó su reintegro a sus funciones como jueza o a un cargo similar.

9. De tal manera que, a más de que existía otro mecanismo en la justicia ordinaria para tutelar el derecho que había sido vulnerado en perjuicio de la accionante, esta vía resultó idónea y su derecho pudo ser restituido al tratarse del ámbito laboral. Incluso el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil no solo que dispuso el reintegro a su cargo o a uno similar, sino que también ordenó el pago de todas las remuneraciones que había dejado de percibir. En tal sentido, no encuentro que el caso trate de un posible daño irreparable que fundamente la aplicación del criterio de gravedad.
10. Finalmente, esta Corte, en el ejercicio de su facultad prevista en el artículo 25 de la LOGJCC, ha seleccionado diferentes casos por considerarlos que cumplen con el parámetro de gravedad. A modo ejemplificativo, es posible mencionar que este criterio ha estado relacionado con la situación de vulnerabilidad de las personas consideradas como víctimas<sup>2</sup>, con la imposibilidad del ejercicio de derechos<sup>3</sup>, o con la afectación colectiva de determinada actividad o hecho que vulnera derechos<sup>4</sup>. Vale aclarar que, si bien tales posibilidades no resultan excluyentes entre sí<sup>5</sup>, el criterio

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el criterio de gravedad está ligado a casos que tratan sobre grupos de atención prioritaria. Así, en varios casos acumulados sobre el despido de mujeres embarazadas, este Organismo indicó que el Estado tiene obligaciones específicas de protección relacionadas con este grupo considerado como de atención prioritaria. (Ver: Casos No. 3-19-JP y otros, auto de selección de 21 de octubre de 2019.) En otros casos, las personas afectadas eran adultas mayores, lo que también fue considerado por tratarse de un grupo de atención prioritaria. (Ver: Casos No. 30-19-JP y otros, auto de selección de 21 de octubre de 2019; en el mismo sentido sobre la privación arbitraria, ilegal o ilegítima de libertad de un adulto mayor, ver caso No. 103-19-JH, auto de selección de 28 de enero de 2020.) Este criterio también fue considerado en un caso sobre la expulsión colectiva de personas en situación de movilidad, relacionado también con derechos de niñez y adolescencia. (Ver: Casos No. 639-19-JP y 794-19-JP, auto de selección de 28 de enero de 2020.)

<sup>3</sup> La gravedad ha estado relacionada con un acto que acarrearía la imposibilidad del ejercicio de otros derechos. En un caso, la accionante, a más de tratarse de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, fue privada de recibir su pensión de montepío, el cual era su único medio de subsistencia, debido a un juicio coactivo en su contra. (Ver: Caso No. 889-20-JP, auto de selección de 9 de julio de 2020.) En otro caso, la gravedad estuvo determinada porque la accionante estuvo impedida de acceder a su cédula, lo que no solo restringía el ejercicio de su derecho a la identidad, sino también el ejercicio pleno de otros derechos. (Ver: Caso No. 165-19-JP, auto de selección de 21 de octubre de 2019.)

<sup>4</sup> En un caso, la gravedad tiene relación con las afectaciones calificadas como “*radicales*” en perjuicio de territorios ancestrales de una comunidad indígena, debido a la ejecución de actividades mineras que no fueron consultadas. (Ver: Caso No. 273-19-JP, auto de selección de 21 de octubre de 2019.) Asimismo, en otro caso, este Organismo consideró la falta de actuación oportuna de entidades estatales frente a la ruptura de un oleoducto de crudos pesados y las afectaciones que esto tuvo en diversos territorios, sumado al contexto de las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19. (Ver: Caso No. 974-21-JP, auto de selección de 18 de mayo de 2021.)

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el caso No. 515-20-JP, la Corte consideró la situación de vulnerabilidad en las que se encontraban determinadas víctimas sobrevivientes de un desastre natural –el terremoto de abril del 2016–, así como el hecho de que varias de estas víctimas pertenecían a algunos grupos de atención prioritaria,

que aprueba la sentencia de mayoría no corresponde, en mi criterio, a ninguno de estos supuestos.

11. Considero, entonces, que la aplicación del criterio de gravedad para este tipo de casos, especialmente para aquellos que provienen de acciones extraordinarias de protección, en los que no se verifica alguno de los supuestos especificados en el párrafo anterior, al menos debe estar fundamentado en la imposibilidad de reparación o en la afectación de derechos de difícil reparación, en los que sea posible justificar una afectación a su núcleo esencial y que amerite que la jurisdicción constitucional emita un pronunciamiento al respecto.
12. Para este análisis, se podría considerar la afectación concreta al derecho, las afectaciones que tal vulneración trajo consigo a la persona y a su proyecto de vida, el contexto en el que ocurrió esta violación –especialmente si esta afectación está directa o indirectamente relacionada a una situación estructural–, entre otros elementos que podrían servir para demostrar tal gravedad. Con esta argumentación, el criterio de *grave* no podría ser fácilmente tergiversado, ni tampoco se prestaría a interpretaciones demasiado laxas que permitan que cualquier vulneración pueda ser tratada bajo este supuesto.

#### **B) La motivación y el análisis de vulneración de derechos**

13. Este Organismo ha indicado que, el análisis de la garantía de la motivación depende del *estándar de suficiencia*, el cual, no puede ser único, sino que “*tiene un margen razonable de variación*” y “*va a depender del tipo de caso de que se trate*”<sup>6</sup>. Así, hay diversos pronunciamientos referentes a reforzar cuál es la obligación de las autoridades al momento de emitir sus decisiones. A más del deber general que se desprende del texto del artículo 76.7.1 de la Constitución, esta Corte ha reiterado que, en el análisis de garantías jurisdiccionales, las autoridades judiciales deben “*realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneraciones a los derechos*”, y si se determina que se trata de un conflicto de índole infraconstitucional, deben señalar cuáles son las vías para solucionar dicho conflicto<sup>7</sup>.
14. Como se desprende del estándar citado, la motivación en casos que provienen de garantías jurisdiccionales se refuerza en el sentido de que las autoridades judiciales están obligadas a emitir un pronunciamiento que analice una posible vulneración de derechos. En otras palabras, al resolver garantías jurisdiccionales, el análisis de

---

tales como niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores o con discapacidad. (Ver: Caso *ibidem*, auto de selección de 7 de agosto de 2020.)

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 64.1. En esta sentencia se considera también lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la obligación de la motivación, y al respecto, ha indicado que esta depende “*de la naturaleza de los procesos y materias sobre las cuales se pronuncian*” las autoridades.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28; Sentencia No. 1977-14-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 20; Sentencia No. 108-14-EP/20 de 09 de junio de 2020, párr. 47.

derechos no puede ser soslayado. De tal forma, la Corte también ha aclarado que, en materia de garantías jurisdiccionales, no es viable para las autoridades judiciales que las resuelven únicamente atender al estándar mínimo de suficiencia de la motivación, sino que esta debe atender integralmente a la tutela de los derechos fundamentales, por lo que este estándar se eleva<sup>8</sup>.

15. En un anterior voto salvado expresé mi opinión referente a la motivación para la resolución de garantías jurisdiccionales, en el cual se señala:

*“(...) resulta indispensable tener en cuenta que el análisis de derechos constitucionales al cual están obligados los operadores de justicia que conocen y resuelven acciones de protección no se limita a mencionar los derechos que se alegan vulnerados; sino que tal análisis debe necesariamente incluir un razonamiento sobre el contenido de dichos derechos y su relación con el acto u omisión acusado como violatorio de los mismos.”<sup>9</sup>*

16. Más allá de no estar de acuerdo en el análisis de mérito, como fue mencionado en el acápite anterior, tampoco concuerdo en la falta de análisis de los derechos invocados por la accionante referente a los artículos 76 numerales 2, 3 y 7 literales a, d, h, l de la Constitución, ya que justamente, estos tienen una directa relación con el proceso disciplinario en el cual ocurrió la vulneración de derechos.

17. La sentencia de mayoría se limita a desechar los derechos invocados por la accionante, porque indica que ella no esbozó argumentos relacionados con la vulneración de estos (párr. 62). Considero entonces que la sentencia de mayoría omite cumplir con el deber de motivación cuando se resuelven garantías jurisdiccionales, según lo he sostenido. Este deber elevado de motivación al resolver este tipo de casos cobra especial relevancia cuando este Organismo ha decidido entrar en el análisis de mérito de una acción de protección. Debido a que la Corte Constitucional es el máximo órgano de justicia constitucional, cuando decide resolver el mérito en casos de garantías jurisdiccionales, se ve compelida a cumplir con los estándares que ha dictado, y por lo tanto, está en la obligación de realizar un análisis integral sobre posibles vulneraciones de derechos, más aún cuando estas alegaciones tendrían una relación directa con el hecho que ocasionó la vulneración como ocurrió en el presente caso.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021 párr. 103. Adicionalmente, desde la sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, este Organismo aclaró que, al resolver una acción de protección, las autoridades judiciales *“deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”*.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez en la Sentencia No.1221-13-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 7.

AGUSTIN  
MODESTO

GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente por  
AGUSTIN MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ

Fecha: 2022.01.31  
18:37:12 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1962-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 26 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 12:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 1962-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós por el presidente de la Corte Constitucional, así como también el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, y el voto salvado del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez fue suscrito el día lunes treinta y uno de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 12 de enero de 2022

**CASO No. 10-09-IN y acumulados**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia analiza la constitucionalidad de numerosos artículos del Código Orgánico de la Función Judicial. Luego del análisis correspondiente, se aceptan parcialmente las demandas en relación con los artículos 33, 207 numeral 3, 269 numeral 5 y 336 de COFJ.

- I. Antecedentes .....**
- II. Competencia .....**
- III. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad .....**
- 3.1. Caso No. 0010-09-IN.....**
- 3.2. Caso No. 0027-09-IN.....**
- 3.3. Caso No. 0028-09-IN.....**
- 3.4. Caso No. 0039-09-IN.....**
- 3.5. Caso No. 0064-09-IN.....**
- 3.6. Caso No. 0041-10-IN.....**
- 3.7. Caso No. 103-20-IN.....**
- 3.8. Fundamentos de la Presidencia de la República del Ecuador .....**
- 3.9. Fundamentos de la Asamblea Nacional.....**
- 3.10. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado .....**
- IV. Análisis Constitucional.....**
- 4.1. Análisis de constitucionalidad por la forma.....**
- 4.2. Consideraciones previas sobre normas que han sido derogadas o reformadas**
- 4.3. Control constitucional por el fondo .....**
- 4.3.1 Resolución de problemas jurídicos .....**
- 1. El juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia y el proceso de repetición contra los servidores judiciales (arts. 32 y 33 COFJ) .....**
- (i) Proceso contra el Estado por inadecuada administración de justicia .....**
- (ii) Proceso de repetición.....**
- 2. La no previsión de recurso alguno en la vía administrativa frente a decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura (art. 119 COFJ) .....**
- 3. La promoción de categoría de los servidores judiciales (arts. 50, inciso 1 y numerales 4, 6 y 10, y 207, numeral 3, del COFJ) .....**
- (i) Tiempo de permanencia en la judicatura requerido para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia .....**
- (ii) Tiempo de permanencia en la judicatura requerido para ser jueza o juez de las**

- cortes provinciales de justicia .....
4. El perfil establecido para las servidoras y servidores judiciales (art. 37 COFJ)
5. Los requisitos e inhabilidades para ingresar a la carrera judicial (arts. 57.4 y numerales 2, 6 y 8 COFJ).....
7. La incompatibilidad para patrocinar causas de ciertas autoridades y agentes policiales (art. 328 COFJ numerales 1, 4, 5 y 6) .....
- (a) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 1 que son abogadas y abogados de profesión, y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numerales 1 y 5 del COFJ).....
- (b) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 2 que son abogadas y abogados de profesión y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numeral 6 del COFJ) .....
- (c) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 3 que son abogadas y abogados de profesión, y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numeral 1 y 4 del COFJ) .....
8. La determinación de infracciones graves (art. 108.6 COFJ) .....
9. Los artículos 26; 329.1, 131 numerales 1, 2, 4, 5; 132 numeral 1 y 336 COFJ, respecto a las facultades correctivas y coercitivas de los jueces y las juezas .....
- ¿El principio de buena fe y lealtad procesal, y las facultades correctivas de los jueces (arts. 26 y 131 numerales 1, 2, 4, 5 COFJ) son compatibles con el derecho al trabajo (art. 33 CRE)? .....
- ¿Las facultades correctivas y coercitivas de los jueces (arts. 131 y 132 COFJ) limitan el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE)? .....
- ¿Las facultades correctivas de los jueces y la facultad sancionadora del Consejo de la Judicatura a los abogados (arts. 131, 336 y 329.1 COFJ) son compatibles con el principio non bis in ídem (art. 76.7 literal i CRE)? .....
10. El régimen disciplinario aplicable a abogadas y abogados en el patrocinio de causas (arts. 118, 254, 269.9 (actual numeral 5), 335.8, 336, 337 y 338, disposición derogatoria y reformatoria décima numerales 1 y 2 del COFJ) .....
6. Cuando no comparezcan a cualquier audiencia o diligencia judicial, en la que su presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, salvo por caso fortuito o fuerza mayor. La suspensión durará dos meses.....
- (i) La prohibición de reunirse con el juzgador sin el conocimiento de la contraparte  
52
- (ii) La sanción a los abogados y abogadas por presentar denuncias a servidores judiciales que sean declaradas como maliciosas o temerarias.....
- (iii) Sobre los casos en que las abogadas y abogados pueden ser suspendidos en el ejercicio de su profesión y el trámite de suspensión del ejercicio profesional de abogadas y abogados .....
- iv) Sanciones que impone el Consejo de la Judicatura .....
- v) Sanciones que impone la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura  
57
11. Las facultades jurisdiccionales (art. 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 COFJ) ..
12. La mención de la abogacía como función social y el señalamiento de los deberes de las abogadas y abogados (arts. 323 y 330 COFJ).....
13. La existencia de consultorios jurídicos gratuitos y el requisito de prácticas pre profesionales previo a la obtención del título (arts. 292, 293, 294, 339, 340, 341 y 342 COFJ) .....

- (i) La obligación de mantener, registrar y evaluar consultorios jurídicos gratuitos en las universidades .....
- (ii) Obligación de realizar asistencia gratuita por un año previo a la obtención del título universitario .....
- 14. La inscripción de las abogadas y abogados en el Libro del Registro del Foro como requisito para patrocinar (art. 324-327 COFJ) .....
- 15. La responsabilidad solidaria de los estudios jurídicos colectivos (arts. 148 y 334 inciso cuarto COFJ).....
- V. Decisión.....

**I. Antecedentes**

1. El 26 de marzo de 2009, Ignacio José Vicente Troya Jaramillo, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso primero del artículo 16 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 554, de 09 de marzo del 2009. El caso fue signado con el No. 10-09-IN.
2. El 04 de junio de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, admitió la causa a trámite.
3. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, a medida que conocía nuevos casos que tenían identidad de objeto y acción, dispuso la acumulación de las causas al expediente No. 10-09-IN.

#	No. de causa	Accionantes	Fecha de presentación	Fecha auto de admisión que ordena acumulación al caso N° 10-09-IN
1	0027-09-IN	Dr. Alfonso Elías Luz Yunes, Víctor Cevallos Barahona, Ernesto Robalino Peña, Juan Montaña Hurtado, Pablo Cañizares Albuja, Héctor Andrade y César Troya Mayorga Presidentes de los Colegios de Abogados de Guayas, Pichincha, Azuay, Esmeraldas, Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsáchilas y de Los Ríos respectivamente.	06 de mayo de 2009	05 de agosto de 2009

2	<b>0028-09-IN</b>	Augusto Emiliano Mosquera de la Torre y otros, quienes actúan por sus propios derechos.	07 de mayo de 2009	05 de agosto de 2009
3	<b>0039-09-IN</b>	Fernando Patricio Albán Escobar, Alberto Guerra Bastidas, Vinicio López Bastidas, Fabián Borja Maldonado y Luis Alberto Borja Maldonado	10 de julio de 2009	05 de octubre de 2009
4	<b>0064-09-IN</b>	Marcelo Rivera Toro en su calidad de Presidente Nacional de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador	12 de noviembre de 2009	19 de Mayo de 2010
5	<b>0041-10-IN</b>	Héctor José Yépez Martínez, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de otros.	27 de julio de 2010	21 de Marzo de 2011
6	<b>103-20-IN<sup>1</sup></b>	Simón Fernando Washington Maruri Sánchez, Benita Paulina Figueroa Pilay, Patricia María Ortega Ramírez, Mercy Magaly Mancero Velasteguí, Amada Guillermina Morán Aguirre	30 de octubre de 2020	24 de noviembre de 2020 e

4. Una vez posesionados las actuales juezas y jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 12 de febrero de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la Segunda Sala de sustanciación de casos que se rigen bajo las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición (**Segunda Sala**).
5. El día 14 de febrero de 2019, la Segunda Sala avocó conocimiento del caso 10-09- IN y acumulados, que inició bajo el régimen de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición y remitió la causa a la jueza Karla Andrade Quevedo<sup>2</sup>, quien lo recibió en su despacho el día 27 de febrero del 2019.

<sup>1</sup> El 08 de marzo de 2021, se presentó un *amicus curiae* que en lo principal se indicó que se adhieren a la demanda principal.

<sup>2</sup> En virtud del sorteo realizado el 14 de febrero de 2019 por el Pleno del Organismo.

6. El 24 de febrero de 2021, la Segunda Sala avocó conocimiento del caso 103-20- IN y en virtud de lo dispuesto por la Sala de Admisión de la Corte dispuso la acumulación al caso 10-09-IN y acumulados.
7. Con fecha 05 de enero de 2022, la Segunda Sala de Sustanciación según las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, conformada por el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, aprobó por unanimidad el proyecto de sentencia elaborado por la jueza ponente.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; en los artículos 26, 27 y 28 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición; y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## III. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

### 3.1. Caso No. 0010-09-IN

9. El accionante sostiene que el artículo 16.1 del COFJ, no es compatible por el fondo con los siguientes preceptos constitucionales: titularidad de los derechos (art. 10 CRE), al trabajo (art. 33 CRE), a la igualdad y no discriminación (art. 66. 4 CRE) y a la dedicación exclusiva (art. 174 CRE). Al respecto, centra su argumentación en señalar que el artículo 174 de la Constitución permite que los servidores públicos puedan ejercer la docencia universitaria por fuera del horario de trabajo y que las funciones de dirección académica y de tipo administrativo general son funciones derivadas de la cátedra y no pueden ser consideradas como otro cargo público. Es decir, estos cargos permiten que un docente, por su experiencia y sus cualidades especiales, sea elegido o designado para dirigir un centro de educación superior.
10. A su consideración, la norma alegada priva a los centros educativos de tener docentes altamente capacitados en cargos directivos e impone a los servidores judiciales una prohibición que no rige respecto de los demás servidores públicos. Por tanto, viola el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas previsto en el artículo 21.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 23 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”), y los artículos 3.1 y 11 de la Constitución.

### 3.2. Caso No. 0027-09-IN

11. Los accionantes aducen que el régimen disciplinario de abogadas y abogados previsto en los artículos **335, 336, 337 y 338**, **la disposición transitoria octava literales a), b, c) y d) y la disposición derogatoria y reformatoria décima numerales 1 y 2 del**

**COFJ** merman el ejercicio de los derechos al trabajo (art. 33 CRE), igualdad ante la ley (art. 66.4 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

12. Manifiestan que el impedimento de ejercer la abogacía cuando han sido suspendidos por el Consejo de la Judicatura está en una norma secundaria carente de fundamento y que es contraria a la libertad de ejercer una actividad absolutamente lícita.
13. En esa misma línea, con relación al artículo **118 del COFJ** manifiestan que la Constitución no otorga al Consejo de la Judicatura la facultad de regular las actividades de particulares, por lo que no sería constitucional la determinación de sanciones o control por parte de este. Indican que se prevé la posibilidad de suspenderlos en su ejercicio profesional hasta por seis meses, sin que la Constitución le otorgue esa atribución. Además, señalan que la Ley de Federación Nacional de Abogados ya tiene previsto un régimen de procedimientos y sanciones y que las abogadas y abogados no consintieron ser juzgados por tribunales de excepción del Consejo de la Judicatura.
14. Aducen estar en desacuerdo con que el Consejo de la Judicatura imponga un Código de Ética. Señalan que es una competencia de la Asamblea Nacional el expedir o reformar un Código de Ética. Añaden que los gremios de abogadas y abogados contienen sus respectivos estatutos que constituyen el conjunto de acuerdos y convenios en el que participan los propios asociados y se validan con la aprobación mayoritaria de los mismos.
15. Por otro lado, alegan que el artículo **148 del COFJ**, vincula a la abogada y abogado patrocinador de una de las partes a una supuesta responsabilidad para el pago de daños y perjuicios cuando se haya acreditado la mala fe o la temeridad.
16. Respecto a la función social de la abogacía prevista en el artículo **323 COFJ** y las incompatibilidades para ejercer la profesión de abogada y abogado determinadas en el artículo **328.1, 5 y 6 del COFJ** señala que son contrarias al derecho a la igualdad ante la ley debido a que dichas prohibiciones no rigen para otras profesiones que trabajan en el sector público a los que sí se les permitiría ejercer su profesión por fuera de sus horas laborales.
17. Asimismo, indican que no están de acuerdo con la obligación de inscribirse en el Libro de Incorporación al Foro recogida en los **artículos 324.3, 325, 326 y 327 del COFJ** lo que atentaría con el principio constitucional de la igualdad ante la ley (art. 66.4 CRE), puesto que a otros profesionales como ingenieros civiles o arquitectos no se les exige afiliarse al Ministerio de Obras Públicas o sus direcciones provinciales.
18. En cuanto a los derechos de las abogadas y abogados en el patrocinio de las causas contenidos en el artículo **331.1, 7 y 8 del COFJ**, señalan que existe contradicción ya que en los primeros numerales se reconoce que las abogadas y abogados podrán ejercer la defensa de sus clientes, por escrito o de forma verbal; pero posteriormente en el numeral 7 se restringe a que sea solo por escrito.
19. Refieren que la prohibición de tener contacto con las juezas y jueces del proceso (**art. 335.8 COFJ**) coarta su derecho constitucional a la libertad de trabajo (art. 33 CRE)

debido a que dificulta el poder solicitar agilidad en el despacho de las causas.

20. Afirman que no existe fundamento jurídico, filosófico o axiológico para implementar una regulación de los estudios jurídicos colectivos en especial respecto a la responsabilidad solidaria (**art. 334 COFJ**).
21. En cuanto al trámite de suspensión del ejercicio profesional contenido en el artículo **338 y disposiciones transitoria octava literales a), b), c) y d); disposición derogatoria y reformativa décima numerales 1 y 2** alegan que coartan el derecho a asociarse (art. 66.13 CRE) debido a que pretenden que los Tribunales de Honor desaparezcan, lo cual no sucede respecto de otras profesiones. De este modo consideran que existe una discriminación de trato respecto al derecho a la libertad de asociación.
22. Agregan que la obligación de los egresados de derecho de efectuar un año de servicio a la comunidad contenida en los artículos **339 y 340 del COFJ** es contraria al derecho al trabajo (art. 33 CRE) por no recibir un valor para su movilización y alimentación.
23. Por lo que su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 118; 131. 2 y 4; 148; 323; 324. 3; 325; 326; 327; 328.1, 5 y 6; 330; 331.1, 7 y 8; **335. 8; 336; 337. 5; 338; 339; 340; Disposición Transitoria Octava literales a), b), c) y d); Disposición Derogatoria y Reformativa Décima numerales 1 y 2 del COFJ**.

### 3.3. Caso No. 0028-09-IN

24. Los accionantes alegan que el artículo **16 del COFJ** no solo rompe el principio de proporcionalidad y limita el derecho del trabajo, sino que contraviene los principios rectores de la materia laboral, libertad de contratación y los derechos económicos (art. 31, 66. 26 y 321 CRE).
25. Con relación a la obligación de inscripción en el Foro (**arts. 324 a 327 COFJ**), los accionantes consideran que es contraria al derecho a la igualdad (art. 66. 4 CRE).
26. Acusan que el artículo **37 del COFJ** es inconstitucional sin brindar detalles al respecto y afirman que se encuentran en desacuerdo con la asistencia legal comunitaria gratuita consagrada en los artículos **339 y 340 del COFJ**.
27. Señalan que la incompatibilidad para patrocinar causas legales en relación a la función que ejercen como servidores judiciales, determinada en el artículo **328 del COFJ** es contraria al principio de proporcionalidad, comporta una limitación al derecho al trabajo (art. 33 CRE) y contraviene principios de la libertad de contratación y atenta contra los derechos económicos y sociales.
28. En lo concerniente al principio de buena fe y lealtad procesal (**art. 26 COFJ**) aducen que debería existir un límite y proporcionalidad respecto de “[...] *la prueba deformada, abuso del derecho, empleo de artimañas, procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis previo a establecer responsabilidad del defensor*” y que por tal razón es contraria al derecho al debido proceso en la garantía de presunción

de inocencia (art. 76. 2 CRE), a la contradicción (art. 76. 7. h CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

29. Con respecto a las facultades correctivas de las juezas y jueces (**art. 131.4 COFJ**), las sanciones administrativas (**art. 336 COFJ**) y los impedimentos para ejercer la abogacía (**art. 329.1 COFJ**) indican que están siendo sancionados dos veces por un mismo hecho. La primera por un juez y la segunda por el Consejo de la Judicatura, con lo que se transgrede la libertad de trabajo (art. 33 CRE) y el principio *non bis in ídem* (art. 76.7.i CRE).
30. Su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos **7; 11; 16; 26; 37; 131.4; 254; 264. 20; 324 a 327, 328. 5; 329; 332, 333, 334; 336; 339, 340, 341 del COFJ**.

### 3.4. Caso No. 0039-09-IN

31. Los accionantes, en relación al **artículo 32 del COFJ** indican que el hecho de que el presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura sea el legitimado pasivo en los juicios contra el Estado por inadecuada administración de justicia es contrario al artículo 168.1 de la Constitución debido a que este organismo se convertiría en juez y parte.
32. Indican que la promoción de los servidores judiciales para llegar a ser juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia o de las Cortes provinciales de justicia, prevista en los **artículos 50, inciso 1 y numerales 4, 6 y 10, y 207.3 del COFJ**, es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE) y a la independencia interna de los juzgadores (art. 168.1 CRE). Sobre el artículo 50 del COFJ alegan que contradice el artículo 183.3 de la Constitución, al exigir la permanencia en la judicatura durante por lo menos quince años para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, mientras que la norma constitucional establece diez años como requisito. Con respecto al artículo 207.3 del COFJ, sostienen que este exige un mínimo de nueve años para ser juez provincial.
33. En lo atinente al requisito de una declaración juramentada de no haber sido condenado por ciertos delitos para ingresar como servidor de la Función Judicial, previsto en el artículo **57.4 COFJ**, señalan que es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE). En particular, aducen que ninguna persona puede ser discriminada por su pasado judicial. Asimismo, respecto a las inhabilidades para desempeñar un cargo en la Función Judicial (**art. 77 numerales 2, 6 y 8 COFJ**), mencionan que al excluir a aquellos que tengan sentencia condenatoria, se considera que la sola destitución ya constituye una sanción, y que el inhabilitarlos de por vida significa negarles la oportunidad para rehabilitarse.
34. Afirman que la falta de motivación y fundamentación en los actos administrativos, resoluciones o sentencias (**art. 108.8 COFJ**), al ser causal de destitución transgrede el principio de independencia interna y externa de la Función Judicial (art. 168. 1 CRE).
35. Consideran que el no poder recurrir en la vía administrativa (**art. 119 COFJ**) de las resoluciones disciplinarias dispuestas por el Consejo de la Judicatura, constituye un

abuso de autoridad y fuente de presión para las juezas y jueces, lo cual acarrea daño irreparable, ante la posibilidad de suspender al servidor judicial por 90 días (**art. 269.9 COFJ**).

36. Respecto al artículo 269.9 del COFJ argumentan que, aún con sueldo, la suspensión no deja de ser sanción y le acarrea un daño moral irreparable, agregan que los “casos graves y urgentes” que menciona el artículo 269 no se encuentran tipificados en el COFJ por lo que *“el mismo Presidente del Consejo de la Judicatura lo determina a discreción, la que ha derivado inclusive en un abuso de autoridad y se ha constituido hoy por hoy, en fuente de presión para los jueces”*.
37. Por último, en relación a la forma, señala que el título “Código Orgánico” no se encuentra dentro del orden jerárquico normativo, sino que correspondía ser una ley orgánica.
38. Siendo su pretensión que se declare la inconstitucionalidad por la forma del título “Código Orgánico” y por el fondo los artículos **32<sup>3</sup> inciso tercero; 33 inciso tercero; 50 inciso primero, numerales 4, 6 y 10; 57.4; 77 numerales 2, 6 y 8; 108. 8; 119 inciso primero; 207 numeral 3, 269. 9 y Disposición Transitoria Quinta literal g) del COFJ**.

### 3.5. Caso No. 0064-09-IN

39. El accionante argumenta que los servicios de patrocinio y asesoría legal de los consultorios jurídicos gratuitos (**arts. 292, 293 y 294 COFJ**) son una evidente vulneración a la autonomía universitaria (art. 355 CRE). En específico, señala que esta contravención parte de la obligación de ser acreditados y evaluados por la Defensoría Pública.
40. Sobre la realización de las prácticas pre-profesionales por parte de egresados de la carrera de derecho (**arts. 339 al 342 COFJ**), manifiesta que el que no cuenten con una remuneración y que sea el Consejo de la Judicatura quien los regule y evalúe, va en contra del derecho al trabajo (art. 33 CRE).
41. Su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos **292 inciso 2; 293; 294; 339; 340; 341, 342 y Disposiciones Transitorias Sexta literal h) y Octava literal d) del COFJ**.

### 3.6. Caso No. 0041-10-IN

42. El accionante se suma a los argumentos referentes a que las prácticas pre-profesionales, el certificado de aptitud profesional y su exoneración violentan la igualdad ante la ley respecto a otras profesiones, el derecho al trabajo, a una remuneración justa y el derecho al libre desarrollo de la personalidad al desincentivar la elección de esta profesión.

---

<sup>3</sup> Aunque en la demanda se refiere al artículo 31, en razón de su argumentación se identifica que el artículo correcto es el 32 del COFJ.

43. Por lo que, su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los **artículos 339, 340, 341, 342 y la Disposición Transitoria Octava literal d) del COFJ.**

### 3.7. Caso No. 103-20-IN<sup>4</sup>

44. Los accionantes señalan que el principio de buena fe y la obligación de impulso procesal de las abogadas y abogados en libre ejercicio, así como las facultades correctivas y facultades coercitivas de las juezas y jueces (arts. 26, 131 y 132 COFJ) son contrarios al derecho a la defensa (art. 76. 7, literales a y b de la CRE), pues dichos artículos perseguirían a las abogadas y abogados en libre ejercicio e impedirían la interposición de recursos, pues se imponen sanciones a la parte que interponga recursos, coartando así su derecho a litigar.
45. Sobre el artículo **130 numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 COFJ**, indican que contradice a la Constitución en sus artículos 3, 6, 11, 66 en tanto alegan que sólo *“los fallos de triple reiteración son los que tienen que ser considerados en las decisiones jurisdiccionales y no simples criterios y exposiciones de unos jueces”*, de igual manera argumentan que *“no pueden convalidarse ni de oficio ni a petición de parte los actos procesales porque esas violaciones al procedimiento afectan a todo el proceso”*, y no se puede decir que *“la celeridad pueda estar sobre los trámites y pasos apropiados y meticulosos que deben seguirse tomando el tiempo apropiado en procura de hacer una buena justicia”*, como parte del impulso procesal de las abogadas y abogados en libre ejercicio durante el trámite de una causa.
46. En relación con el régimen disciplinario establecido en los artículos **335 a 338 del COFJ**, manifiestan que no es acorde a la supremacía constitucional y el orden jerárquico de la ley (art. 424 y 425 CRE) y los preceptos referentes a la administración de justicia ordinaria y a la eficiencia del sistema de administración de justicia (art. 177, 178 y 181. 5 CRE) porque el Consejo de la Judicatura está vedado de actuar en contra de abogadas y abogados en libre ejercicio y las juezas y jueces.
47. Por ello, pretenden que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los **artículos 26, 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12, 13, 131 numerales 1, 2, 4 y 5, 132, 335, 336, 337 y 338 del COFJ.**

### 3.8. Fundamentos de la Presidencia de la República del Ecuador

48. La Presidencia de la República del Ecuador presentó varios escritos refiriéndose a los argumentos expuestos por los accionantes en las diversas demandas<sup>5</sup>.
49. En relación a los argumentos relativos al artículo 16 del COFJ indicó que sí existe una contraposición con el derecho a la igualdad respecto de funcionarias y funcionarios

<sup>4</sup> En este caso, es preciso advertir que mediante auto de fecha 24 de noviembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite esta causa únicamente por razones de fondo.

<sup>5</sup> Dicha entidad presentó escritos el 09 de julio, el 06, 10 y 24 de noviembre de 2009, el 04 de junio de 2010, el 13 de abril de 2011 y el 23 de diciembre de 2020. Además, se aclara que dicha demanda fue admitida solo por el fondo.

- públicos pero que es diferente el contexto de los docentes universitarios y los administradores de universidades que tienen funciones distintas.
50. Agregó que el no sancionar el litigio calificado como malicioso y temerario (art. 26) tal como lo exige la Constitución sería inconstitucional.
  51. Sobre el requisito de una declaración juramentada para ingresar a la Función Judicial (**art. 57.4 y 77 numerales 2, 6 y 8 del COFJ**) argumentó que este concuerda con el artículo 170 de la Constitución que establece la probidad como uno de los criterios para el ingreso a la Función Judicial.
  52. En relación a la sanción por la no fundamentación de sus resoluciones, señalan que es algo a lo que todo funcionario está obligado por el artículo 76. 7 literal 1 de la Constitución.
  53. Agregó que el impedir que un juez se reúna con una sola de las partes no limita la labor de la abogada y abogado, sino que garantiza la transparencia de la actuación judicial.
  54. En lo relativo a que sea el Consejo de la Judicatura quien sancione a las abogadas y abogados, considera que no tiene nada de inconstitucional porque el control de una entidad pública es una forma en la que el Estado cumple con su obligación de garantizar a los ciudadanos su derecho de disponer de servicios de calidad.
  55. Respecto a que el Consejo de la Judicatura inscriba en un libro a todas las abogadas y abogados incorporados al foro para un control y ejercicio de la facultad disciplinaria, indica que lo correcto sería crear estos foros de registro con fines disciplinarios y de control para otras profesiones, ya que para los médicos sí existe esta figura. Agrega que el ejercicio profesional está sujeto a restricciones legales y constitucionales cuyo incumplimiento genera sin duda alguna responsabilidades y sanciones, sin importar el órgano que las imponga (Colegios de Abogados o Consejo de la Judicatura). Las obligaciones que aquí se establecen tienen como fin controlar el ejercicio profesional.
  56. Añade que lo que realmente se cuestiona es el estar bajo el control del Consejo de la Judicatura, pero considera que al ser esta la entidad estatal especializada para el control de los servicios de justicia no existe órgano más apto para el efecto. El ejercicio profesional es considerado como un servicio que debe ser prestado con estricto sometimiento a la ética profesional y a la ley.
  57. Señala que las facultades correctivas del **artículo 264. 20 del COFJ** y las demás del Consejo de la Judicatura no son contrarias al principio *non bis in ídem*, a la proporcionalidad y al trabajo.
  58. Estima que la Función Judicial constituye un servicio a la colectividad y, como tal, está sujeta a la responsabilidad por los perjuicios que cause a los particulares como consecuencia de la negligencia, retardo, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley y que este proceso de responsabilidad del Estado se encuentra en la Constitución. La jurisdicción coactiva, se pondrá en marcha únicamente después del juicio en el que se compruebe que los perjuicios que causaron los servidores judiciales se debieron a su dolo o negligencia. “*Sólo entonces, una vez que los funcionarios judiciales hayan tenido*

*las ‘más amplias garantías’ para ejercer su derecho a la defensa, y luego de haber sido juzgados por los jueces independientes, imparciales y competentes, el Consejo de la Judicatura ejercerá su jurisdicción coactiva”.*

59. Señala que los accionantes acusan que el sumario administrativo disciplinario no es susceptible de recurso alguno en sede administrativa. No obstante, a su criterio de la correcta lectura se identifica que sí son apelables dentro del término de 3 días. Además, alega que de la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura se podrá recurrir en sede judicial.
60. En relación con la suspensión de las funciones sin pérdida de remuneración por 90 días, manifiesta que es una disposición que ha estado en nuestra normativa por más de 11 años. Lo que en el fondo acusan es la intromisión del Presidente de la Judicatura en la actuación de las juezas y jueces, que no puede ser revisada por la Corte Constitucional. Por lo que, aduce que el artículo 181. 3 de la Constitución faculta al Consejo a evaluar, ascender y sancionar a los servidores judiciales.
61. Respecto al artículo 50 primer inciso y numerales 4, 6 y 10 del COFJ, afirma que únicamente contemplan los parámetros de calificación para el cambio de categoría de las funcionarias y funcionarios de carrera, los mismos que se basan en la calidad de las actuaciones de los servidores, por lo que dice no comprender por qué éstos son considerados inconstitucionales. Añade que la propia Constitución establece como condición indispensable para la permanencia en la carrera judicial, la formación continua y la evaluación periódica, por lo que, no se evidencia inconstitucionalidad.
62. Sobre la prohibición de las funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados de los Ministerios, Organismos de Control y demás servidores públicos y judiciales de ejercer la abogacía, indica que su objetivo es evitar posibles conflictos de interés que se puedan generar.
63. Respecto a los artículos 334; 335 número 8; 336; 337; 338; Disposición Transitoria Octava, Disposición Reformatoria 1 y 2 identifica que no contravienen ninguna norma constitucional. Considera que los argumentos referidos con anterioridad cubren a estos artículos, que en su mayoría se refieren al régimen disciplinario, situación que, al no entrar en conflicto con ninguna norma constitucional, debe resolverse conforme a las normas generales del derecho y no mediante la intervención de la Corte Constitucional.
64. Acerca de los artículos 339, 340 y 341 del COFJ que obligan a los estudiantes de derecho a realizar un año de servicio comunitario, señala que en ningún momento se ha establecido que éste sea gratuito, ya que la ley indica que el Consejo de la Judicatura será quien fije los derechos que percibirán los estudiantes.
65. Afirma que las prácticas pre profesionales, por otra parte, son una asistencia legal. La ley establece un pago como una retribución que lo establecerá el Consejo de la Judicatura. La Ley Orgánica de Educación Superior (“LOES”) dispone que todas las profesiones deben cumplir con este requisito de prácticas o pasantías. En relación con una posible vulneración a la autonomía universitaria, al disponer que las facultades de jurisprudencia brinden asesoría jurídica obligatoria, recuerda que ese deber concuerda

con lo establecido en el artículo 193 de la Constitución.

66. Sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 26 del COFJ, alega que *“no señalan los argumentos específicos por los que esta norma sería inconstitucional, sino que, se limitan a señalar que se atentaría contra lo dispuesto en los artículos 75, 76, 82 y 83 de la Constitución de la República, sin establecer el alcance de tales afirmaciones.”* De este modo, menciona que el artículo no es inconstitucional *“en la medida que protege el ejercicio de los jueces, obligando a los profesionales del derecho a intervenir de forma ética en los procesos que patrocinen”*. Sobre la inconstitucionalidad del artículo 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 indica que *“las premisas que se recogen en el libelo de la demanda no alcanzan para explicar la inconstitucionalidad alegada, constituyen meras opiniones personales de los accionantes, sin una argumentación de interés para la interpretación y el control abstracto de la constitucionalidad de la norma”*.
67. Respecto a la acusación de inconstitucionalidad de los artículos 131 y 132 del COFJ, señala que la finalidad de las normas demandadas no es sancionar hechos propios del litigio, sino situaciones que se encuentran por fuera de una disputa apegada a los principios procesales enunciados en la Constitución y en el COFJ, castigando conductas abusivas que exceden el contenido de las normas y el adecuado ejercicio de la defensa.
68. Sobre los artículos 335, 336, 337 y 338 del COFJ considera que la actividad jurídica es, esencialmente, un servicio a la sociedad que se presta mediante ciudadanos que han alcanzado ciertos niveles de conocimiento de Derecho; por lo tanto, aun siendo una profesión privada, debe ser regulada en aras de proteger a los integrantes de la sociedad. Es así que una abogada o abogado, a diferencia de otros profesionales, no podría cambiar su trabajo en relación de dependencia por otro en el que se encuentre en un conflicto de interés, como también ocurre en el caso de abandonar a un cliente para patrocinar a su contraparte; tampoco es ético que le abandone traicionando su confianza sin contar con una causa justa, y, en general, todas aquellas conductas que podrían afectar a la sociedad y a los fines mismos de la Función Judicial y del sistema procesal. Considera que las normas son constitucionales en la medida que protegen al sistema procesal y a los ciudadanos frente a posibles abusos de abogadas y abogados alejados de la ética profesional y la deontología jurídica.

### **3.9. Fundamentos de la Asamblea Nacional**

69. La Asamblea Nacional comparece por medio de escritos presentados el 10 de julio, el 11 de noviembre y el 02 de diciembre de 2009, el 15 de junio de 2010, el 06 de abril de 2011 y el 08 de enero de 2021, en los cuales señala que:
70. Respecto a la dedicación exclusiva *“por ser la justicia un servicio público, básico, fundamental y permanente que brinda el Estado”*, no puede sustraerse a compartir labores de dirección o administración de las universidades o centros de educación superior.
71. En cuanto a la igualdad, afirma que hay que considerar que no todo trato desigual es discriminatorio, luego de realizar un análisis de la proporcionalidad respecto de si los fines son legítimos, determina que no se identifica ninguna inconstitucionalidad.

72. Respecto al registro y acreditación profesional señala “...entendemos que uno de los criterios generales de la reforma normativa que se está implementando [...] es regular el ejercicio profesional, toda vez que es de interés público la calidad profesional y proteger a las personas profesionales de los abusos de sus propias organizaciones gremiales...”. Alega que los sistemas de registro y acreditación buscan dar publicidad, transparencia y seguridad jurídica a las personas usuarias.
73. En relación con la acción de repetición, señala que esta garantiza la responsabilidad social de las abogadas y abogados establecida en la Constitución (art. 83).
74. Respecto a las sanciones (arts. 32 y 33 COFJ), señala que el Presidente del Consejo de la Judicatura tiene funciones administrativas y de acuerdo al artículo 233 de la Constitución todo funcionario será responsable de sus acciones u omisiones. Con lo cual, no se identifica el punto discriminatorio ni la inconstitucionalidad de los artículos 50 inciso primero numerales 4, 6 y 10, 57, 77, 108, 119 y de la Disposición Transitoria Quinta del COFJ.
75. Sobre el registro y acreditación profesional, afirma que esta es consecuencia del principio de especialidad normativa. Su objetivo es regular el sector justicia, tanto a los servidores como a los demás partícipes, para mejorar la calidad profesional de los mismos, pues los sistemas de registros dan publicidad, transparencia y seguridad jurídica a los usuarios.
76. Sobre las prácticas pre profesionales, manifiesta que estas tienen como propósito el aprendizaje y capacitación de los estudiantes. El pasante, no tiene ningún vínculo laboral, pues tiene como propósito el aprendizaje y la capacitación. La preparación o formación universitaria de las personas es un servicio que debe ser correspondido por los alumnos, pues es el Estado el que asume los gastos de esa “formación”.
77. Respecto al artículo 26 del COFJ, señala que “no es inconstitucional en la medida que protege el ejercicio de los jueces, obligando a los profesionales del derecho a intervenir de forma ética en los procesos que patrocinen, de ninguna forma se atenta contra los principios que la Constitución establece para la Función Judicial, sino que, los protegen pues se garantiza la intervención procedimental en aras de la verdad procesal y la justicia como último fin, a través de medios lícitos y la intervención eficaz de los abogados en libre ejercicio profesional”.
78. Respecto de los artículos 335, 336, 337 y 338 del COFJ señala que el procedimiento sancionatorio “por ninguna circunstancia se puede asimilar a una violación a la Constitución, sino más bien constituye un procedimiento de control en el cual constan las normas claras, previas, dictadas con anterioridad que regulan, y de ser el caso sancionan la conducta irregular de los abogados en libre ejercicio profesional”.
79. En relación con los numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 del artículo 130 del COFJ indica que los accionantes “no han consolidado un argumento de contenido constitucional para respaldar su pretensión, tanto es así que, como sustento de sus afirmaciones, los accionantes han transcrito las normas señaladas, sin alcanzar a explicar

*suficientemente cómo es que, las normas del COFJ impugnadas afectan al contenido de las normas mencionadas”.*

80. Finalmente, sobre los artículos 131 y 132 del COFJ, menciona que no se explica “*por qué consideran que estas normas son inconstitucionales, si no que expresan que consisten en métodos para, de alguna forma, entorpecer el ejercicio de la garantía a la defensa, y a interponer los recursos correspondientes, que se establecen en el artículo 75, las letras “a” y “b” del número 7 del artículo 76, y la letra “m” del número 7 del mismo artículo de la Constitución”.*

### **3.10. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado**

81. En escritos ingresados el 17 de julio y 25 de noviembre de 2009, Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, compareció y señaló que las labores de dirección o administración en las universidades no son ejercicio de docencia universitaria y que el servicio judicial no puede cumplirse simultáneamente si se cumplen labores de dirección o administración académica que también requieren de asistencia a tiempo completo si se tiene como principio que la educación responde al interés público.

## **IV. Análisis Constitucional**

82. De acuerdo con los argumentos planteados en las distintas demandas, corresponde analizar la constitucionalidad de las normas demandadas en el siguiente orden: (i) análisis constitucional por la forma (ii) consideraciones previas sobre normas que han sido derogadas o reformadas; y, (iii) análisis constitucional por el fondo.

### **4.1. Análisis de constitucionalidad por la forma**

83. El examen constitucional por la forma atañe a la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de las normas jurídicas haya sido respetado, observando las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.
84. Los accionantes afirman que la denominación “*Código Orgánico*” del COFJ es contraria al orden jerárquico de las normas previsto en la Carta Constitucional pues solo existen leyes orgánicas, no códigos orgánicos.
85. En este sentido, corresponde a este Organismo analizar si al denominarlo “*Código Orgánico*”, se siguió el proceso de aprobación legislativa y se observó la reserva de ley según la Constitución, puesto que los argumentos presentados por los accionantes van dirigidos a cuestionar únicamente estos temas.
86. Sobre el procedimiento legislativo, la Constitución de la República en el artículo 137 prescribe:

*El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto*

*a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.*

*Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.*

*Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.*

87. Una vez revisado el proceso de aprobación del COFJ se puede evidenciar que la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional discutió y aprobó el proyecto de ley “Código Orgánico de la Función Judicial”, en primer debate el 16 de enero del 2009, segundo debate el 02 de febrero de 2009 y se pronunció respecto a la objeción parcial del Presidente de la República el 03 de marzo del 2009.
88. Así las cosas, contrario a lo expuesto de forma general por los accionantes en las demandas, esta Corte Constitucional evidencia que no existe una inobservancia al proceso de aprobación legislativa. Esto, en relación a que el COFJ fue sometido a dos debates y tuvo una objeción parcial por parte del entonces Presidente de la República que fue resuelta por la Asamblea Nacional. Posteriormente, fue publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544, el 09 de marzo de 2009, fecha desde la cual entró en vigencia.
89. Ahora bien, sobre el principio de reserva legal, éste se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Carta Constitucional. El artículo 133 *ibídem* determina, de forma taxativa, qué asuntos, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática sometiéndose a un proceso de formación agravada. En este sentido, serán leyes orgánicas las que “*regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución*”.
90. El COFJ es un cuerpo normativo expedido por la Asamblea Nacional que codifica la normativa que regula la Función Judicial y en concreto los siguientes asuntos: (i) principios de la administración de justicia, (ii) carreras de la Función Judicial, (iii) órganos auxiliares de la Función Judicial, (iv) régimen de los abogados y abogadas y (v) relaciones entre la administración de justicia con la justicia ordinaria.
91. En lo relativo a su denominación como “Código” es preciso partir por definir a este como un “*cuerpo orgánico y sistemático de leyes relativas a una materia*”<sup>6</sup>. Por lo que, indistintamente de su denominación -ley o código- lo sustancial para que se vea satisfecho el principio de reserva de ley es que haya sido aprobado de conformidad con el proceso legislativo previsto en la Constitución.
92. De este modo, al tratarse de una codificación que regula la organización y

---

<sup>6</sup> Simon, Farith. *Introducción al estudio del derecho*, Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2017, pág. 58.

funcionamiento de la Función Judicial, la denominación orgánica del COFJ es compatible con el principio de reserva legal, con independencia de que se le haya catalogado como código. Además, como se indicó anteriormente el COFJ siguió el procedimiento de configuración legislativa previsto en la Constitución y la ley.

93. En consecuencia, se evidencia que el COFJ es constitucional respecto de la forma.

#### 4.2. Consideraciones previas sobre normas que han sido derogadas o reformadas

94. En relación con el artículo **264.20 del COFJ** este fue derogado por una reforma posterior expedida en el año 2011<sup>7</sup>. De igual forma, las **Disposiciones Transitorias Quinta, Sexta y Octava** fueron reformadas en su totalidad en el 2020<sup>8</sup>. Específicamente, respecto a la Disposición Transitoria Octava se identifica que ésta dispuso un plazo de transición de un año para que las abogadas y abogados que firmen escritos en la tramitación de procesos ante los tribunales y cortes del país se encuentren registrados en el Consejo de la Judicatura, plazo que ya feneció.
95. Asimismo, el **artículo 328.1 del COFJ**<sup>9</sup>, que establecía las incompatibilidades para patrocinar, respecto de la frase “[...] *los funcionarios y empleados de los Ministerios del Estado, de los Organismos de Control y más dependencias y entidades del sector público* [...]” fue eliminada en la reforma del 2020<sup>10</sup>, con lo cual la incompatibilidad que ahora se demanda no persiste en la norma. Por lo que sólo respecto a lo citado no se continúa el análisis.
96. Por lo que, si bien la Corte Constitucional es competente para realizar un control de constitucionalidad de normas derogadas conforme lo establece el artículo 76.8 de la LOGJCC<sup>11</sup>, aquel control se supedita a que la mencionada normativa, siga produciendo efectos jurídicos, no siendo este el caso de las normas contenidas en los artículos 264.20, 328.1 y Disposiciones Transitorias Quinta, Sexta y Octava.
97. Posterior a la presentación de las demandas sujetas a análisis, el COFJ fue reformado en varias ocasiones por la Asamblea Nacional del Ecuador. La Corte identifica que los

<sup>7</sup> COFJ, art. 264.20, norma derogada en Registro Oficial Suplemento Segundo 490, de 13 de julio de 2011.

<sup>8</sup> Reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020.

<sup>9</sup> COFJ, art. 328.- INCOMPATIBILIDAD PARA PATROCINAR.- No podrán patrocinar por razones de función: 1. La Presidenta o el Presidente de la República o quien haga sus veces, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, los Ministros de Estado, el Secretario General de la Administración, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, los Superintendentes, *los funcionarios y empleados de los Ministerios del Estado, de los Organismos de Control y más dependencias y entidades del sector público*; a excepción de la intervención en las controversias judiciales en razón del cargo o defendiendo intereses de la institución a la cual pertenecen.

<sup>10</sup> Artículo sustituido, reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020.

<sup>11</sup> LOGJCC, Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

artículos restantes que han sido demandados fueron reformados, pero no tuvieron cambios en relación al texto impugnado. Existen disposiciones normativas que en su contenido no han variado, más bien han cambiado su ubicación dentro de los artículos demandados. Estos cambios no alteran el contenido de las normas demandadas, subsistiendo el fundamento de la pretensión. En consecuencia, corresponde analizar su constitucionalidad a través de la presente acción.<sup>12</sup>

### 4.3. Control constitucional por el fondo

98. Previo a iniciar el control de constitucionalidad, este Organismo observa que los accionantes impugnaron los artículos 7, 11 y 331 numerales 1, 7 y 8 del COFJ. Por una parte, cuestionan los principios de legalidad, jurisdicción y competencia (art. 7 COFJ) y de especialidad (art. 11 del COFJ). Por otra parte, sostienen que el artículo 331 del COFJ contiene una contradicción, ya que en los primeros numerales se reconoce que las abogadas y abogados podrán pactar la defensa de sus clientes, por escrito o de forma verbal, pero en el numeral 7 se restringe a que solo sea por escrito. Asimismo, sin desarrollar un argumento concreto señalan en su pretensión el deseo que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 17, 331, 332 y 333.
99. Respecto a la presunta inconstitucionalidad de los artículos descritos, no se encuentran cargos que permitan presumir la existencia de una incompatibilidad con la Constitución. Por el contrario, se basan únicamente en una supuesta contradicción infra constitucional, por lo que no se realizan consideraciones al respecto. En todo caso, *cabe aclarar que aquello no implica pronunciamiento alguno respecto de los mencionados artículos.*
100. En tal virtud, a continuación, se analizará los siguientes artículos demandados: 16, 26, 32, 33, 37, 50 inciso 1 numerales 4, 6 y 10, 57.4, 77.2.6.8, 108.8 (actual 108.6), 118, 119, 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12, 13, 131.1.2.4.5, 132.1, 148, 207.3, 254, 269, 292, 293, 294, 323, 324, 325, 326, 327, 328 numerales 1, 4 5 y 6, 329.1, 330, 334 inciso 4, 335.8, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, disposición derogatoria y reformatoria décima 1 y 2 del COFJ.

#### 4.3.1 Resolución de problemas jurídicos

##### 1. El juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia y el proceso de repetición contra los servidores judiciales (arts. 32 y 33 COFJ)

101. Las normas demandadas son los artículos 32 inciso quinto y 33 inciso final del COFJ con el siguiente texto:

*Art. 32.- JUICIO CONTRA EL ESTADO POR INADECUADA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y POR REVOCATORIA O REFORMA DE SENTENCIA CONDENATORIA.- El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Las acciones por error judicial,*

<sup>12</sup> Las normas demandadas y sus respectivas reformas serán evidenciadas en los problemas jurídicos en los que se analice cada norma.

*retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, podrán interponerse, de manera independiente, en cualquier materia [...].*

*El legitimado pasivo en estas acciones será la Directora o el Director General del Consejo de la Judicatura<sup>13</sup>.*

*Art. 33.- REPETICIÓN DE LO PAGADO POR EL ESTADO.- [...]*

*Si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta, se dispondrá que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que de inmediato el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo contra las servidoras o los servidores responsables para el reembolso de lo que el Estado deba pagar al perjudicado.<sup>14</sup>*

- 102.** El COFJ en su capítulo III establece las reglas específicas para la sustanciación de los procesos por el mal funcionamiento de la administración de justicia, de este modo en su artículo 32 se establece el proceso del juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia a fin de determinar la responsabilidad objetiva del Estado, en tanto que el artículo 33 contiene el proceso de repetición del Estado en contra del servidor o servidora judicial, por lo que ambos serán analizados a continuación:

**(i) Proceso contra el Estado por inadecuada administración de justicia**

- 103.** Con respecto al juicio contra el Estado previsto en el artículo 32 del COFJ, los accionantes argumentan que el hecho de que el presidente o la presidenta del Consejo de la Judicatura sea el legitimado pasivo en estos procesos es contrario al artículo 168.1 de la Constitución debido a que este organismo se convertiría en juez y parte.
- 104.** De la norma citada se identifica que con la reforma del 2020 el legitimado pasivo de la acción pasó de ser la presidenta o el presidente del Consejo de la Judicatura a ser la Directora o Director. Si bien el legitimado pasivo ya no es la máxima autoridad del organismo, al ser el Director quien ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial, subsisten las razones por las que se demandó la inconstitucionalidad de la norma.
- 105.** De este modo corresponde verificar si el representante legal de la Función Judicial, al ser el legitimado pasivo en las acciones por inadecuada administración de justicia, afecta o no el principio de independencia judicial interna, el cual se encuentra, a su vez, estrechamente relacionado con el principio de imparcialidad.
- 106.** La Constitución en su artículo 76.7 establece como garantía del derecho al debido proceso “k) *Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas*

<sup>13</sup> Artículo sustituido mediante Registro Oficial Suplemento 345, de 8 de diciembre del 2020, por el cual el legitimado pasivo pasó de ser el **Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, al Director General del Consejo de la Judicatura**. Reforma que entró en vigencia con su publicación.

<sup>14</sup> A este artículo se agregó un nuevo inciso en la reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 08 de diciembre del 2020, por lo que en la actualidad lo demandado por los accionantes se encuentra en el inciso cuarto.

*para el efecto”.*

- 107.** Asimismo, el artículo 168.1 de la Constitución establece que “[l]a administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. 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”.
- 108.** Así, el principio de imparcialidad constituye una de las garantías del derecho a la defensa que, en su dimensión subjetiva, implica que el juzgador se aproxime a la causa sin ningún tipo de prejuicio o favoritismo personal<sup>15</sup>, debiendo desacreditarse la presunción de imparcialidad que impregna la figura del juzgador mediante la prueba en contrario de un comportamiento del juez en particular<sup>16</sup>, su hostilidad, si ha hecho que el caso le sea asignado por motivos personales<sup>17</sup>, parcialidades de índole personal contra los litigantes<sup>18</sup>, entre otros.
- 109.** Por otra parte, en su dimensión objetiva, este exige que el juzgador ofrezca las suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad. En tal sentido, “no solo debe hacerse justicia, sino advertirse que se hace”<sup>19</sup>, pues la confianza de las partes procesales y la ciudadanía en general respecto del sistema de justicia descansa en su adecuada garantía<sup>20</sup>. Por lo que, la imparcialidad objetiva exige una valoración respecto de si el temor se encuentra objetivamente justificado, más allá del punto de vista de la persona interesada<sup>21</sup>.
- 110.** Por otro lado, el principio de independencia judicial impone que tanto el sistema como las facultades jurisdiccionales estén libres de injerencias y presiones indebidas provenientes de órganos ajenos a la Función Judicial, de tal manera que las decisiones adoptadas por las juezas y jueces estén basadas exclusivamente en la ley y la Constitución<sup>22</sup>.
- 111.** Ahora bien, específicamente con respecto a la alegada afectación a la imparcialidad e independencia judicial como consecuencia de que el Consejo de la Judicatura sea el legitimado pasivo en el proceso, este Organismo Constitucional, ha señalado que: “[...] siendo el Consejo de la Judicatura el órgano administrativo de la Función Judicial (órgano de gobierno, administración, vigilancia, y disciplina de los demás órganos de la Función Judicial), existe un vínculo inevitable con los jueces, sin que esto presuponga

---

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párr. 171 y Corte IDH. Caso Duque vs. Colombia, párr. 162. Asimismo, TEDH. Caso Micallef vs. Malta, párr. 93.

<sup>16</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Caso Micallef vs. Malta, párr. 93

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Duque vs. Colombia. EPFRC. 2016, párr. 163 y Corte IDH. Caso Atala Riffó y niñas vs. Chile. FRC. 2012, párr. 234

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Aritz Barbera y otros vs. Venezuela. EPFRC. 2008, párr. 56 y Corte IDH. Caso Duque vs. Colombia, párr. 163.

<sup>19</sup> TEDH. Caso Morice vs. Francia, párr. 71.

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Op. cit, párr. 171.

<sup>21</sup> TEDH. Casos Wettstein vs. Suiza, párr. 44; Pabla KY vs. Finlandia, párr. 30 y Micallef vs. Malta, párr. 96.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 19-20-CN, párr. 22.

*parcialización de éstos, ni a favor, ni en contra del referido Consejo*<sup>23</sup>.

- 112.** Por lo indicado, el hecho de que el Consejo de la Judicatura sea el legitimado pasivo en los juicios por inadecuada administración de justicia no es razón suficiente para presumir una falta de imparcialidad judicial ni implica automáticamente una intromisión en la independencia judicial interna, a pesar de que estos procesos sean sustanciados por jueces que se encuentren sometidos a su control.
- 113.** De este modo, esta Corte concluye que el artículo 32 actual inciso quinto del COFJ no es contrario a los principios de imparcialidad e independencia judicial en su dimensión interna.

**(ii) Proceso de repetición**

- 114.** Los accionantes refieren que el artículo 33 incisos finales, contraviene la Constitución debido a que *“viola el principio constitucional de presunción de inocencia garantizado en el numeral 2 del Art. 76 de la Constitución al disponer que los servidores judiciales tienen que probar su conducta en los procesos por ellos conocidos, sustanciados y resueltos”*. Además de contravenir el derecho a la defensa y el principio de imparcialidad e independencia judicial.
- 115.** La Constitución en su artículo 76 contiene los presupuestos y condiciones mínimas obligatorias del derecho al debido proceso, el mismo que constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse, en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. De esta manera, el ejercicio de la actividad jurisdiccional y administrativa tiene como fin principal optimizar el ejercicio de los derechos de las partes, para que estas puedan acceder a una resolución adecuada a los preceptos jurídicos que son establecidos en el ordenamiento jurídico, y que haga justicia a las legítimas pretensiones de las partes.<sup>24</sup>
- 116.** En relación con el derecho a la presunción de inocencia, este está reconocido en la Constitución (art. 76.2 CRE), así como también a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>25</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>26</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 10-19-CN, 29 de junio de 2020, párr. 36.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia N. ° 835-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 párr. 34.

<sup>25</sup> DUDH Art. 11.1.- Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

<sup>26</sup> PIDCP Art. 14.2.- Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

<sup>27</sup> CADH Art. 8.2.- Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

117. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que del derecho a la presunción de inocencia se derivan algunos efectos jurídicos importantes: “i) *la presunción de inocencia es derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal*; ii) *se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso [...]*; iii) *la presunción de inocencia debe vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia*; y, iv) *la carga de la prueba la tiene quien [...] acuse*”.<sup>28</sup>

118. Así también, esta Corte ha resaltado que, en todo procedimiento sancionatorio, la autoridad administrativa o judicial tiene “*la obligación de tratar como inocente a toda persona cuya responsabilidad no haya sido declarada mediante una resolución en firme*”<sup>29</sup>. En concordancia con este principio, la mayoría de procesos sancionatorios se rigen bajo la premisa de que quien tiene la carga de la prueba es el actor, el denunciante o el acusador.

119. La Constitución en su artículo 11.9 incisos primero y segundo prescribe:

*[...] El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.*

*El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (énfasis añadido).*

120. Del texto citado se evidencia que la acción de repetición por parte del Estado nace de la propia Constitución con el propósito de proteger los intereses del Estado, y por consiguiente el bien común de los ciudadanos incluyendo el derecho de acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato (art. 25 y 227 CRE). En este sentido otorga la posibilidad de que una vez declarada la responsabilidad objetiva del Estado -en este caso del Consejo de la Judicatura- la institución puede iniciar un proceso de repetición contra el servidor o servidora judicial. Para el efecto, el artículo 33 del COFJ garantiza el debido proceso de los servidores y servidoras, determinando que deben “*comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino a caso fortuito o a fuerza mayor*”.

121. En tal virtud, el hecho de que las y los servidores judiciales estén obligados a aportar las pruebas que tengan a su disposición, no constituye una excepción a la regla general referente a la carga de la prueba. Por el contrario, es un mecanismo para garantizar su derecho a la defensa como parte del debido proceso.

122. Por lo expuesto, no se encuentra que los artículos 32 en su inciso quinto y 33 inciso final del COFJ contravengan los principios de imparcialidad, independencia judicial en su

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 14-15-CN/19 y sentencia 14-19-CN/20.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 157-14-EP/20, párr. 32.

dimensión interna y presunción de inocencia, consagrados en los artículos 76 numerales 2 y 7 literal k), 168.1 de la Constitución. Lo dicho, siempre que el artículo 33 del COFJ sea interpretado en el sentido de que la carga de la prueba la tiene la institución que activa el proceso de repetición, correspondiéndole al servidor o servidora solo aportar los elementos probatorios que estén a su alcance. En este sentido, la Corte declara la constitucionalidad condicionada<sup>30</sup> del artículo 33 del COFJ, para prevenir una posible interpretación en el sentido de que la norma invierte la carga de la prueba.

## **2. La no previsión de recurso alguno en la vía administrativa frente a decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura (art. 119 COFJ)**

**123.** El artículo 119 del COFJ, tiene previsto que:

*Las decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura en los sumarios disciplinarios no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa.*

*Las decisiones del director provincial, serán apelables, dentro del término de tres días desde la notificación, para ante el Pleno del Consejo de la Judicatura. De esta decisión no cabrá recurso alguno.*

**124.** Los accionantes aducen que la falta de previsión de medios impugnatorios respecto de las decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura constituye un abuso de autoridad y fuente de presión para las juezas y jueces lo cual podría acarrear un daño irreparable.

**125.** El artículo 76 de la Constitución establece que en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones corresponde la observancia de un catálogo de garantías procesales que se orientan a asegurar que las personas puedan defenderse en igualdad de condiciones. Una de las garantías del debido proceso es la prevista en el artículo 76.7.m que prevé la posibilidad de “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

**126.** Para el caso de los actos administrativos, la propia Constitución en su artículo 173 ha previsto que estos “*podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial*”. Es decir que, más allá de la posibilidad de reclamar ante la propia administración, es posible también su impugnación en sede judicial para que sean revisados por parte de órganos jurisdiccionales independientes, imparciales y competentes.

**127.** En todo caso, como lo ha señalado este Organismo en fallos previos, el derecho a recurrir no es un derecho absoluto y, por consiguiente, es susceptible de ser regulado a partir del principio de libre configuración legislativa<sup>31</sup>, permitiendo con ello a la ley

---

<sup>30</sup> LOGJCC, art. 76 numerales: 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 61-12-IN/21, de 10 de febrero de 2021, párr. 32.

adjetiva instituir los diversos medios de impugnación administrativos y judiciales para cada caso, así como los requisitos o condiciones bajo los cuales procederán<sup>32</sup>.

- 128.** En consecuencia, el hecho de que las decisiones disciplinarias adoptadas directamente por el Pleno del Consejo de la Judicatura no tengan una instancia de revisión dentro de la propia entidad, al ser adoptadas por la máxima autoridad de esta, no significa que no sean impugnables, pues como quedó establecido, la propia Constitución determina que al ser actos administrativos pueden ser revisados ante la justicia.
- 129.** Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que el artículo 119 del COFJ en sus dos incisos no contraviene al derecho a recurrir establecido en los artículos 76.7 literal m) y 173 de la Constitución.

### **3. La promoción de categoría de los servidores judiciales (arts. 50, inciso 1 y numerales 4, 6 y 10, y 207, numeral 3, del COFJ)**

- 130.** El artículo 50 inciso primero numerales 4, 6 y 10 del COFJ, en lo pertinente, prescribe:

*CAMBIO DE CATEGORIA.- La servidora o el servidor de la Función Judicial de las carreras judicial jurisdiccional, fiscal y de defensoría permanecerá en cada categoría por un período de tres años; una vez cumplido éste y en un plazo no mayor de noventa días, de oficio o a solicitud de la interesada o interesado, se procederá a revisar su expediente. La autoridad respectiva resolverá motivadamente sobre la pertinencia de su promoción o permanencia de categoría de acuerdo con: [...]*

*4. El número de dictámenes, autos y sentencias de su autoría confirmados, revocados o sobre los que se haya aceptado recurso de casación; [...]*

*6. El número de casos resueltos mediante aplicación de procedimientos y medidas adoptadas para efectivizar el trámite, búsqueda de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, o la ejecución de resoluciones judiciales; [...]*

*10. La existencia de sanciones disciplinarias, que constituirán criterio en contra de la promoción.<sup>33</sup>*

- 131.** Por su parte, el artículo 207.3 del COFJ dispone:

*Art. 207.- REQUISITOS PARA SER JUEZA O JUEZ DE LA CORTE PROVINCIAL.-*

*Para ser jueza o juez de las cortes provinciales se requerirá: [...]*

*3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado o la docencia universitaria por el lapso mínimo de siete años; si proviene de la judicatura se encontrará por lo menos en la tercera categoría.*

- 132.** Los accionantes, sobre el primer inciso del artículo 50 del COFJ, argumentan que con las exigencias normativas se requerirá tener al “*menos quince años*”<sup>34</sup> dentro de la judicatura para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, lo que a su criterio contradice el numeral 3 del artículo 183 de la Constitución, que establece como requisito para acceder a dicho cargo un lapso de diez años. Asimismo, alegan que los numerales

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 42.

<sup>33</sup> Las reformas del 2020 no afectaron los numerales demandados.

<sup>34</sup> Este número de años no es dado por la norma sino por el análisis de los accionantes.

4, 6 y 10 del mencionado artículo vulneran el principio de independencia interna de los juzgadores.

- 133.** Con respecto al numeral 3 del artículo 207 del COFJ, manifiestan que este prescribe que *“cuando el postulante provenga de la judicatura se encontrará por lo menos en la tercera categoría; es decir, se exigirá mínimo nueve años”*, con lo cual, a su consideración, se vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación con relación a los postulantes que no provienen de la carrera judicial.
- 134.** Así las cosas, corresponde ahora analizar la constitucionalidad del tiempo de permanencia en la judicatura para llegar a ser juez o jueza de la Corte Nacional de Justicia y de las cortes provinciales de justicia previsto en las normas antes señaladas.

**(i) Tiempo de permanencia en la judicatura requerido para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia**

- 135.** De conformidad con el artículo 183 del texto constitucional, para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requiere: *“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 años”*.
- 136.** En este sentido, revisada la legislación sobre la carrera judicial se debe considerar que el primer inciso del artículo 50 del COFJ señala que los servidores judiciales deben permanecer *“en cada categoría por un período de tres años”* para que se revise su expediente y ser promovidos de categoría<sup>35</sup>. Así pues, se observa que esta norma se refiere a la promoción de categoría de los servidores judiciales de manera general y no hace relación a los requisitos para ser juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia.
- 137.** Por otro lado, se constata que el COFJ<sup>36</sup> establece los requisitos para postularse a juezas y jueces de la Corte Nacional, exigiendo únicamente que las y los postulantes hayan ejercido la judicatura *“por un lapso mínimo de diez años”*, en estricta concordancia con lo prescrito en la Constitución. Cabe distinguir que los requisitos para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia que están establecidos en el COFJ no exigen estar en una categoría específica de la carrera judicial para postularse.
- 138.** Ahora bien, en relación a la independencia judicial tenemos que esta Corte ha sostenido que el hecho de que la administración pública se rija por los principios de calidad y

---

<sup>35</sup> COFJ, art. 50.- CAMBIO DE CATEGORÍA.- La servidora o el servidor de la Función Judicial de las carreras judicial jurisdiccional, fiscal y de defensoría permanecerá en cada categoría por un período de tres años; una vez cumplido éste y en un plazo no mayor de noventa días, de oficio o a solicitud de la interesada o interesado, se procederá a revisar su expediente.

<sup>36</sup> COFJ, art. 175.- REQUISITOS PARA SER JUEZA O JUEZ.- Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine este Código se requerirá: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política; 2. Tener título de abogado 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 años** (énfasis añadido).

eficiencia, no constituye per se una restricción del principio de independencia judicial, sino un mecanismo necesario para asegurar que los servicios públicos sean de calidad. Es por ello que, este Organismo reitera que *“corresponde, justamente, al legislador establecer los requisitos adecuados para poder cumplir con los presupuestos constitucionales de calidad y especialidad dentro del servicio público”*<sup>37</sup>. De modo que el numeral 1 del artículo 168 de la Constitución<sup>38</sup> garantiza la independencia interna y externa de la Función Judicial.

139. De la lectura del artículo 50, numerales 4, 6 y 10 del COFJ, se desprende que estos únicamente delimitan los requisitos para que los servidores judiciales sean promovidos de categoría de acuerdo a su desempeño y evaluación hasta el momento. En consecuencia, la Corte Constitucional no encuentra que estos, por sí mismos, representen riesgo alguno para la independencia interna de los órganos de la Función Judicial, por lo que no contradicen los artículos 183.3 y 168.1 de la Constitución.

**(ii) Tiempo de permanencia en la judicatura requerido para ser jueza o juez de las cortes provinciales de justicia**

140. Por otro lado, los accionantes señalan que el artículo 207.3 del COFJ exige para ser jueza o juez de las cortes provinciales, a los servidores judiciales *“mínimo nueve años”* y siete años a los postulantes que no son de carrera, de haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado o la docencia universitaria, lo cual a su criterio vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.
141. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66.4 de la Constitución en los siguientes términos: *“Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*.
142. Por su parte, el artículo 11.2 de la Constitución establece el principio de no discriminación y dispone el desarrollo progresivo del contenido de sus derechos: *“2. [...] Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”*.
143. Este Organismo ha señalado que es menester *“reconocer que no todo trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Más aun teniendo en consideración que*

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 40.

<sup>38</sup> CRE, art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. 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”.

*corresponde al poder legislativo determinar, mediante la ley, las cualidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos, salvo aquellos casos en los que la Constitución los haya señalado expresamente. Esta Corte debe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa<sup>42</sup> de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato<sup>39</sup>.*

- 144.** Así, para verificar si existe una violación al derecho a la igualdad y no discriminación se debe realizar un examen en el que se establezca: **(i)** la comparabilidad o los grupos comparables de sujetos o titulares de derechos; **(ii)** la categoría diferenciadora o protegida; y, **(iii)** la verificación del resultado de la diferencia. De modo que la diferencia será justificada cuando es objetiva y razonable, y es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con proporcionalidad<sup>40</sup>.
- 145.** Como quedó anotado, el artículo 207.3 del COFJ establece como requisito para ser jueza o juez de las cortes provinciales, estar “*por lo menos en la tercera categoría*” si la o el postulante proviene de la judicatura; caso contrario, debe haber ejercido la profesión de abogado o la docencia universitaria por un plazo mínimo de siete años. Es decir, para poder postularse para juezas y jueces de las cortes provinciales, los servidores judiciales deben encontrarse por lo menos en la tercera categoría de la carrera. Y para ello deben, en efecto, permanecer al menos nueve años en la judicatura<sup>41</sup>.
- 146.** De modo que esta norma genera una distinción entre los postulantes a jueces que provienen de la carrera judicial con los que no pertenecen a esta, siendo entonces grupos comparables. Por lo que corresponde ahora verificar si existe un criterio objetivo y constitucionalmente válido para realizar tal distinción y si es así, si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad)<sup>42</sup>.
- 147.** En este caso, se debe considerar que “*de conformidad con el artículo 227 de la CRE, la administración pública se debe regir por los principios de calidad y eficiencia, que conllevan a la necesidad de que los servidores públicos sean idóneos en cuanto a su formación, capacitación y experiencia para el ejercicio de los cargos que van a desempeñar*”<sup>43</sup>. Por lo que resulta razonable que existan requisitos de postulación que garanticen su experiencia y profesionalismo. Ahora, exigir a los funcionarios de carrera dos años más que a quienes no lo son no evidencia la consecución de dicho fin. Al contrario, contradice lo prescrito por la Constitución, en su artículo 170, que reconoce la carrera judicial y dispone que se “*garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial*”. Además, dispone que se regirá por “*los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana*”.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 33.

<sup>40</sup> Véase, Corte Constitucional. Sentencia No. 48-16-IN/21, párr. 15.

<sup>41</sup> COFJ Art. 50.- CAMBIO DE CATEGORIA.- La servidora o el servidor de la Función Judicial de las carreras judicial jurisdiccional [...] permanecerá en cada categoría por un período de tres años [...].”

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 55-16-IN/21, párr. 37.

- 148.** Por consiguiente, la exigencia contenida en el artículo 207.3 del COFJ para los funcionarios de carrera no constituye un criterio objetivo ni constitucionalmente respaldado que justifique el establecimiento de una diferencia. Esta otorga un beneficio injustificado a quienes son ajenos a la carrera judicial, contradiciendo lo dispuesto por el artículo 170 de la Constitución.
- 149.** De modo que, al constatar que la distinción en la norma demandada no contiene un fin constitucionalmente válido, no es necesario continuar con el análisis y se determina que la frase “*si proviene de la judicatura se encontrará por lo menos en la tercera categoría*”, contenida en el numeral 3 del artículo 207 del COFJ es inconstitucional por contravenir el artículo 66.4 de la Constitución y debe ser expulsada del ordenamiento; debiendo quedar el numeral 3 de dicho artículo redactado de la siguiente forma:

*Art. 207.- REQUISITOS PARA SER JUEZA O JUEZ DE LA CORTE PROVINCIAL.-  
Para ser jueza o juez de las cortes provinciales se requerirá: [...] 3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado o la docencia universitaria por el lapso mínimo de siete años.*

#### **4. El perfil establecido para las servidoras y servidores judiciales (art. 37 COFJ)**

- 150.** El artículo demandado es el siguiente:

*Art. 37.- PERFIL DE LA SERVIDORA O SERVIDOR DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.-  
El perfil de las servidoras o servidores de la Función Judicial deberá ser el de un profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia.*

- 151.** Los accionantes argumentan que la determinación del perfil de servidoras y servidores judiciales contenida en el COFJ sería contraria al derecho a la igualdad y no discriminación establecido en la Constitución en el artículo 66.4.
- 152.** La norma analizada plantea de manera general y en abstracto -no como requisitos propiamente dichos- cuáles deberían ser las cualidades profesionales, personales y académicas que deben tener las servidoras y servidores judiciales. Es así que, a juicio de esta Magistratura, la norma no impone por sí sola limitaciones a derechos o distinciones respecto de otros servidores públicos.
- 153.** Además, como lo ha resaltado este Organismo en su jurisprudencia<sup>44</sup>, por mandato del artículo 227 de la Constitución, la administración pública se debe regir por los principios de calidad y eficiencia, que conllevan la necesidad de que los servidores públicos sean idóneos en cuanto a su formación, capacitación y experiencia para el ejercicio de los cargos que van a desempeñar, más aún si están a cargo de la administración de justicia.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 37; sentencia No. 37-19-IN/21 de diciembre de 2021, párr. 74.

**154.** De esta forma, el artículo 37 del COFJ, al prever un perfil de servidoras y servidores judiciales con credenciales académicas y profesionales suficientes se enmarca dentro del mandato constitucional enunciado y no se verifica que exista ningún trato diferenciado que transgreda el derecho a la igualdad y no discriminación.

**5. Los requisitos e inhabilidades para ingresar a la carrera judicial (arts. 57.4 y 77 numerales 2, 6 y 8 COFJ)**

**155.** Los artículos 57.4 y 77 numerales 2, 6 y 8 del COFJ señalan:

*57. REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA INGRESAR A LAS CARRERAS JUDICIAL JURISDICCIONAL, FISCAL Y DE DEFENSORÍA PÚBLICA.- Además de reunir los requisitos generales, la o el postulante a ingresar a las carreras judicial jurisdiccional, fiscal y de defensoría pública, deberá ser abogada o abogado con título de tercer nivel legalmente reconocido, y presentará: [...] 4. Declaración juramentada de no haber sido condenado por delitos de concusión, cohecho, extorsión, peculado, defraudación al Estado y demás entidades y organismos del sector público o prevaricato.*

*Art. 77.- INHABILIDADES.- No puede ser nombrado ni desempeñar un puesto o cargo en la Función Judicial:*

*2. Quien haya sido condenado por sentencia ejecutoriada con pena privativa de libertad, mientras esta subsista; en el caso de sentencias condenatorias por **prevaricato, contravenciones y delitos en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar**, concusión, cohecho, extorsión, peculado, defraudación al Estado y demás entidades y organismos del sector público, la inhabilidad será definitiva; (énfasis agregado)*

*6. Quien hubiere sido sancionado disciplinariamente con destitución del cargo, con resolución firme; [...]*

*8. Quien se hallare incurso en alguna de las inhabilidades generales para el ingreso al servicio civil en el sector público.*

**156.** El artículo 57.4 del COFJ establece que para el ingreso a la carrera judicial se deberá presentar una declaración juramentada de no haber sido condenado por delitos de concusión, cohecho, extorsión, peculado, defraudación al Estado y demás entidades y organismos del sector público o prevaricato. Esta disposición normativa guarda relación con la inhabilidad prevista en el artículo 77.2 del COFJ.

**157.** Es preciso mencionar que en la reforma del COFJ al artículo 77.2 incluyó como inhabilidad para ejercer un cargo en la Función Judicial a quienes hayan sido condenados en sentencia condenatoria por “*prevaricato, contravenciones y delitos en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar*”<sup>45</sup>. De esta manera, al existir unidad normativa<sup>46</sup> corresponde a este Organismo pronunciarse sobre el contenido íntegro de

<sup>45</sup> Reforma en la cual se sustituyó el numeral 2 y se agregó los delitos de prevaricato, contravenciones y delitos en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar, publicada en el Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020.

<sup>46</sup> LOGJCC, Art. 76.- Principios y reglas generales.- “*El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes*

la norma.

- 158.** Los accionantes argumentan que: **(i)** las normas impugnadas son contrarias al derecho a la igualdad y no discriminación en razón de que establecen una distinción en función del pasado judicial; y **(ii)** que la sola destitución de un servidor judicial ya es una sanción y que **(iii)** el hecho de inhabilitarle para toda una vida significa negarle la oportunidad de rehabilitación.
- 159.** El artículo 233 en su inciso final de la Constitución, prescribe que las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación establecidos en la Constitución.
- 160.** En consecuencia, se verifica que el establecimiento del requisito y/o inhabilidad respecto de los delitos previstos en la norma impugnada nace de la propia Constitución y es transversal a todas las personas que sean candidatos para desempeñar cargos de elección popular y a las personas que aspiren desempeñar un cargo público<sup>47</sup>, sin que exista una distinción entre los aspirantes a funcionarias y funcionarios judiciales y aquellos que se encuentran en otras funciones del Estado u organismos del sector público.
- 161.** Bajo los mismos argumentos, se identifica que la exigencia de una declaración juramentada para postular a cargos en la Función Judicial es compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación por cuanto la exigencia de una certificación de no haber cometido los delitos enlistados en la norma bajo análisis es aplicable por igual a todos los servidores públicos que aspiren desempeñar un cargo público, sin que se verifique una distinción específica a los funcionarios judiciales (art. 6 literal g) de la LOSEP).
- 162.** Los accionantes también impugnan la constitucionalidad de los numerales 6 y 8 del artículo 77 del COFJ. El sexto numeral contempla como inhabilidad haber sido sancionado disciplinariamente con la destitución del cargo y, el octavo, refiere a que para ser servidor judicial no se debe estar incurso en las inhabilidades aplicables a los servidores públicos.
- 163.** De la revisión del sexto numeral, no se verifica que el hecho de inhabilitar para el ejercicio de cargos de servidores judiciales a aquellos que fueron destituidos de su cargo sea un criterio diferenciador entre sujetos comparables que se encuentren en idénticas o

---

casos: b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial (...)

<sup>47</sup> “Art. 233.- [...] Nota: Artículo sustituido por reforma aprobada en el referéndum y consulta popular de 4 de Febrero del 2018, dada por Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 14 de Febrero del 2018”.

similares condiciones. Esto debido a que esta inhabilidad aplica a todos los servidores públicos conforme lo previsto en los artículos 15 y 49 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

- 164.** Por otro lado, la disposición contenida en el numeral 8 antes que distinguir a los servidores judiciales respecto de otros servidores, en realidad ratifica que las reglas de inhabilidades aplicables para los servidores públicos rigen también a los servidores judiciales.
- 165.** Por consiguiente, esta Corte encuentra los artículos 57.4 y 77 numerales 2, 6, y 8 del COFJ, no contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 66.4 de la Constitución, ni lo previsto en su artículo 233.

#### **6. El impedimento de ejercer labores de dirección o administración en las universidades (art. 16 COFJ)**

- 166.** El artículo 16 del COFJ establece:

*PRINCIPIO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA.- El ejercicio de cualquier servicio permanente o de periodo en la Función Judicial, remunerado presupuestariamente o por derechos fijados por las leyes, es incompatible con el desempeño libre de la profesión de abogado o de otro cargo público o privado, con excepción de la docencia universitaria, que la podrán ejercer únicamente fuera de horario de trabajo. Las labores de dirección o administración en las universidades y otros centros de docencia superior está prohibida por no constituir ejercicio de la docencia universitaria. Tampoco se podrá desempeñar varios cargos titulares en la Función Judicial. Todo encargo será temporal, salvo los casos determinados por la Constitución y la ley.*

- 167.** Los accionantes en sus demandas afirman que el artículo 16 del COFJ vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por cuanto “*al establecer la prohibición a funcionarios judiciales de desempeñarse en las funciones de dirección de universidades y centros de docencia -que no rige para el resto de servidores públicos- atenta contra los artículos 10, 33, 66 numeral 4 y 174 de la Constitución*”. Así, su argumento se construye en relación con que existe una discriminación en razón de que los servidores judiciales no podrían ejercer cargos como directores de universidades y centros de docencia, perjudicando así la educación al impedir que funcionarias y funcionarios judiciales puedan formar parte de la planta directiva de las universidades y otros centros de educación superior.
- 168.** Revisada la norma se identifica que esta plantea: **(i)** que el ejercicio de una actividad remunerada en la Función Judicial es incompatible con el desempeño de la libre profesión de abogado -exceptuando la docencia universitaria-, y **(ii)** que las labores de dirección o administración en las universidades y otros centros de docencia superior no constituyen el ejercicio de la docencia universitaria. Por lo que quien ejerza el servicio en la función judicial no puede, a su vez, desempeñar labores de dirección o administración en las universidades y otros centros de docencia superior pues estas no constituyen ejercicio de la docencia universitaria.

- 169.** La prohibición a los servidores judiciales de ejercer otros empleos públicos o privados nace desde la propia Constitución que en su artículo 174 determina: “*Las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia universitaria fuera de horario de trabajo*”, en concordancia con el artículo 230.1<sup>48</sup>. Esto como mecanismo para garantizar que todos aquellos que tienen un cargo en la Función Judicial cumplan con una dedicación que permita brindar un servicio público de calidad de acuerdo con el artículo 227 de la Constitución<sup>49</sup>, procurando además evitar posibles conflictos de intereses.
- 170.** Es por ello, que la única excepción a esta regla es la docencia fuera de horas laborales, pues esta no perjudica ni interfiere en las funciones de un servidor judicial. Esto en cuanto la docencia universitaria es considerada como una actividad que engrandece a la persona y fortalece tanto la actividad laboral como a la institución donde se la ejerce. En tal sentido, debe tomarse en consideración que la Constitución reconoce a la docencia universitaria como una cualidad importante a considerar al momento de analizar el acceso a distintas dignidades de la Función Judicial<sup>50</sup>.
- 171.** Ser titular de un cargo directivo o administrativo en una institución de educación superior -aunque es parte de la academia y puede ser ejercido a la par de la docencia- tiene funciones distintas relacionadas con actividades de organización, planeación, liderazgo, evaluación, control y gestión, mismas que requieren de una dedicación y de una exigencia y responsabilidad mucho mayor. Estas actividades no están supeditadas a un horario de clase concreto, sino a las necesidades que demande toda la institución universitaria en un horario extendido a toda la jornada laboral. De hecho, por ello, la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”) determina que un rector desempeñará sus funciones a tiempo completo (art. 48 LOES).<sup>51</sup>
- 172.** De este modo, en virtud de las funciones y dedicación que implica, se evidencia que ejercer un cargo administrativo o directivo no es compatible con la excepción - ejercer la docencia- prevista en el artículo 174 de la Constitución. En consecuencia, lejos de ser inconstitucional, se verifica que el legislador garantizó el mandato constitucional y por ello determinó expresamente que las labores administrativas y directivas están por fuera de la docencia, y por tanto son incompatibles con el desempeño del servicio público judicial.
- 173.** Ahora bien, respecto a la presunta afectación al derecho a la igualdad frente a otras funcionarias y funcionarios públicos a quienes sí se les permite ejercer labores de

---

<sup>48</sup> CRE, art. 230.- “*En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley: 1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita. [...]*”.

<sup>49</sup> CRE, Art. 227.- “*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, los cargos de Juez de la Corte Nacional, Corte Constitucional, Cortes Provinciales, Vocales del Consejo de la Judicatura, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Miembros del Tribunal Contencioso Electoral (artículos 180.3, 186, 192.3, 196.3 220, 433.3 CRE).

<sup>51</sup> Este asunto se encuentra regulado en los reglamentos internos de cada institución de educación superior.

administración o docencia, esta Corte encuentra que al momento de presentar la demanda todavía estaba vigente la Ley Orgánica de Educación Superior que establecía: “*El desempeño de una dignidad académica en los órganos de gobierno del sistema de educación superior es consecuencia del ejercicio de la docencia y por tanto no puede ser considerada como otro cargo público*”<sup>52</sup>. Por lo que, se permitía a otras funcionarias y funcionarios públicos acceder a estos cargos sin considerarlo pluriempleo. No obstante, dicha norma fue derogada mediante la promulgación de la nueva LOES en el 2010, y al momento no existe ningún trato diferenciado entre servidores públicos judiciales y de otras funciones del Estado.

- 174. En consecuencia, no se evidencia que la prohibición demandada suponga una distinción hacia las funcionarias y funcionarios judiciales respecto de otros servidores públicos, de modo que no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación.
- 175. También se aduce que el artículo 16 del COFJ es contrario al derecho al trabajo. Conforme al contenido previamente delimitado, no se identifica que la norma *in examine* constituya un límite que impida a las funcionarias y funcionarios judiciales acceder a un empleo público o privado, pues lo que busca es una dedicación en las funciones que se ejercen. Por consiguiente, la disposición únicamente permite que el principio de dedicación exclusiva no sea inobservado por las funcionarias y funcionarios judiciales para garantizar un servicio de calidad.
- 176. Del análisis anterior, se concluye que el artículo 16 del COFJ no atenta los derechos constitucionales a la igualdad y al trabajo, bajo los argumentos expuestos.

**7. La incompatibilidad para patrocinar causas de ciertas autoridades y agentes policiales (art. 328 COFJ numerales 1, 4, 5 y 6)**

- 177. El artículo 328 del COFJ en sus numerales 1, 4, 5 y 6 prescribe que:

TEXTO 2009	TEXTO ACTUAL 2021
------------	-------------------

<sup>52</sup> Ley Orgánica de Educación Superior, 2000, art. 58 inciso tercero. Norma derogada el 12 de octubre de 2010 por la promulgación de la LOES.

<p>Art. 328.- <b>INCOMPATIBILIDAD PARA PATROCINAR.</b>- No podrán patrocinar por razones de función:</p> <p>1. La Presidenta o el Presidente de la República o quien haga sus veces, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, los Ministros de Estado, <b>el Secretario General de la Administración</b>, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, los Superintendentes, <b>los funcionarios y empleados de los Ministerios del Estado, de los Organismos de Control y más dependencias y entidades del sector público</b>; a excepción de la intervención en las controversias judiciales en razón del cargo o defendiendo intereses de la institución a la cual pertenecen; [...]</p> <p>4. Las juezas y jueces, las conjuetas y conjueces;</p> <p>5. Los restantes servidores judiciales, a excepción en las controversias judiciales defendiendo intereses de la institución a la cual pertenecen;</p> <p>6. Los gobernadores, <b>prefectos, alcaldes, y los funcionarios y empleados del régimen seccional y autónomo</b>, los miembros de la Policía Nacional en servicio activo, <b>a excepción en las controversias judiciales defendiendo intereses de la institución a la cual pertenecen.</b> (énfasis añadido)</p>	<p>Art. 328.- <i>Incompatibilidad para patrocinar.</i>- No podrán patrocinar por razones de función:</p> <p>1. La Presidenta o el Presidente de la República o quien haga sus veces, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, las y los ministros de Estado, las o los gobernadores, <b>las y los secretarios nacionales, ministras y ministros sectoriales, ministras y ministros coordinadores, viceministras y viceministros de Estado</b>, la o el Procurador General del Estado, la o el Contralor General del Estado, la o el Fiscal General del Estado, la o el Defensor del Pueblo, la o el Defensor Público, las y los Superintendentes, <b>las o los Vocales del Consejo Nacional Electoral, las juezas y los jueces del Tribunal Contencioso Electoral</b>; [...]</p> <p>4. Las juezas y los jueces, las conjuetas y los conjueces permanentes en funciones y demás servidores judiciales;</p> <p>5. <b>Las autoridades de elección popular, salvo las y los concejales suplentes y las y los miembros de las juntas parroquiales</b>;</p> <p>6. Las y los miembros de la Policía Nacional en servicio activo<sup>53</sup>. (énfasis añadido)</p>
--	---

178. Si bien la norma ha sufrido algunas reformas estas solo son referentes a detallar las dignidades y funcionarios que son parte de la incompatibilidad para patrocinar, con lo cual no es posible pronunciarse sobre la disposición jurídica sin pronunciarse también sobre las disposiciones agregadas que guardan una conexión estrecha y esencial. De este modo, al existir unidad normativa corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la norma.
179. Los accionantes sostienen que el artículo 328 numerales 1, 4, 5 y 6 del COFJ, violenta la igualdad ante la ley, pues consideran que las prohibiciones prescritas no rigen para otros grupos de profesionales tales como “*los médicos, arquitectos, ingenieros, economistas y otros profesionales que trabajando en el sector público ejercen también la profesión, obviamente después de sus horas laborales como tales*”.
180. Como se mencionó anteriormente, el derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra garantizado en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución a fin de que las personas gocen de los mismos derechos, deberes y oportunidades. A su vez, la Constitución consagra también el principio de independencia judicial y la prohibición

<sup>53</sup> Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 345 de 8 de diciembre del 2020.

relativa a los conflictos de intereses por parte de funcionarias y funcionarios públicos. En este sentido, el artículo 168 de la Constitución dispone:

*Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:*

*1. 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 [...].*

**181.** Por su parte, el artículo 232 de la Constitución establece:

*Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.*

*Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.*

**182.** La Corte Constitucional -como ya se dijo anteriormente- ha determinado que para verificar si existe una violación al derecho a la igualdad y no discriminación, se debe establecer: (i) la comparabilidad o los grupos comparables de sujetos o titulares de derechos; (ii) la categoría diferenciadora o protegida; y, (iii) la verificación del resultado de la diferencia. De modo que la diferencia será justificada cuando es objetiva y razonable, y es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con proporcionalidad<sup>54</sup>.

**183.** En este sentido, se tiene que la norma demandada esto es los numerales 1, 4, 5 y 6 del artículo 328 del COFJ genera una distinción entre las y los funcionarios públicos descritos en ella que son abogadas y abogados de profesión, frente a las mismas funcionarias y funcionarios que ejercen otras profesiones (por ejemplo un concejal o policía abogado y concejal o policía arquitecto). Identificándose así estos como los presuntos grupos comparables.

**184.** En razón de los numerales cuestionados, se analizarán individualmente los siguientes grupos de funcionarias y funcionarios públicos:

**Grupo 1:** La Presidenta o el Presidente de la República, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República, las y los ministros de Estado, las o los gobernadores, las y los secretarios nacionales, ministras y ministros sectoriales, ministras y ministros coordinadores, viceministras y viceministros de Estado, la o el Contralor General del Estado, las y los Superintendentes, y las autoridades de elección popular, salvo las y los concejales suplentes y las y los miembros de las juntas parroquiales, (art. 328.1 y 5 COFJ).

**Grupo 2:** Las y los miembros de la Policía Nacional en servicio activo (art. 328.6

---

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia No. 48-16-IN/21, párr. 15.

COFJ).

**Grupo 3:** Las juezas y los jueces, las conjuetas y los conjuetes permanentes en funciones, la o el Procurador General del Estado, la o el Fiscal General del Estado, la o el Defensor del Pueblo, la o el Defensor Público, (art. 328. 1 y 4 COFJ).

**(a) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 1 que son abogadas y abogados de profesión, y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numerales 1 y 5 del COFJ)**

185. Del análisis de la demanda se desprende que los accionantes pretenden señalar que entre las altas autoridades de instituciones públicas que son abogadas y abogados de profesión, frente a las mismas autoridades pero que ejercen otras profesiones, tales como *“los médicos, arquitectos, ingenieros, economistas y otros profesionales que trabajan [...] en el sector público”*, existe un trato discriminatorio.
186. Al respecto, se identifica que las autoridades públicas descritas en los numerales 1 y 5 del artículo 328 del COFJ<sup>55</sup>, a excepción de los cargos de Procurador General del Estado, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo y Defensor Público que serán analizados en el grupo 3, pueden provenir de un sinnúmero de profesiones, pues la ley no exige una profesión específica como requisito para desempeñarse en tales funciones.
187. En este sentido, y en el marco de lo argumentado por los accionantes, no es posible identificar cada una de las incompatibilidades que podrían tener las diferentes profesiones -distintas a las de abogadas y abogados- para ejercer la libre profesión después del horario laboral, respecto de las personas que se desempeñan como una de las altas autoridades descritas en estos numerales. La Corte Constitucional considera que el argumento de los accionantes es tan abstracto que no permite establecer una comparabilidad en el amplio universo de distintas profesiones, más aun tomando en consideración que existen cuestiones propias de cada profesión que hacen necesario un tratamiento específico para cada una. Por consiguiente, no se encuentra que exista una diferenciación real entre grupos comparables. Esto sumado al hecho de que la *profesión* no es considerada una categoría sospechosa según el artículo 11.2 de la Constitución.
188. En todo caso, de los citados artículos 168 y 232 de la Constitución, se tiene que la incompatibilidad que tienen las autoridades descritas en los numerales 1 y 5 de la norma demandada para patrocinar causas se justifica en el principio de independencia judicial

---

<sup>55</sup> COFJ, Art. 328.- *Incompatibilidad para patrocinar.- No podrán patrocinar por razones de función:*

1. *La Presidenta o el Presidente de la República o quien haga sus veces, la Vicepresidenta o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, las y los ministros de Estado, las o los gobernadores, las y los secretarios nacionales, ministras y ministros sectoriales, ministras y ministros coordinadores, viceministras y viceministros de Estado, la o el Procurador General del Estado, la o el Contralor General del Estado, la o el Fiscal General del Estado, la o el Defensor del Pueblo, la o el Defensor Público, las y los Superintendentes, las o los Vocales del Consejo Nacional Electoral, las juezas y los jueces del Tribunal Contencioso Electoral; [...]*

5. *Las autoridades de elección popular, salvo las y los concejales suplentes y las y los miembros de las juntas parroquiales; [...]*”.

y la prohibición relativa a los conflictos de interés. En consecuencia, persigue un fin constitucionalmente válido y resulta razonable.

189. Así las cosas, bajo los argumentos de los accionantes, respecto al análisis del grupo 1 se encuentra que los numerales 1 y 5 del artículo 328 del COFJ no son contrarios al derecho a la igualdad y no discriminación.

**(b) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 2 que son abogadas y abogados de profesión y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numeral 6 del COFJ)**

190. Los accionantes alegan que existe una diferenciación injustificada entre las y los miembros de la Policía Nacional que son abogadas y abogados de profesión, frente a aquellos policías que ejercen otras profesiones -como las previamente descritas.
191. Las y los miembros de la Policía Nacional ejercen funciones de mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, según lo dispone el artículo 158 de la Constitución, siendo además una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, conforme lo prescribe el artículo 163 de la Carta Constitucional.
192. Al igual que en el acápite precedente, siendo que la *profesión* no es considerada una categoría sospechosa según el artículo 11.2 de la Constitución, es suficiente un análisis de razonabilidad entre los policías abogados y aquellos con otra profesión. Pero para ello, sería necesario un análisis caso por caso para determinar la situación de cada profesión, considerando en específico las cuestiones que las diferencian.
193. Se debe considerar, además, que el ordenamiento jurídico relacionado con la Policía Nacional no exige tener una profesión en específico para ser miembro de esta institución<sup>56</sup>, pero sí requiere que no exista conflicto de intereses o parcialidad en sus actuaciones.

---

<sup>56</sup> Reglamento de reclutamiento para aspirantes a servidores policiales. “Art. 16.- *Los requisitos generales a cumplirse por parte de las o los postulantes para aspirantes a servidores policiales del nivel directivo y técnico operativo; serán los siguientes: 1. Ser ecuatoriano por nacimiento o naturalización. 2. Tener mínimo 18 años y máximo 24 años, 11 meses, 30 días a la fecha del registro. 3. Estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos. 4. Poseer título de bachiller, en el caso de título extranjero deberá encontrarse homologado por la entidad correspondiente. 6. No haber sido destituido de alguna de las entidades de seguridad reguladas en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, mediante una resolución en firme. 7. No haber sido separado por cualquier circunstancia, de algún centro o escuela de formación de las entidades reguladas por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y Fuerzas Armadas, a excepción de solicitud voluntaria o fuerza mayor. 8. No haber recibido una sentencia condenatoria ejecutoriada en su contra por asuntos de violencia intrafamiliar o de género y no registrar procesos judiciales de carácter penal pendientes. 9. Tener una nota habilitada del examen nacional de evaluación y prueba educativa "Ser Bachiller", la nota mínima para la postulación será de 800 puntos al nivel directivo y 750 puntos para el nivel técnico operativo. Para los postulantes que pertenezcan a pueblos y nacionalidades del Ecuador se aplicará el criterio de acción afirmativa. 10. No encontrarse inmerso en algunas de las inhabilidades contempladas el artículo 34 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en lo que fuere aplicable al proceso reclutamiento, selección e ingreso. 11. Y demás requisitos específicos que establezca la Comisión General de Admisión para cada proceso de reclutamiento, selección e ingreso”.*

194. Las y los miembros de la Policía Nacional juegan un papel importante en el inicio, el desarrollo y la ejecución de procesos judiciales. Así por ejemplo, colaboran con la recepción de denuncias<sup>57</sup>, tienen la obligación de aprehender a quienes sorprendan en delitos flagrantes<sup>58</sup> y de detener a quien así lo ordene la o el juzgador<sup>59</sup>, así como de proteger a las presuntas víctimas de delitos<sup>60</sup>. Adicionalmente, apoyan a la o el juzgador en la comparecencia de testigos<sup>61</sup>, en ejecutar embargos<sup>62</sup> y apremios personales<sup>63</sup>, y en vigilar a quienes estén cumpliendo con arresto domiciliario<sup>64</sup>. En tal virtud, el patrocinio de causas judiciales por parte de las y los miembros de la Policía Nacional podría generar un conflicto entre los intereses de sus clientes con los del proceso judicial en sí mismo, poniendo en riesgo, la consecución de los fines de la institución.
195. En consecuencia, en concordancia con los citados artículos 168 y 232 de la Constitución, la inhabilidad que tienen las y los miembros de la Policía Nacional para patrocinar causas, cumple un fin constitucionalmente válido y se justifica en la prohibición relativa a los conflictos de intereses. Por lo que se encuentra justificada y es razonable.
196. Por esta razón, la Corte Constitucional encuentra que respecto al análisis del grupo 2, el numeral 6 del artículo 328 del COFJ, bajo lo argumentado por los accionantes, no contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación.

**(c) Sobre la diferenciación entre las autoridades del Grupo 3 que son abogadas y abogados de profesión, y las autoridades del mismo grupo de otra profesión (art. 328 numeral 1 y 4 del COFJ)**

---

<sup>57</sup> COIP. “Art. 581.- *Formas de conocer la infracción penal.- Sin perjuicio de que la o el fiscal inicie la investigación, la noticia sobre una infracción penal podrá llegar a su conocimiento por: 1. Denuncia: Cualquier persona podrá denunciar la existencia de una infracción ante la Fiscalía, Policía Nacional, o personal del Sistema integral o autoridad competente en materia de tránsito. Los que directamente pondrán de inmediato en conocimiento de la Fiscalía. [...]*”

<sup>58</sup> COIP. “Art. 526.- [...] *Las y los servidores de la Policía Nacional, del organismo competente en materia de tránsito o miembros de las Fuerzas Armadas, deberán aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante e informarles los motivos de su aprehensión. En este último caso deberán entregarlos de inmediato a la Policía Nacional*”.

<sup>59</sup> COIP. “Art. 531.- *Para el cumplimiento de la orden de detención se deberá entregar dicha boleta a la Policía Nacional*”.

<sup>60</sup> Por ejemplo, a las presuntas víctimas de delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, conforme lo establecen los artículos 558 y 558.1 del Código Orgánico Integral Penal.

<sup>61</sup> COGEP. “Art. 191.- *Notificación de la o del testigo. La o el testigo será notificado, mediante boleta, con tres días de anticipación a la diligencia. En dicha notificación se le advertirá la obligación de comparecer y se le prevendrá que, de no hacerlo y no justificar su ausencia, será conminado a comparecer con el apoyo de la Policía Nacional*”.

<sup>62</sup> COGEP. “Art. 387.- *Funciones de la Policía Nacional en el embargo. La Policía Nacional ejecutará el embargo dentro del término señalado por la o el juzgador [...]*”.

<sup>63</sup> COGEP. “Art. 136.- [...] *El apremio personal se ejecutará con la intervención de la Policía Nacional. [...] La providencia firmada por la o el juzgador debe notificarse a la Policía Nacional y será responsabilidad de la o del juzgador su cumplimiento.*”

<sup>64</sup> COIP. “Art. 525.- *Arresto domiciliario.- El control del arresto domiciliario estará a cargo de la o del juzgador, quien puede verificar su cumplimiento a través de la Policía Nacional o por cualquier otro medio que establezca. La persona procesada, no estará necesariamente sometida a vigilancia policial permanente; esta podrá ser reemplazada por vigilancia policial periódica y obligatoriamente deberá disponer el uso del dispositivo de vigilancia electrónica*”.

197. Esta Corte observa que, de conformidad con el artículo 57 del COFJ, quienes conforman el grupo 3, necesariamente deben ser abogadas y abogados de profesión<sup>65</sup> para ejercer sus funciones. En tal razón, no resulta posible identificar un grupo comparable respecto a otras profesiones como sugieren los accionantes. Así, no se observa que la norma pueda generar un trato diferenciado en relación con la profesión de quienes pertenecen a este grupo.

**8. La determinación de infracciones graves (art. 108.6 COFJ)**

198. El artículo demandado es:

TEXTO 2009	TEXTO ACTUAL 2021
<p><i>Art. 108.- INFRACCIONES GRAVES.-</i></p> <p><i>A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones:</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><b>CAMBIO UNICAMENTE EL NUMERAL 8 POR EL 6</b></p> <p><i>Art. 108.- Infracciones graves.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá la sanción de suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por el plazo de hasta treinta días, por las siguientes infracciones:</i></p> <p><b>6. No fundamentar debidamente sus actos administrativos o, cuando se haya declarado en vía jurisdiccional que las sentencias o resoluciones han violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República;</b><sup>66</sup></p>

<sup>65</sup> COFJ, “Art. 57.- REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA INGRESAR A LAS CARRERAS JUDICIAL JURISDICCIONAL, FISCAL Y DE DEFENSORÍA PÚBLICA.- Además de reunir los requisitos generales, la o el postulante a ingresar a las carreras judicial jurisdiccional, fiscal y de defensoría pública, **deberá ser abogada o abogado con título de tercer nivel legalmente reconocido** [...]” (énfasis añadido). CRE, Art. 236.- “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nombrará a la Procuradora o Procurador General del Estado, de una terna que enviará la Presidencia de la República. La terna se conformará con criterios de especialidad y méritos y estará sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana; quienes la conformen deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional”.

Art. 196.- “La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos: [...] 2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa [...]”.

Art. 216.- “Para ser designado Defensora o Defensor del Pueblo será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley”.

Art. 192.- “La Defensora Pública o Defensor Público General reunirá los siguientes requisitos: [...] 2. Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país, y conocimientos en gestión administrativa. [...]”.

<sup>66</sup> Artículo sustituido, publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020. También en el artículo el numeral 9 fue agregado en reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero del 2014.

<i>Constitución de la República.</i>	
--------------------------------------	--

- 199.** Si bien la norma sufrió una reforma esta tiende a puntualizar que la no fundamentación de las decisiones debe ser declarada en la vía judicial, con lo cual no es posible pronunciarse sobre la disposición jurídica sin pronunciarse también sobre las disposiciones agregadas por lo que guardan una conexión estrecha y esencial. De este modo, al existir unidad normativa corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la norma.
- 200.** Los accionantes aducen que el artículo 108.8 (actual numeral 6) del COFJ, mismo que recoge la infracción grave por falta de motivación y violación de derechos constitucionales es contrario al principio de independencia judicial interna y externa. De ahí que, en el análisis que sigue, se debe verificar si la infracción por falta de motivación limita el principio constitucional de independencia judicial.
- 201.** Como ya ha quedado establecido, el artículo 168 de la Constitución dispone que uno de los principios que guían a la administración de justicia es que “[l]os órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa”. En este sentido, tomando en consideración los alegatos de los demandantes, cabe mencionar que este Organismo ha definido a la **independencia judicial interna** como aquella que los órganos jurisdiccionales tienen entre sí y en relación con otros órganos de la Función Judicial<sup>67</sup> para garantizar que estén libres de injerencias y presiones indebidas.
- 202.** Ahora bien, se debe recordar que este principio constitucional no es absoluto y es permisible la adopción de legislación respecto al régimen de las infracciones que puedan cometer las juezas y jueces, siempre que estas se ajusten a la Constitución y a los principios de administración de justicia y que no vacíen de contenido los derechos de las funcionarias y funcionarios judiciales.
- 203.** Cabe anotar que el régimen de infracciones y sanciones se encuentra previsto a partir del propio texto de la Constitución en su artículo 172 que reconoce la responsabilidad de los servidores judiciales por el perjuicio que puedan causar a las partes por el retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley en cada una de sus actuaciones. Sin perjuicio de lo anterior, el establecimiento de sanciones por la violación de derechos y/o garantías jurisdiccionales previsto en la norma analizada tiene asidero constitucional siempre y cuando no contravenga otras disposiciones constitucionales o resulte desproporcionado para el ejercicio de los derechos de este tipo de servidores.
- 204.** La infracción “grave” objeto del presente análisis tiene una conexión directa con la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución:

*“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se*

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 3-19-CN, párr. 24.

*considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”* (énfasis añadido).

- 205.** El ámbito de protección de esta garantía, como lo ha anotado esta Corte, por sí sola no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público<sup>68</sup>.
- 206.** En tal rigor, este Organismo Constitucional ha precisado qué estructura mínima debe contener a fin de cumplir con una motivación: **(i)** una fundamentación normativa suficiente que implica *“la enunciación y justificación suficiente de normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”*, y **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente que implica *“la justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”* incluyendo un análisis de las pruebas<sup>69</sup>.
- 207.** De modo que esta infracción “grave” está acorde a lo previsto en los artículos 76.7.1 y 172 de la Constitución y no constituye en sí una intromisión que limite la independencia judicial interna pues busca que la administración de justicia respete la garantía de motivación que es un pilar fundamental para asegurar el debido proceso y la protección de los derechos de las partes. Tampoco se encuentra que contravenga otras disposiciones constitucionales o resulte desproporcionada para el ejercicio de los derechos de este tipo de servidores.
- 208.** Por las consideraciones expuestas, la infracción prevista en el artículo 108.6 del COFJ no es contraria al principio de independencia judicial en su dimensión interna.

**9. Los artículos 26; 329.1, 131 numerales 1, 2, 4, 5; 132 numeral 1 y 336 COFJ, respecto a las facultades correctivas y coercitivas de los jueces y las juezas**

- 209.** El artículo 26 del COFJ sanciona la mala fe procesal:

*Art. 26.- En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis.*

*La parte procesal y su defensora o defensor que indujeren a engaño al juzgador serán sancionados de conformidad con la ley.*

- 210.** El artículo 329 contiene los impedimentos para ejercer la abogacía, entre esos el numeral 1 dispone lo siguiente:

<sup>68</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

<sup>69</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

1. *Los que han sido suspendidos en el ejercicio de la abogacía por el Consejo de la Judicatura, por el tiempo de la suspensión;*

**211.** Respecto del artículo 131 numerales 1, 2, 4, 5, este ha sido modificado conforme consta a continuación:

*Art. 131.- FACULTADES CORRECTIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES.- A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben:*

*1.Devolver los escritos ofensivos o injuriosos, sea que las injurias vayan dirigidas contra la jueza o juez, servidora o servidor del tribunal o juzgado, la contraparte o su defensora o defensor, sin perjuicio de la sanción que pudiere imponer y lo dispuesto por el Código Orgánico Integral Penal.*

*Para devolver el escrito e imponer la sanción, el tribunal, jueza o juez ordenará que la secretaria o el secretario deje copia de la fe de presentación en el expediente y archive la copia del escrito. Si éste contuviere la interposición de un recurso, una petición de aclaración, ampliación, reforma o revocatoria u otra semejante, dispondrá que la actuario o el actuario deje copia de la parte que contiene la petición, y proveerá a ella.*

*El procedimiento reiterado de injuria por parte de la defensora o defensor obliga a la jueza o juez a aplicar la sanción correspondiente;<sup>70</sup>*

*2.Expulsar de las actuaciones judiciales a quienes alteren su desarrollo o atenten contra su legal evolución. Si se trata de una de las partes, se le impondrá además los apercibimientos que hubieren sido aplicables de no haber asistido a la actuación. Estas medidas se aplicarán sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar si el hecho constituyera contravención o delito; [...]*

***Sancionar a las y a los defensores privados que no comparezcan a cualquier audiencia judicial, con multa de hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general, salvo caso fortuito o fuerza mayor; y,<sup>71</sup>***

*4. Aplicar las demás sanciones que este Código y otras normas establezcan.*

*De la providencia que imponga la sanción se podrá recurrir en la forma prevista en la ley. La interposición del recurso de apelación solo suspenderá la ejecución de la sanción y no impedirá el trámite y resolución de la causa principal.<sup>72</sup>*

*Art. 132.- FACULTADES COERCITIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES.- En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden:*

*1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la*

<sup>70</sup> Inciso agregado mediante reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 506, de 22 de mayo de 2015.

<sup>71</sup> Reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 506, el 22 de mayo de 2015.

<sup>72</sup> En Registro Oficial Suplemento 180, de 10 de febrero del 2014, el numeral 5 fue sustituido y el 6 agregado. En Registro Oficial Suplemento 345, de 08 de diciembre del 2020, el numeral 3 fue sustituido.

*contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación.*

*Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constricción psicológica al cumplimiento de lo dispuesto.*

*Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas de entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato [...].*

**212.** Por su parte, el artículo 336, que fue reformado, establece:

TEXTO 2009	TEXTO ACTUAL 2021
<p><i>Art. 336.- SANCIONES.- Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código, las sanciones que pueden imponerse a las abogadas y los abogados a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.</i></p>	<p><i>Artículo 336.- SANCIONES.- Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código, las sanciones que pueden imponerse a las abogadas y los abogados a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por las direcciones regionales o provinciales respectivas del Consejo de la Judicatura.</i></p> <p><i>Las sanciones consistirán en la imposición de multas de hasta tres remuneraciones básicas unificadas.</i></p> <p><i>La mora por el lapso de tres meses del pago de las multas impuestas por las y los jueces o por el Consejo de la Judicatura, ocasionará la suspensión en el Foro de Abogados, dicha suspensión subsistirá hasta que se haga efectivo el pago.<sup>73</sup></i></p>

**213.** Se observa que los artículos 131 y 336 han sido reformados. De modo que no es posible pronunciarse sobre la disposición jurídica demandada sin pronunciarse también sobre los incisos y numerales agregados que guardan una conexión estrecha y esencial, configurándose en unidad normativa.

**214.** Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 26, 131 numerales 1, 2, 4, 5, 132.1 y 336 COFJ por ser contrarios al derecho al trabajo, derecho a la defensa y al principio *non bis in ídem*. De este modo a continuación se procede a formular tres problemas jurídicos a fin de analizar cada uno de los argumentos.

**¿El principio de buena fe y lealtad procesal, y las facultades correctivas de los jueces (arts. 26 y 131 numerales 1, 2, 4, 5 COFJ) son compatibles con el derecho al trabajo (art. 33 CRE)?**

<sup>73</sup> Artículo reformado mediante Registro Oficial Suplemento 38 de 17 de julio de 2013.

- 215.** Respecto al artículo 26 del COFJ, los accionantes argumentan que se debe establecer un límite y proporcionalidad a las sanciones impuestas por las juezas y jueces dentro de procesos judiciales, pues se debe comprobar previamente la actuación sancionable.
- 216.** Por otro lado, los accionantes alegan que las facultades correctivas de las juezas y jueces contenidas en el artículo 131 del COFJ coartan su derecho al trabajo, el principio de *non bis in ídem* y el derecho a la defensa. Señalan que dichos artículos persiguen a las abogadas y abogados en libre ejercicio e impiden la interposición de recursos, coartando así su derecho a litigar.
- 217.** El presente problema jurídico analizará las normas a la luz del derecho al trabajo, mientras que los argumentos relacionados con el derecho a la defensa y el principio *non bis in ídem* se desarrollarán más adelante.
- 218.** El derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de la Constitución en los siguientes términos: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*.
- 219.** El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (**Comité DESC**) estableció que los Estados se encuentran obligados a aprobar la *“legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a capacitación y garantizar que las medidas de privatización no socavan los derechos de los trabajadores. Las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador. La obligación de proteger el derecho al trabajo incluye la responsabilidad de los Estados Partes de prohibir el trabajo forzoso u obligatorio por parte de agentes no estatales”*<sup>74</sup>.
- 220.** La Corte Constitucional ha indicado que este derecho no es absoluto: *“pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas”*<sup>75</sup>.
- 221.** Por su parte, el artículo 326 numeral 2 de la Constitución establece: *“2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”*. De igual manera, en el artículo 328 se regula el derecho a la justa remuneración<sup>76</sup>. En este mismo sentido, el segundo inciso del artículo 229 califica a los derechos de los servidores públicos como irrenunciables y señala que *“La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y*

<sup>74</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 18.

<sup>75</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 246-15-SEP-CC (Caso No. 1194-13-EP) de 29 de julio de 2015, pág. 14.

<sup>76</sup> CRE, Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos

*valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”.*

- 222.** Además, la Constitución, en su artículo 54, establece como deber de los ecuatorianos “[e]jercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”. En este sentido, el artículo 26 del COFJ impone a las abogadas y abogados el deber de observar una conducta de respeto, con ética y buena fe procesal.
- 223.** Asimismo, en el artículo 174 inciso segundo la Constitución dispone: “*La mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados de acuerdo con la ley*”. En concordancia el artículo 178 de la Constitución dispone que “*El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial*”.
- 224.** De este modo se observa que la Constitución contempla la posibilidad de que la ley sancione el litigio malicioso y/o temerario, la generación de obstáculos o dilación de los procesos de las partes litigantes y la mala fe procesal.
- 225.** En este sentido, se debe tomar en cuenta que las juezas y jueces están encargados de la dirección de los procesos judiciales<sup>77</sup>, lo cual implica ejercer un control -razonable y justificado- sobre la actividad de las partes procesales y sus defensores. Lo anterior debe tener como propósito evitar conductas abusivas que puedan mermar el normal desarrollo del proceso garantizando la observancia de los principios que rigen el sistema de administración de justicia, así como el ejercicio de los derechos de las partes. Por lo que, esta Corte advierte que las sanciones impuestas por las juezas y jueces respecto de conductas que atenten contra el normal desarrollo de los procesos judiciales tienen un fundamento constitucional.
- 226.** Es así que, las juezas y jueces no pueden tolerar acciones u omisiones que configuren un abuso procesal de las partes o sus abogadas y abogados. Lo anterior incluye, por ejemplo, conductas dilatorias tendientes a retardar la resolución de asuntos preliminares, de fondo y la ejecución de decisiones judiciales, así como la presentación de escritos y exposiciones injuriosas, ofensivas y/o provocativas que falten el respeto a juezas y jueces, la contraparte o su defensa y fiscales u otras funcionarias y funcionarios públicos que participan en el proceso judicial como secretarios y auxiliares.
- 227.** Este Organismo tampoco encuentra que el ejercicio de las facultades correctivas por parte de las juezas y jueces se contraponga al derecho al trabajo, pues no se advierte que existan afectaciones respecto a la posibilidad de las abogadas y abogados de trabajar, ni merma la posibilidad de recibir una remuneración justa o desempeñar un trabajo saludable y libremente escogido. Conforme se señaló previamente, la norma impugnada proscribe y sanciona conductas que no estén ajustadas a la obligación de los profesionales del derecho de guardar una conducta de respeto, ética y buena fe procesal, sin que por ello impidan o restrinjan de forma injustificada el ejercicio de las actividades

---

<sup>77</sup> COFJ, art. 3: “[l]a o el juzgador, conforme con la ley, ejercerá la dirección del proceso, controlará las actividades de las partes procesales y evitará dilaciones innecesarias. En función de este principio, la o el juzgador podrá interrumpir a las partes para solicitar aclaraciones, encauzar el debate y realizar las demás acciones correctivas”.

propias del patrocinio judicial.

- 228.** Sin perjuicio de lo señalado, es necesario establecer que las facultades correctivas de las juezas y jueces establecidas en el artículo 131 del COFJ deben ejercerse en observancia de los derechos y garantías previstos en la Constitución con especial énfasis en el derecho a la defensa y los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y presunción de inocencia cuando se impongan sanciones en uso de dichas facultades<sup>78</sup>.
- 229.** Por lo expuesto, no se advierte que los artículos 26 y 131 numerales 1, 2, 4 y 5 del COFJ sean incompatibles con el derecho al trabajo establecido en el artículo 33 de la Constitución.

**¿Las facultades correctivas y coercitivas de los jueces (arts. 131 y 132 COFJ) limitan el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE)?**

- 230.** Los accionantes aducen que las facultades correctivas y coercitivas antes expuestas son contrarias al derecho a la defensa dado que persiguen a las abogadas y abogados en libre ejercicio e impiden la interposición de recursos.
- 231.** El derecho al debido proceso del artículo 76 de la Constitución, como ya se ha dicho, dispone que: *“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: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa”*.
- 232.** La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacerlos efectivos. En este sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías<sup>79</sup>.
- 233.** De los cargos esgrimidos, se observa que hacen relación a las facultades contenidas en el artículo 131 numerales 2 y 4 y artículo 132.1. Las facultades controvertidas son (i) expulsar de las actuaciones judiciales a quien altere el orden en el marco de un proceso judicial, y (ii) sancionar con multa de hasta dos salarios básicos a los defensores privados que no comparezcan injustificadamente<sup>80</sup> a las audiencias convocadas dentro de un proceso judicial (art. 131.4 COFJ).

---

<sup>78</sup> Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia estableció en la sentencia T-954/04 que en el uso de facultades correctivas y coercitivas de las juezas y jueces: *“el sancionado conocerá la acusación y será oído, a la vez que podrá controvertir las pruebas en su contra y contradecir las alegaciones de sus oponentes y las decisiones del fallador, porque toda persona se presume inocente, hasta que no se le demuestre lo contrario, y esto último no puede darse sino con pleno respeto de las garantías constitucionales”*.

<sup>79</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 25.

<sup>80</sup> Esta norma establece la posibilidad de justificar la ausencia por caso fortuito o fuerza mayor, esto permite confirmar que en la eventualidad de que se imponga la sanción por falta de comparecencia, al tratarse de un posible gravamen a los derechos de la abogada o abogado, estos tengan la posibilidad de justificar las razones por las que no comparecieron.

- 234.** Analizada la norma, no se encuentra que estas facultades afecten el derecho a la defensa pues se evidencia que el mismo artículo 131 establece, por un lado, la posibilidad de justificar la ausencia a la audiencia por causas de fuerza mayor o caso fortuito, y por otro lado, determina que la sanción es susceptible de apelación.
- 235.** Por otra parte, en cuanto al artículo 132.1, este establece la facultad coercitiva de imposición de multas compulsivas y progresivas destinadas a que las partes procesales cumplan con los mandatos de las juezas/jueces y tribunales. La norma analizada establece, asimismo, que: **(i)** la judicatura correspondiente es la encargada de fijar la multa y **(ii)** la multa puede ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tuvo justificación.
- 236.** En el mismo sentido del artículo 131, se observa que la facultad coercitiva establecida en el artículo 132.1 puede ser revisada por la misma judicatura que la expidió ante la justificación del incumplimiento de la orden judicial, con lo cual se verifica la posibilidad de presentar descargos para que la multa sea reajustada o revocada.
- 237.** Por consiguiente, las facultades coercitivas en análisis no constituyen *per se* un límite para que las abogadas y abogados puedan ejercer su derecho a la defensa, establecido en el artículo 76.7 de la Constitución.

**¿Las facultades correctivas de los jueces y la facultad sancionadora del Consejo de la Judicatura a los abogados (arts. 131, 336 y 329.1 COFJ) son compatibles con el principio *non bis in ídem* (art. 76.7 literal i CRE)?**

- 238.** Los accionantes impugnan los artículos 131, 336 y 329.1 del COFJ por considerar que los abogados y abogadas “*están siendo penados dos veces por un mismo hecho*” al existir la posibilidad de ser sancionados judicialmente y también por el Consejo de la Judicatura.
- 239.** La Constitución en el artículo 76 numeral 7 literal i) establece que “[n]adie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia”.
- 240.** Al respecto, esta Corte ha establecido que:

*“[e]l principio non bis in ídem consiste en la garantía que veda la doble sanción y/o el doble juzgamiento; es decir, tanto la aplicación de una nueva sanción por el mismo hecho como la exposición del riesgo de que aquello ocurra mediante el sometimiento a un nuevo proceso judicial. [...] Si bien este principio se refiere generalmente a cuestiones de índole penal cuyo objetivo se dirige a limitar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, es claro que de conformidad a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución ecuatoriana su ámbito de aplicación se extiende a cualquier proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden”<sup>81</sup>.*

- 241.** A partir de la jurisprudencia citada y de la propia Constitución, se encuentra que está proscrita la posibilidad de que se realice un doble juzgamiento y se imponga una doble

<sup>81</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1638-13-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 28 y 29.

sanción a una misma persona en más de una ocasión por un mismo hecho y respecto de la misma materia.

- 242.** El numeral 1 del artículo 329 -mismo que no ha sido reformado- establece que están impedidos de ejercer la abogacía: *“Los que han sido suspendidos en el ejercicio de la abogacía por el Consejo de la Judicatura, por el tiempo de la suspensión”*. A partir de ello, no se observa que exista la posibilidad de que tanto jueces como el Consejo de la Judicatura puedan imponer una doble sanción respecto de un mismo hecho, pues se limita a establecer una causal de impedimento del ejercicio profesional, por lo que, no se contrapone al principio *non bis in ídem*.
- 243.** Respecto del artículo 131, se observa que otorga a los jueces la facultad de imponer sanciones a fin de que los sujetos que participan en procesos judiciales *“observ[en] una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial”*. Por ejemplo, los jueces y juezas podrán imponer sanciones contra quien haya presentado escritos ofensivos o injuriosos o contra quien altere el desarrollo de las actuaciones judiciales, así como contra el defensor que no comparezca a una audiencia sin justificación.
- 244.** Por su parte, el artículo 336 faculta al Consejo de la Judicatura a sancionar a abogados y abogadas con multas de hasta tres remuneraciones básicas unificadas, *“[s]in perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código”*. Es decir, el Consejo de la Judicatura también está facultado para sancionar a un profesional del derecho.
- 245.** Aun cuando ambas normas facultan tanto a jueces como al Consejo de la Judicatura a sancionar a abogados por actuaciones en el ejercicio de su profesión, de las normas impugnadas no se desprende que por sí solas impliquen una vulneración del principio *non bis in ídem*, pues no habilitan la imposición de una doble sanción por un mismo hecho y contra una misma persona.
- 246.** Sin perjuicio de ello, para esta Corte resulta necesario enfatizar que conforme al artículo 76 numeral 7 literal i) de la CRE, existiría contravención al principio *non bis in ídem* si una persona es juzgada en más de una ocasión *“por la misma causa y materia”*<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Al respecto, las sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura son de índole administrativa, lo cual se evidencia del art. 254 del COFJ que establece: *“El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. 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, de las y los fiscales y de las defensoras y defensores públicos”*. Asimismo, las sanciones impuestas por jueces en función de su potestad correctiva al ser producto de un ejercicio gubernativo que se limita a procurar que los sujetos procesales observen una adecuada conducta procesal y al tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado también deben ser entendidas como sanciones de índole administrativa. Al respecto, Alejandro Nieto García en su obra Derecho Administrativo Sancionador ha señalado que *“la naturaleza del sujeto no predetermina inexcusablemente la naturaleza de sus actos, que puede ser distinta según los casos. Lo que significa que órganos no administrativos pueden imponer sanciones administrativas en el ejercicio de una auténtica potestad sancionadora. [...] Insistiendo*

247. En función de ello, esta Corte encuentra que la frase “*Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código*” del artículo 336 del COFJ podría interpretarse en el sentido de que un abogado sea sancionado por el Consejo de la Judicatura incluso cuando ya hubiera sido sancionado, por la misma causa, por parte de un juez o jueza en el ejercicio de sus facultades correctivas, lo cual vulneraría el principio *non bis in ídem*. Con el objeto de evitar que la norma sea aplicada en ese sentido, esta Corte efectúa una interpretación condicionada de dicha frase y determina que será constitucional siempre y cuando el Consejo de la Judicatura garantice y respete el principio de *non bis in ídem*, por lo que no se podría sancionar a abogados que fueron previamente sancionados por el mismo hecho por parte de jueces en razón de las facultades correctivas establecidas en el artículo 131 del COFJ.

**10. El régimen disciplinario aplicable a abogadas y abogados en el patrocinio de causas (arts. 118, 254, 269.9 (actual numeral 5), 335.8, 336, 337 y 338, disposición derogatoria y reformatoria décima numerales 1 y 2 del COFJ)**

248. Al respecto, se debe tomar en cuenta que los artículos 118, 269.9, 336, 337 del COFJ han sufrido las siguientes modificaciones:

TEXTO 2009	TEXTO ACTUAL 2021
<p><i>Art. 118.- SANCIÓN A LA ABOGADA O ABOGADO.- Si la resolución expedida por el Pleno o el Director Provincial, ratificare la inocencia del servidor y se calificare la queja o denuncia como maliciosa o temeraria, se impondrá a la abogada o al abogado patrocinador una multa de uno a tres salarios unificados del trabajador en general.</i></p>	<p><i>Art. 118.- SANCIÓN A LA ABOGADA O ABOGADO.- Si la resolución expedida por <b>la autoridad competente del Consejo de la Judicatura</b>, ratifica la inocencia de la servidora o el servidor y se califica la denuncia como maliciosa o temeraria, se impondrá a la abogada o al abogado patrocinador, <b>de acuerdo con la gravedad</b>, una multa de uno a tres salarios básicos unificados.</i></p>

en estas ideas la misma sentencia analiza la sanción impuesta por un Juez -y confirmada por la Sala de Gobierno de la Audiencia- a un abogado y llega a la conclusión de que [...] la sanción es un acto gubernativo [y ...] es el resultado de una inequívoca potestad disciplinaria que corresponde a los Tribunales, no a la Administración”. Nieto García, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Editorial Tecnos, 2018, págs. 96-97. Además, el artículo 56 de la Resolución 160-2014 emitida por el Consejo de la Judicatura el 26 de agosto de 2014 establecía que: “Cuando las juezas o jueces, en uso de sus facultades correctivas y coercitivas, impongan **sanciones administrativas** a las y los abogados, éstos deberán poner en conocimiento de la dirección respectiva, la sanción impuesta, para su ejecución” (énfasis añadido). Por lo que, los artículos 131 y 336 contemplan sanciones de la misma naturaleza.

<p><i>Art. 269.- FUNCIONES.- A la Presidenta o el Presidente le corresponde:</i></p> <p><i>9. Suspender, sin pérdida de remuneración, a las servidoras y a los servidores de la Función Judicial, en casos graves y urgentes, en el ejercicio de sus funciones, por el máximo de noventa días, dentro de cuyo plazo deberá resolverse la situación de la servidora o el servidor de la Función Judicial;</i></p>	<p><b>Art. 269.-FUNCIONES.- A la Presidenta o el Presidente le corresponde:</b></p> <p><b>5. De forma excepcional y como medida preventiva, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres meses cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en este Código. La suspensión regirá a partir de su notificación.<sup>83</sup></b></p>
--	---

*Art. 336.- SANCIONES.- Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código, las sanciones que pueden imponerse a las abogadas y los abogados a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por las direcciones regionales o provinciales respectivas del Consejo de la Judicatura.*

Las sanciones consistirán en la imposición de multas de hasta tres remuneraciones básicas unificadas.

***La mora por el lapso de tres meses del pago de las multas impuestas por las y los jueces o por el Consejo de la Judicatura, ocasionará la suspensión en el Foro de Abogados, dicha suspensión subsistirá hasta que se haga efectivo el pago.<sup>84</sup>***

*Art. 337.- SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL.- Serán suspendidos en el ejercicio de su profesión las abogadas y los abogados:*

- 1. Cuando hayan recibido sentencia condenatoria por la comisión de un delito, mientras dure el tiempo de la pena;*
- 2. Cuando se nieguen, sin motivo justificado, a rendir cuentas a sus poderdantes o clientes;*
- 3. Cuando en cualquier forma apareciere que han incurrido en apropiación, malversación, defraudación, exigencia indebida o uso indebido de fondos en daño de sus clientes, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles a que hubiere lugar;*
- 4. Cuando se preste a que por su intermedio, litiguen personas no autorizadas por la ley; y,*
- 5. El procedimiento reiterado de injuria por parte de la defensora o defensor.*
- 6. Cuando no comparezcan a cualquier audiencia o diligencia judicial, en la que su presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, salvo por caso fortuito o***

<sup>83</sup> El numeral 9 fue eliminado, en su lugar el artículo fue reformado y en su numeral 5 se recoge la sanción de suspensión con nuevo texto. Reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020.

<sup>84</sup> Artículo reformado en el cual se agregaron los dos incisos finales, publicado en Registro Oficial Suplemento 38, de 17 de julio de 2013. Texto actual previo a la emisión de esta sentencia que declara la inconstitucionalidad de la frase “Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código”.

*fuerza mayor. La suspensión durará dos meses.*<sup>85</sup>

- 249.** Por su parte, los artículos que no han sido modificados desde la entrada en vigencia del COFJ, son los siguientes:

*Art. 335.- PROHIBICIONES A LOS ABOGADOS EN EL PATROCINIO DE LAS CAUSAS.- Es prohibido a los abogados en el patrocinio de las causas: [...]*

*8. Reunirse con la jueza o el juez para tratar asuntos inherentes a la causa que está defendiendo, sin que se notifique previamente y con la debida antelación a la contraparte o a su defensor para que esté presente si lo desea; [...]*

*Art. 254.- El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos.*

*El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. 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, de las y los fiscales y de las defensoras y defensores públicos.*

*Art. 338.- La dirección regional respectiva del Consejo de la Judicatura, previa sustanciación de un expediente en el que se asegurará el derecho a la defensa del abogado, resolverá la suspensión de su ejercicio profesional, por mayoría absoluta de votos presentes.*

*La suspensión no podrá ser inferior a un mes ni mayor a seis meses, atendiendo a la gravedad de la falta.*

*Contra esta resolución cabe deducir recurso ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.*

*La resolución de suspensión será anotada en el libro del Foro a cargo de la dirección regional respectiva, así como el levantamiento de la medida por el cumplimiento del tiempo por el que fue dictada.*

*Podrán solicitar la suspensión del ejercicio profesional de un abogado la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública, las juezas y jueces, las conjuezas y los conjueces y cualquier persona que demuestre interés legítimo.*

- 250.** Por su parte, las disposiciones reformativas y derogatorias<sup>86</sup> establecen:

#### *DISPOSICIONES REFORMATIVAS Y DEROGATORIAS*

*1. Deróguense todas las disposiciones generales y especiales que se opongan a la presente ley, especialmente las siguientes:*

*10. A la Ley de la Federación de Abogados del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 507 de 7 de marzo de 1974:*

*“1. Deróguese el inciso cuarto y quinto del artículo 2; el artículo 4; la letra d) del artículo 12; la letra d) del artículo 23, la letra e) del artículo 25; el párrafo segundo y tercero del artículo 48; el artículo 50; las letras b) y c) del artículo 53, y el artículo 54.*

<sup>85</sup> Numeral 6 agregado en Registro Oficial Suplemento 180, de 10 de enero de 2014.

<sup>86</sup> Estas disposiciones derogatorias sufrieron una reforma que no afectó el contenido de los numerales demandados

2. Al final del artículo 25 añádase un párrafo que diga: "En el caso para el que el Tribunal de honor considere que la de la (sic) falta del abogado es de las que la ley prevé la sanción de suspensión del ejercicio profesional, notificará de este particular a la Dirección regional respectiva del Consejo de la Judicatura para que previa sustanciación de un expediente en el que se asegurará el derecho a la defensa del abogado, se aplique la sanción que corresponda".

251. Los accionantes alegan que los artículos 118, 254, 269.9 (actual numeral 5), 335.8, 336, 337 y 338 del COFJ y las disposiciones transitorias, reformatorias y derogatorias antes mencionadas –que se refieren al régimen disciplinario aplicable a abogadas y abogados por parte del Consejo de la Judicatura– se contraponen al derecho a la libertad de trabajo al dotar a dicho organismo de la potestad para sancionar a particulares sin estar facultado para ello y sin consentimiento de las abogadas y abogados, al no existir “un vínculo jurídico” con ellos.
252. La Constitución, en su artículo 177, establece la composición de la Función Judicial y en su artículo 178, en su último inciso, determina que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial; por lo que, en el artículo 181.5 le otorga funciones específicas entre las que se encuentra “Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”.
253. Asimismo, es necesario reiterar que la Constitución establece como principio de la Función Judicial, en su artículo 174, expresamente la sanción a “*La mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal*”. De este modo dispone que la ley regule este tipo de sanciones.
254. Por otro lado, respecto al derecho al trabajo la Constitución en su artículo 33 dispone que el Estado debe garantizar “*a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado*”. En relación a las normas demandadas, amerita analizar este derecho en su dimensión relativa a permitir el ejercicio de una profesión sin trabas irrazonables que impidan su normal desarrollo.
255. A fin de que la Corte verifique si las normas impugnadas transgreden los elementos que forman parte del derecho al trabajo, su análisis se dividirá de la siguiente manera: (i) la prohibición de reunirse con el juzgador sin el conocimiento de la contraparte; (ii) la sanción a los abogados y abogadas por presentar denuncias a servidores judiciales que sean declaradas como maliciosas o temerarias; (iii) los casos en que las abogadas y abogados pueden ser suspendidos en el ejercicio de su profesión y el trámite de suspensión del ejercicio profesional de abogadas y abogados, (iv) sanciones que impone el Consejo de la Judicatura a abogadas y abogados, y (v) sanciones que impone la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura.
- (i) La prohibición de reunirse con el juzgador sin el conocimiento de la contraparte**
256. En relación al artículo 335.8 del COFJ –que prohíbe a las abogadas y abogados en el patrocinio de causas reunirse con el juzgador sin el conocimiento de la contraparte– señalan que vulnera también su derecho al trabajo en virtud de que dificulta el poder

solicitar agilidad en el despacho de las causas.

257. El artículo 76 de la Constitución, entre las garantías del debido proceso dispone:

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

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

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

258. En este sentido, este Organismo advierte que la finalidad de la prohibición establecida en el COFJ de: “[r]eunirse con la jueza o el juez para tratar asuntos inherentes a la causa que está defendiendo, sin que se notifique previamente y con la debida antelación a la contraparte o a su defensor para que esté presente si lo desea”, tiene como objetivo garantizar el derecho a la defensa de las partes a ser escuchadas en igualdad de condiciones y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, dentro de un proceso judicial como lo dispone la Constitución. Es decir, se procura que el juzgador a cargo de sustanciar un caso dicte sus decisiones sólo respecto de lo alegado dentro de las actuaciones judiciales que obran en el proceso.

259. De ahí que, la norma pretende evitar que una de las partes obtenga ventajas en perjuicio de la otra, que podrían derivar en un resultado injusto y arbitrario. Entonces, la prohibición de escuchar o reunirse con solo una de las partes tiene como objetivo garantizar el debido proceso de acuerdo a la Constitución.

260. Así, esta Corte no identifica que la prohibición en cuestión impida, dificulte u obstaculice el ejercicio profesional de los abogados y abogadas. Al contrario, se evidencia que esta garantiza la igualdad de condiciones dentro de los procesos judiciales, así como la independencia judicial, imparcialidad y probidad, lo cual coadyuva a evitar también la corrupción. En consecuencia, no se encuentra que la prohibición establecida en el artículo 335.8 del COFJ contravenga el derecho constitucional al trabajo.

**(ii) La sanción a los abogados y abogadas por presentar denuncias a servidores judiciales que sean declaradas como maliciosas o temerarias**

261. De forma general, los accionantes alegan que las sanciones que impone el Consejo de la Judicatura a las abogadas y abogados contravienen el derecho al trabajo establecido en la Constitución en el artículo 33.

262. Es menester señalar que, conforme los fallos de este Organismo, “*el ejercicio abusivo del derecho en sus múltiples manifestaciones como por ejemplo, iniciar acciones legales solo por generar daño [carácter malicioso] o presentar demandas, denuncias o querrelas ante la administración de justicia, conociendo previamente de que la pretensión es evidentemente contraria a derecho y en plena conciencia de que no es posible obtener un resultado mínimamente favorable [carácter temerario], contraviene*

*al derecho de acción en su abstracción más amplia*<sup>87</sup>.

**263.** Ahora bien, del texto del artículo 118 del COFJ tenemos que el Consejo de la Judicatura (norma actual), una vez ratificada la inocencia del servidor acusado y calificada la denuncia de maliciosa y temeraria, impondrá una multa. Por lo antes mencionado, la Corte identifica que la sanción, tiene como consecuencia un efecto disuasivo que pretende que las denuncias presentadas tengan fundamento y no obstruyan la adecuada administración de justicia y la independencia judicial externa. Además, en relación a la norma bajo análisis, se debe considerar que el hecho de sancionar pecuniariamente a un abogado por presentar denuncias calificadas como maliciosas o temerarias no deviene en un menoscabo al derecho al trabajo pues la persona que incurra en la conducta antijurídica solo será multada y ello no coarta la posibilidad de que siga ejerciendo la profesión.

**264.** Lo anterior lleva a este Organismo a concluir que la sanción contenida en el artículo 118 del COFJ no es contraria al derecho al trabajo.

**(iii) Sobre los casos en que las abogadas y abogados pueden ser suspendidos en el ejercicio de su profesión y el trámite de suspensión del ejercicio profesional de abogadas y abogados**

**265.** Los artículos 337 y 338, así como las disposiciones reformativa y derogatoria analizadas establecen las causales para la suspensión del ejercicio profesional de abogados y abogadas y el procedimiento para recurrir estas decisiones.

**266.** Estas normas guardan relación con las disposiciones reformativa 1 y derogatoria 10 del COFJ mismas que establecen que, en caso de que el Tribunal de Honor considere que la falta de un abogado requiere la sanción de suspensión del ejercicio profesional, se notificará al Consejo de la Judicatura para que, en un proceso disciplinario, revise si amerita aplicar la sanción.

**267.** Los accionantes exponen que la sanción conlleva una limitación al derecho al trabajo puesto que por el tiempo que los abogados estén suspendidos no pueden ejercer como abogados patrocinadores.

**268.** Se debe anotar que el derecho al trabajo, en cuanto al ejercicio de una profesión u oficio, no es absoluto y puede ser limitado siempre y cuando no se llegue al extremo de vaciar de contenido el derecho. Así, su limitación es permisible mediante el procedimiento legislativo establecido en el artículo 132 y siguientes de la Constitución. De este modo, en función de los estándares constitucionales y de derechos humanos citados, a fin de determinar si se ha restringido el derecho al trabajo, corresponde a este Organismo realizar un análisis de proporcionalidad entre las normas impugnadas y los fines que persiguen<sup>88</sup>.

**269.** Por lo que, para determinar si existe una limitación constitucionalmente válida, es

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 191-12-CN/19 y acumulados, párr. 41.

<sup>88</sup> Corte Constitucional del Ecuador, 24-18-IN/21, párr. 44.

preciso recurrir al test de proporcionalidad previsto en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC.

270. En primer lugar, respecto al **fin legítimo**, este implica que la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales<sup>89</sup>. Como punto de partida, la Constitución en su artículo 174 reconoce la necesidad de sancionar a quienes atenten contra el normal desarrollo de los procesos judiciales y evitar con ello que, a través de prácticas ajenas a la buena fe y lealtad procesal, se contraríe la eficiencia y transparencia de la administración de justicia (incluyendo prácticas que puedan ocasionar perjuicios a quienes son patrocinados por abogadas y abogados). De modo que el fin constitucionalmente válido es evitar que los abogados defensores incurran en actos que puedan atentar contra el normal desarrollo de los procesos judiciales.
271. En segundo lugar, en cuanto a la **idoneidad de la medida**, corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin perseguido<sup>90</sup>. La disposición demandada es conducente a que los abogados cumplan con su deber de actuar de buena fe porque tiene un efecto disuasivo que busca evitar que los procesos judiciales se vean afectados por actuaciones perjudiciales de las partes. De esta manera, la disposición satisface el requisito de idoneidad.
272. En tercer lugar, respecto a la **necesidad de la medida**, corresponde verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho al trabajo<sup>91</sup>. Verificado el contenido de la disposición, se colige que esta no impone una restricción directa al derecho al trabajo, sino que suspende por un tiempo limitado el ejercicio profesional si se incurre en alguna de las causales de infracción que se encuentran previamente tipificadas. Así pues, tras un esfuerzo para verificar otras medidas menos gravosas para el derecho al trabajo, se puede concluir que no existe una medida menos gravosa que permita disuadir a los abogados y abogadas de incurrir en actos de mala fe procesal.
273. De lo anterior, se observa que la medida analizada no llega a vaciar de contenido el derecho al trabajo, es decir la suspensión contenida por las causales del artículo 337 no impide su goce por parte de los abogados, pues esta suspensión se da solo si se incurre en las causales establecidas en la ley y no es de aplicación directa, sino que media proceso administrativo en el que se asegura su derecho a la defensa.
274. Adicionalmente, se debe dejar sentado que el tiempo de suspensión del ejercicio profesional está determinado en la ley de la siguiente forma: **(i)** por un período que “no podrá ser inferior a un mes ni mayor a seis meses, atendiendo a la gravedad de la falta”, de acuerdo al artículo 338 del COFJ; **(ii)** hasta que se haga efectivo el pago de las multas impuestas por el Consejo de la Judicatura, de acuerdo al artículo 336 del COFJ; **(iii)** mientras dure el tiempo de la pena cuando se haya recibido sentencia condenatoria por

<sup>89</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-15-IN/21, de 07 de abril de 2021, párr. 32.

<sup>90</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC (Caso No. 0047-14-IN) de 6 de abril de 2016, pág. 12.

<sup>91</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC, 06 de abril de 2016, pág. 12.

la comisión de un delito, de acuerdo al artículo 337 numeral 1 del COFJ; y, (iv) por un periodo de dos meses cuando el abogado no comparezca a una audiencia o diligencia judicial en la que su presencia era necesaria, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, de acuerdo al artículo 337 numeral 6 del COFJ. Por último, se aprecia que frente a la inconformidad con esta sanción, los perjudicados están en la posibilidad de presentar un recurso para que se revise esta decisión. Por lo tanto, la medida analizada cumple con ser proporcional.

275. Luego del examen efectuado se concluye que la determinación de una sanción de suspensión de ejercicio profesional, contenida en los artículos 337, 338 y en las disposiciones reformativa y derogatoria analizadas, deviene en una restricción proporcional al derecho al trabajo.

#### iv) Sanciones que impone el Consejo de la Judicatura

276. Respecto a que el artículo 336 que contiene la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura sancione con multa a las abogadas y abogados, contradice el derecho al trabajo, se realiza el siguiente análisis:

277. La Constitución en su artículo 178 establece que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Entre las funciones que le otorga la CRE está el “[d]efinir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial” (art. 181.1 CRE). Entendiéndose por ello que puede tomar medidas para garantizar el adecuado desempeño y funcionamiento de los procesos judiciales, incluyendo el ejercicio profesional de los abogados en libre ejercicio.

278. De acuerdo al artículo 54 de la Constitución “[l]as personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas”.

279. El ejercicio de la defensa técnica -al tener la potencialidad de afectar sustancialmente los derechos de las personas- implica que debe desarrollarse con un alto nivel de responsabilidad y ser ejercido con absoluta probidad, diligencia y compromiso<sup>92</sup>. Es por esto que, en virtud de que el Consejo de la Judicatura ejerce la rectoría del sistema de administración de justicia -del que son parte los abogados<sup>93</sup>- está facultado para imponer sanciones exclusivamente por las conductas tipificadas en la ley. Dicha potestad debe ejercerse con sujeción a los derechos y principios establecidos en la Constitución.

280. Es así que, este Organismo no encuentra que la imposición de una sanción por parte del Consejo de la Judicatura contravenga el derecho al trabajo, pues únicamente busca castigar las conductas contrarias a un ejercicio de la profesión que afecte el adecuado desarrollo de los procesos judiciales o los derechos e intereses de quienes usan los

<sup>92</sup> Al respecto, el artículo 83 numeral 12 de la Constitución establece que es deber de los ecuatorianos “[e]jercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”.

<sup>93</sup> COGEP, art. 36: “[l]as partes que comparezcan a los procesos deberán hacerlo con el patrocinio de una o un defensor, salvo las excepciones contempladas en este Código”.

servicios de un defensor, sin que por ello impidan o restrinjan de forma injustificada el ejercicio de las actividades propias del patrocinio judicial.

- 281.** Ahora bien, esta Corte reitera que el Consejo de la Judicatura, no puede sancionar a abogados y abogadas por las conductas previstas en el artículo 131 del COFJ si fueron sancionados previamente por jueces conforme fue desarrollado anteriormente.
- 282.** Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que el artículo 336 del COFJ contravenga el derecho al trabajo. Sin menoscabo, de que la frase *“Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código”* haya sido declarada inconstitucional en un análisis previo por contravenir el principio *non bis in ídem*.

**v) Sanciones que impone la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura**

- 283.** Los accionantes alegan que los *“casos graves y urgentes”* que menciona el artículo 269.5 no se encuentran tipificados en el COFJ por lo que *“el mismo Presidente del Consejo de la Judicatura lo determina a discreción, la que ha derivado inclusive en un abuso de autoridad y se ha constituido hoy por hoy, en fuente de presión para los jueces”*.
- 284.** La Constitución, en su artículo 177, establece la composición de la Función Judicial y en su artículo 178 establece que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, en su último inciso, prescribe que *“La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”*; por lo que, el artículo 181 en sus numerales 3 y 5 le otorga funciones específicas entre las que se encuentra *“Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”*, dirigir los procesos sanción y su inciso final dispone que *“Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.”*
- 285.** Además, como se ha venido reiterando en el presente análisis la Constitución en su artículo 168.1 establece la independencia interna de la Función Judicial. Con lo cual, es claro que las decisiones referentes a la potestad de *“velar por la transparencia y eficiencia del Función Judicial”* deben ser tomadas por el Pleno del organismo y con mayoría simple.
- 286.** El hecho de que el presidente de este organismo pueda por sí solo suspender en sus funciones a un servidor judicial sin sueldo, como lo dispone el artículo 269 actual numeral 5 del COFJ, aun cuando se lo ponga como una medida preventiva, no deja de estar ligada al proceso sancionatorio, así se observa de su propia redacción que se dicta *“cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en [el COFJ]”*.
- 287.** Al respecto, esta Corte estima necesario determinar que la finalidad de esta facultad, al ser preventiva, tiene como fin evitar que se entorpezca el procedimiento disciplinario y/o menoscabe derechos de los afectados por la presunta infracción cometida. En tal virtud, es necesario que este cumpla su fin y que el artículo no conlleve una afectación a la independencia judicial sin que exista un proceso disciplinario que lo justifique, que

se respete el debido proceso y la normativa correspondiente. En esa línea además, tomando en consideración que la potestad sancionatoria ha sido otorgada por la Constitución al órgano colegiado y no a los vocales o presidente del Consejo de la Judicatura, es preciso que sea este el que actúe y tome todas las decisiones relacionadas con el cometimiento de las infracciones graves o gravísimas.

- 288.** De modo que, bajo las consideraciones expuestas, esta Corte determina que para ser constitucional la facultad establecida en el artículo 269 numeral 5, debe ser ejercida privativamente por el Consejo de la Judicatura y no de forma individual por su presidente o presidenta.
- 289.** En consecuencia, la Corte Constitucional observa que los artículos 118, 254, 335.8, 336, 337 y 338, disposición derogatoria y reformatoria décima numerales 1 y 2 del COFJ no son contrarios a la Constitución, bajo los argumentos esgrimidos por los accionantes. Respecto al actual numeral 5 del artículo 269 del COFJ para ser constitucional dicha facultad deberá ser ejercida por el pleno del Consejo de la Judicatura en función de las atribuciones previstas en el artículo 264 del COFJ y por tanto debe pasar a formar parte de estas funciones.

### **11. Las facultades jurisdiccionales (art. 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 COFJ)**

- 290.** El artículo 130 sus numerales 3, 7, 8, 9, 12, 13 del COFJ se refiere a las facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces y los numerales impugnados disponen:

*FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben:(...)*

*3. Propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho; (...)*

*7. Disponer la comparecencia de las partes procesales, testigos y peritos, cuya presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, por medio de la Policía Nacional. Esta medida no podrá tener una duración superior a veinticuatro horas, pero podrá reiterarse cuantas veces sea necesario hasta que se dé cumplimiento a la orden de comparecencia, sin perjuicio de que la jueza o el juez imponga la multa de dos salarios básicos unificados del trabajador en general, salvo caso fortuito o fuerza mayor.*

*8. Convalidar de oficio o a petición de parte los actos procesales verificados con inobservancia de formalidades no esenciales, si no han viciado al proceso de nulidad insanable ni han provocado indefensión;*

*9. Procurar la celeridad procesal, sancionando las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados; (...)*

*12. Rechazar liminarmente el pedido que reitere otro propuesto por cualquier litigante y por la misma razón, o cuando a pesar de fundarse en razón distinta, ésta pudo ser alegada al promoverse el petitorio anterior;*

*13. Rechazar oportuna y fundamentadamente las peticiones, pretensiones, excepciones, reconveniones, incidentes de cualquier clase, que se formulen dentro del juicio que conocen, con manifiesto abuso del derecho o evidente fraude a la ley, o con notorio propósito de retardar la resolución o su ejecución. Igualmente tienen el deber de rechazar de plano los escritos y exposiciones injuriosos, ofensivos o provocativos, sin perjuicio de la respectiva sanción;*

**291.** Los accionantes aducen que estos contradicen la Constitución en sus artículos 3, 6, 11, 66 pues sólo “*los fallos de triple reiteración son los que tienen que ser considerados en las decisiones jurisdiccionales y no simples criterios y exposiciones de unos jueces*”, de igual manera argumentan que “*no pueden convalidarse ni de oficio ni a petición de parte los actos procesales porque esas violaciones al procedimiento afectan a todo el proceso*”, y añaden que no se puede pretender que “*la celeridad pueda estar sobre los trámites y pasos apropiados y meticulosos que deben seguirse tomando el tiempo apropiado en procura de hacer una buena justicia*”, como parte del impulso procesal de las abogadas y abogados en libre ejercicio durante el trámite de una causa.

**292.** El artículo 3 de la Constitución prescribe lo siguiente:

*Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*

*2. Garantizar y defender la soberanía nacional.*

*3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.*

*4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.*

*5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.*

*6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.*

*7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.*

*8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*

**293.** Por su parte, el artículo 6 de la Constitución establece que todas las personas ecuatorianas gozarán de los derechos previstos en la misma. El artículo 11 hace alusión a los principios de aplicación de los derechos, y el artículo 66 contempla los derechos de libertad que se reconocen a todas las personas.

**294.** Del texto de la norma *in examine* se desprende que estas se orientan a lograr la eficacia del proceso, ya sea porque existe una línea jurisprudencial que podría ser aplicada o porque las partes procesales dilatan el proceso con la presentación de peticiones que podrían resultar infundadas o existen formalidades no satisfechas que podrían ser convalidadas sin necesidad de declarar nulo el proceso. En este entendido, se observa que la norma sujeta a análisis permite la consecución del deber estatal de garantizar el efectivo goce de los derechos humanos prescritos principalmente en los artículos constitucionales antes descritos. De ahí que estas facultades tampoco suponen un obstáculo para el ejercicio de los principios de aplicación de los derechos y los derechos de libertad.

**295.** En conclusión, las facultades jurisdiccionales previstas en el artículo 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12 y 13 del COFJ son compatibles con los deberes del Estado, el ámbito de

aplicación de los derechos, los principios de aplicación de los derechos y los derechos de libertad, consagrados en los artículos 3, 6, 11, 66 de la Constitución.

## **12. La mención de la abogacía como función social y el señalamiento de los deberes de las abogadas y abogados (arts. 323 y 330 COFJ)**

**296.** Los artículos demandados son:

*Art. 323.- LA ABOGACÍA COMO FUNCIÓN SOCIAL.- La abogacía es una función social al servicio de la justicia y del derecho. Es garantía fundamental de toda persona ser patrocinada por un abogado de su libre elección.*

*Art. 330.- DEBERES DEL ABOGADO EN EL PATROCINIO DE LAS CAUSAS.- Son deberes del abogado en el patrocinio de una causa: 1. Actuar al servicio de la justicia y para este objeto colaborar con los jueces y tribunales; 2. Patrocinar con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe; 3. Defender con sujeción a las leyes, la verdad de los hechos y las normas del Código de Conducta en el Ejercicio Profesional que será dictado por el Consejo de la Judicatura; 4. Instruir y exhortar a sus clientes para que acaten las indicaciones de los tribunales y jueces, así como para que guarden el debido respeto a los mismos y a todas las personas que intervengan en el proceso; 5. Cumplir fielmente las obligaciones asumidas con su patrocinado; 6. Abstenerse de promover la difusión pública de aspectos reservados del proceso en que intervenga, aun no resuelto; 7. Consignar en todos los escritos que presentan en un proceso, su nombre, de caracteres legibles, y el número de su matrícula en el Foro, y su firma en los originales, sin cuyos requisitos no se aceptará el escrito; 8. Denunciar a las personas que incurran en el ejercicio ilegal de la abogacía; 9. Proceder con arreglo a las leyes y con el respeto debido a las autoridades judiciales; y, 10. Las demás que determine la ley.*

**297.** Los accionantes aducen que la determinación de la abogacía como función social es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación. Esta alegación guarda relación con el artículo 330 del COFJ mismo que también fue demandado respecto del mismo derecho constitucional. Por lo que la constitucionalidad de estas disposiciones será examinada en conjunto.

**298.** El artículo 323 caracteriza a la profesión de abogado como una función social y establece que es una garantía de toda persona ser patrocinada por un abogado o abogada de su elección.

**299.** Como se ha señalado anteriormente, para determinar la existencia de un posible trato discriminatorio, como primer presupuesto, se debe verificar la existencia de una distinción en grupos comparables en igual o semejantes condiciones.

**300.** Una vez revisada la norma -tomando en consideración que los accionantes no han proporcionado un argumento concreto que permita realizar una comparabilidad con el sinnúmero de profesiones existentes y sus particularidades propias-, esta Corte no encuentra que la norma en cuestión distinga a los abogados respecto de otro grupo comparable en igual o semejantes condiciones, bajo el argumento presentado. De modo que, la norma analizada, al limitarse a definir la función de los abogados, no conlleva un trato diferenciado entre sujetos comparables que podrían devenir en una discriminación contraria al principio de igualdad y no discriminación.

- 301.** Por su parte, el artículo 330 del COFJ recoge una lista de los deberes de las abogadas y abogados durante el patrocinio de causas. La formulación de estos deberes, se orienta a obligarlos a que actúen de forma diligente con sujeción a la Constitución, a la ley y acatar las órdenes de las juezas y jueces según corresponda, así como la de promover el cumplimiento de las obligaciones con sus patrocinados y mantener la reserva de los asuntos tratados en los procesos judiciales. A criterio de esta Corte, esto responde a que las abogadas y abogados deben ejercer la carrera ateniéndose a la ética y el profesionalismo, tomando en consideración que de su actuación depende la protección y garantía de importantes bienes jurídicos y derechos fundamentales.
- 302.** Así, tras la revisión de la norma, esta Magistratura Constitucional no constata que el establecimiento de estos deberes suponga un trato diferenciado de los abogados que patrocinan causas, tampoco se identifica otro grupo de sujetos que pueda ser comparable, en virtud de la abstracta argumentación de los accionantes.
- 303.** Por las consideraciones expuestas, no se verifica que los artículos 323 y 330 del COFJ supongan una distinción discriminatoria y contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11.2 de la Constitución.

**13. La existencia de consultorios jurídicos gratuitos y el requisito de prácticas pre profesionales previo a la obtención del título (arts. 292, 293, 294, 339, 340, 341 y 342 COFJ)**

- 304.** Los artículos demandados señalan:

*Art. 292.- SERVICIOS DE DEFENSA Y ASESORÍA JURÍDICA GRATUITA.- Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de las Universidades legalmente reconocidas e inscritas ante el organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, organizarán y mantendrán servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos de atención prioritaria, para lo cual organizarán Consultorios Jurídicos Gratuitos, de conformidad con lo que dispone el artículo 193 de la Constitución de la República.*

*Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas que no cumplan con esta obligación no podrán funcionar.*

*Art. 293.- REGISTRO DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS GRATUITOS.- Las Facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las Universidades legalmente establecidas, los organismos seccionales, las organizaciones comunitarias y de base y las asociaciones o fundaciones sin finalidad de lucro legalmente constituidas, para alcanzar la autorización del funcionamiento de los Consultorios Jurídicos Gratuitos a su cargo, comunicarán a la Defensoría Pública, el listado de los profesionales del Derecho que lo integran, su organización y funcionamiento que establezcan para brindar patrocinio en causa y asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y grupos de atención prioritaria.*

*La Defensoría Pública evaluará la documentación presentada y autorizará el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos Gratuitos; al efecto, expedirá un certificado que tendrá validez anual.*

*Art. 294.- EVALUACIÓN DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS GRATUITOS.- Los Consultorios Jurídicos Gratuitos a cargo de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas, organismos seccionales, organizaciones comunitarias y de base y asociaciones o fundaciones sin finalidad de lucro, serán evaluados en forma permanente por la Defensoría Pública, la cual analizará la calidad de la defensa y los servicios prestados. De encontrarse graves anomalías en su funcionamiento, se comunicará a la entidad responsable concediéndole un plazo razonable para que las subsanen; en caso de no hacerlo, se prohibirá su funcionamiento.*

**305.** Por su parte, el artículo 339 dispone:

TEXTO 2009	TEXTO ACTUAL 2021
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p>PRÁCTICA PRE PROFESIONAL PARA LAS EGRESADAS Y LOS EGRESADOS DE LAS FACULTADES DE JURISPRUDENCIA, DERECHO Y CIENCIAS JURÍDICAS</p> <p>Art. 339.- DEBER DE REALIZAR LA ASISTENCIA LEGAL COMUNITARIA.- Los estudiantes egresados de las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas, deberán realizar en forma obligatoria un año de servicio a la comunidad mediante la asistencia legal comunitaria en la Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, órganos jurisdiccionales, consultorios jurídicos gratuitos de las universidades o en los sectores rurales, urbano marginales o en los organismos seccionales que no cuenten con recursos para contratar abogados de planta, según el reglamento que al efecto dictará el Consejo de la Judicatura, servicio cuyo cumplimiento será un requisito para el ejercicio profesional.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p>PRÁCTICA PRE PROFESIONAL PARA LAS EGRESADAS Y LOS EGRESADOS DE LAS FACULTADES DE JURISPRUDENCIA, DERECHO Y CIENCIAS JURÍDICAS</p> <p><b>Art. 339.- OBLIGACIÓN DE REALIZAR ASISTENCIA LEGAL GRATUITA PARA LA CIUDADANÍA.-</b> Los y las egresados de las carreras de derecho o ciencias jurídicas deberán realizar en forma obligatoria un año lectivo de asistencia legal <b>gratuita</b> para la ciudadanía en los organismos y dependencias que conforman el sector público; o, <b>en las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que ejerzan funciones jurisdiccionales; la misma que siempre deberá guardar relación con la asistencia legal.</b></p> <p>Este servicio para la ciudadanía será requisito para obtener el título profesional, según el reglamento que para el efecto dictará el Consejo de la Judicatura.<sup>94</sup></p>
<p>Art. 340.- NATURALEZA.- El año de asistencia legal comunitaria constituye un modo de restituir en parte a la sociedad ecuatoriana el beneficio de la educación</p>	<p>Art. 340.- NATURALEZA.- <b>Por constituir la abogacía una función social al servicio de la justicia y del derecho, la asistencia legal gratuita</b></p>

<sup>94</sup> Artículo sustituido en Registro Oficial 568 de 1 de noviembre del 2011. Artículo sustituido por Disposición reformativa Segunda numeral 12 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo del 2015.

<p>superior recibida de ella y por constituir la abogacía una función social al servicio de la justicia y del derecho.</p> <p>Quienes realicen el año de asistencia legal comunitaria no adquieren por ello la calidad de servidores de la Función Judicial y no tendrán derecho a percibir sueldo alguno sino únicamente los derechos que fije el Consejo de la Judicatura. No podrán exigir ni percibir dinero, bienes o servicios de las personas que se hayan beneficiado con sus servicios; de comprobarse tal falta, conforme a la denuncia que presente el afectado ante la Dirección Regional respectiva, esta comunicará del particular al Consejo de la Judicatura, el cual procederá a suspender el período de práctica del egresado, lo cual implicará que no podrá obtener su certificado de aptitud profesional dentro de los siguientes dos años, en los cuales podrá volver a prestar estos servicios. De la decisión adoptada por el Consejo de la Judicatura se podrá interponer la correspondiente acción ante la jurisdicción contencioso administrativa.</p>	<p><b>para la ciudadanía constituye un modo de restituir a la sociedad ecuatoriana el beneficio de la educación superior recibida de ella.</b></p> <p><b>Las y los egresados que cumplan la asistencia legal gratuita para la ciudadanía no adquieren la calidad de servidoras o servidores públicos ni relación de dependencia laboral; sin embargo, tendrán derecho a percibir una compensación económica, conforme con la tabla establecida en el reglamento respectivo, y que será financiada con presupuesto del Consejo de la Judicatura.</b></p> <p><b>Se sujetarán a las prohibiciones y régimen disciplinario previsto en la Ley Orgánica de Servicio Público o el Código Orgánico de la Función Judicial, según fuere el caso y en lo que les fuere aplicable, siendo la máxima sanción prevista, la suspensión por un año del servicio que están brindando. Transcurrido este tiempo podrá volver a prestar este servicio a la ciudadanía. En caso de reincidencia la suspensión será de dos años.</b></p>
<p>Art. 341.- CERTIFICADO DE APTITUD PROFESIONAL.- Al finalizar el año de práctica pre profesional, el Consejo de la Judicatura de acuerdo a la evaluación de la entidad que se encargó de recibir al alumno de derecho, emitirá el Certificado de Aptitud Profesional, requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de abogado.</p>	<p>Art. 341.- Certificado de aptitud profesional.- Al finalizar <b>la asistencia legal gratuita para la ciudadanía, el jefe inmediato que haya supervisado el servicio prestado por la o el egresado, remitirá al Consejo de la Judicatura la respectiva evaluación, conforme con el formato creado para el efecto. De registrarse una evaluación satisfactoria, el Consejo de la Judicatura expedirá el Certificado de Aptitud Profesional, requisito indispensable para obtener el título profesional.</b><sup>95</sup></p>
<p>Art. 342.- EXONERACIÓN.- El egresado de derecho podrá exonerarse de cumplir con el año de prácticas pre profesionales, si es que acredita haber prestado sus servicios durante por lo menos dos años en un consultorio jurídico gratuito de una universidad, o haber realizado pasantía por igual tiempo en una unidad judicial.</p>	<p><b>Art. 342.- EXONERACIÓN.- La o el egresado de derecho podrá exonerarse de cumplir el año de asistencia legal gratuita para la ciudadanía, si acreditare haber prestado sus servicios</b> durante por lo menos dos años en un consultorio jurídico gratuito de una universidad, o haber realizado pasantía por igual tiempo en una unidad judicial.<sup>96</sup></p>

<sup>95</sup> Artículo sustituido por Disposición reformativa Segunda numeral 14 de la Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo del 2015.

<sup>96</sup> Artículo sustituido por Disposición reformativa Segunda numeral 15 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo del 2015.

306. Si bien las disposiciones jurídicas demandadas han sufrido algunas reformas no se puede realizar un pronunciamiento respecto de estas sin pronunciarse también sobre las disposiciones agregadas que guardan una conexión estrecha y esencial. De este modo, al existir unidad normativa corresponde a este Organismo pronunciarse respecto a las disposiciones agregadas.
307. Los accionantes aducen que la obligación de realizar prácticas pre profesionales y un año de asistencia legal gratuita son contrarias a los derechos laborales respecto a la prohibición de precarización del trabajo y a la autonomía universitaria.
308. La Constitución, en su artículo 66.17 reconoce *“El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”*, en concordancia con el artículo 29 literal b) que dispone que los derechos de libertad también incluyen: *“La prohibición de la esclavitud, la explotación [...]”*.
309. Por su parte, la autonomía universitaria comprende la independencia política y administrativa de las instituciones de educación superior reconocida en nuestra Constitución en el artículo 355: *“Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones”*. La autonomía universitaria debe estar basada en principios de cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento que impidan injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su misión social.
310. En este sentido, la Corte en su sentencia No. 140-18-SEP-CC señaló que este derecho implica a su vez *“el respeto del derecho que tienen personas y colectivos a recibir una educación libre de interferencias que distorsionan y alejan a la academia de su responsabilidad y ética-social”*.
311. Asimismo, la Constitución en su artículo 193, dispone como obligación a las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas el deber de organizar y mantener: *“servicios de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos que requieran atención prioritaria”*.
312. A continuación, se analizará las disposiciones del COFJ que obligan a: **(i)** mantener, registrar y evaluar consultorios jurídicos gratuitos en las universidades y **(ii)** realizar asistencia gratuita por un año previo a la obtención del título universitario, a la luz de las normas constitucionales antes citadas.
- (i) La obligación de mantener, registrar y evaluar consultorios jurídicos gratuitos en las universidades**
313. Como se dijo anteriormente, las normas constitucionales evidencian la obligatoriedad de las universidades de brindar un servicio de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos y grupos de atención prioritaria, en concordancia con la función social de la abogacía.

- 314.** Por su parte, el artículo 292 del COFJ establece la obligación de que las facultades que formen abogados y abogadas ofrezcan servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos y grupos de atención prioritaria en consultorios jurídicos gratuitos universitarios. Esta norma es solo una reproducción del artículo 193 de la Constitución, por lo que tampoco se identifica que el servicio de defensa y asesoría a través de consultorios jurídicos gratuitos dentro de las instituciones de educación superior impida que -una vez graduados- los estudiantes tengan acceso a plazas de trabajo, ni imponga límites para que puedan trabajar ni que resulte en trabajo forzoso.
- 315.** Ahora, en lo que atañe a la autonomía universitaria, no se desprende que la norma per se constituya una limitación para que las instituciones de educación superior puedan operar con autodeterminación de índole administrativa o académica, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución y jurisprudencia de la Corte.
- 316.** Por otro lado, los artículos 293 y 294 del COFJ se refieren a las obligaciones de registrar los consultorios jurídicos gratuitos universitarios y someterse a una evaluación de la calidad por parte de la Defensoría Pública, además de cumplir los mínimos requisitos administrativos, de recursos y de talento humano para operar adecuadamente, enfatizando la misión de afianzar la calidad de los servicios prestados por los mencionados consultorios jurídicos gratuitos.
- 317.** Al respecto, tenemos que la Constitución, en el ya referido artículo 193, justamente dispone que las organizaciones que brinden este tipo de servicios de asesoría jurídica deben registrarse y ser evaluados por la Defensoría del Pueblo. De manera que el hecho de que el COFJ disponga que también los consultorios jurídicos universitarios deben cumplir con esta obligación de registro y evaluación por parte de la Defensoría del Pueblo resulta acorde a la Constitución y no constituyen intromisiones a la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior. Tampoco se identifica que imponga requisitos para su debido funcionamiento que impidan o constituyan una injerencia con la continuidad de la prestación de los servicios educativos universitarios.
- 318.** Por las consideraciones antes anotadas, los artículos 292, 293 y 294 del COFJ no son contrarios a los derechos laborales de los estudiantes, ni al principio constitucional de autonomía universitaria.

**(ii) Obligación de realizar asistencia gratuita por un año previo a la obtención del título universitario**

- 319.** Ahora bien, los artículos 339, 340 y 341 del COFJ determinan la obligación de los estudiantes de jurisprudencia de realizar asistencia legal gratuita a la ciudadanía por el periodo de un año lectivo en organismos y dependencias que conforman el sector público, previo a obtener un título universitario. Asimismo, el artículo 342 del COFJ prescribe que los estudiantes que acrediten haber prestado su asistencia legal gratuita para la ciudadanía durante dos años en un consultorio jurídico gratuito de una universidad o haber realizado pasantía por igual tiempo en una unidad judicial podrán exonerarse de prestar la asistencia legal descrita en el párrafo anterior.

- 320.** Conforme lo señalado anteriormente, los accionantes consideran que las disposiciones normativas detalladas son contrarias al derecho al trabajo al tratarse de un trabajo forzado sin una remuneración.
- 321.** Al respecto, esta Corte constata que actualmente la norma contempla una compensación económica por parte del Consejo de la Judicatura<sup>97</sup> más los beneficios de seguridad social para todos quienes ejercen prácticas preprofesionales en organismos y dependencias que conforman el sector público. Ahora bien, los accionantes argumentan que la medida de realizar prácticas preprofesionales en sí misma no es razonable ni necesaria pues, a su juicio, *“la solución jurídica y menos gravosa para los derechos es simple: contratar más defensores públicos. Y no es una mera ‘alternativa’, sino un mandato impuesto al Estado por el artículo 191 de la Constitución”*.
- 322.** En este sentido, cabe precisar que las prácticas preprofesionales, sean estas realizadas en consultorios jurídicos gratuitos universitarios tanto de instituciones públicas como privadas –donde no son remuneradas- o en el sector público, constituyen un requisito previo a la obtención del título de abogado, lo cual lo convierte en parte de los requisitos académicos para la culminación de la carrera. Al respecto, de conformidad con el artículo 350 de la Constitución, el *“sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista”* y de acuerdo con su artículo 351, este sistema se regirá, entre otros, por el principio de calidad. Es así que esta Corte observa que la exigencia de las prácticas preprofesionales como requisito para obtener el título de abogada o abogado, tiene como fin garantizar la calidad en la formación de los futuros profesionales del derecho, lo que resulta en una medida idónea para el fin que persigue y necesaria, por no ser una medida gravosa.
- 323.** Con respecto a su proporcionalidad, y en relación con el argumento de que quienes realizan prácticas preprofesionales deberían ser, en su lugar, contratados como defensores públicos. Es menester señalar que la Constitución, en su artículo 191, dispone que la Defensoría Pública tiene como fin *“garantizar el pleno e igual acceso a la justicia”* de las personas que no puedan contratar servicios legales, y debe prestar *“un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias”*. Es decir, de acuerdo con la Constitución, la Defensoría Pública debe contar con profesionales del derecho debidamente capacitados, y no constituir un medio de formación para quienes están próximos a obtener su título universitario. Así las cosas, se tiene que las prácticas preprofesionales son la medida menos gravosa para garantizar profesionales del derecho de calidad.

---

<sup>97</sup> En este sentido, el artículo 17 del Reglamento de Prácticas Pre Profesionales de las y los Egresados de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas establece *“Art. 17.- Compensación Económica.- (Sustituido por el Art. 9 de la Res. 170-2015, [R.O. 559, 5-VIII-2015](#)).- El Pleno del Consejo de la Judicatura establecerá el monto de la compensación económica prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial en base al informe que para cada ciclo presente la Escuela de la Función Judicial. Del monto que percibirá el practicante se descontará su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La o el practicante que fuere servidor público no podrá percibir la compensación económica determinada en el inciso anterior”*.

- 324.** En virtud de lo mencionado, se observa que el requisito de realizar prácticas preprofesionales, ya sea en consultorios jurídicos gratuitos universitarios o en organismos públicos, no contraviene a la Constitución bajo los argumentos analizados.
- 325.** En función de las consideraciones expuestas, esta Corte encuentra que la obligación de mantener, registrar y evaluar consultorios jurídicos gratuitos en las universidades y realizar prácticas preprofesionales previo a la obtención del título universitario, regulada en los artículos 292, 293, 294, 339, 340, 341 y 342 del COFJ no es contraria a la Constitución.

#### **14. La inscripción de las abogadas y abogados en el Libro del Registro del Foro como requisito para patrocinar (art. 324-327 COFJ)**

- 326.** Los artículos demandados son los siguientes:

*Art. 324.- Requisitos para el patrocinio.- Para patrocinar se requiere:*

*3. Formar parte del Foro mediante su incorporación al registro que, al efecto, mantendrá el Consejo de la Judicatura, a través de las direcciones regionales;*<sup>98</sup>

*Art. 325.- LIBRO DE INCORPORACIÓN AL FORO.- Las Direcciones Regionales del Consejo de la Judicatura llevarán un libro, en el que se inscribirán por orden cronológico los nombres de todos las abogadas y abogados de la República que se hayan incorporado al Foro, con expresión de la fecha en que hubieren obtenido su título y la facultad de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas que lo ha extendido. Al efecto, las direcciones regionales enviarán, mensualmente, un informe con la nómina de los abogados que se hayan incorporado al Foro en los respectivos distritos judiciales al Consejo de la Judicatura. El Consejo de la Judicatura enviará mensualmente a todas las judicaturas del país una copia de la lista actualizada de abogados incorporados al Foro.*

*Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de las universidades legalmente establecidas en el país remitirán al Consejo de la Judicatura y a las direcciones regionales la nómina de los profesionales, graduados, dentro de los ocho días de que lo hayan hecho. A su vez, las direcciones regionales remitirán esta información a las cortes, tribunales y juzgados, cuyos titulares se regirán por esta nómina para autorizar el acceso a los abogados legalmente inscritos a la revisión de los expedientes y al patrocinio en las causas.*

*Art. 326.- MATRÍCULA PROFESIONAL.- El número de la inscripción en el libro respectivo, será el de la matrícula profesional, que incorporado a un carné servirá como acreditante ante los órganos jurisdiccionales y demás organismos del sector público y privado, de la calidad profesional de abogada o abogado.*

*La elaboración y entrega del carné estará a cargo de las direcciones regionales del Consejo de la Judicatura.*

*En ningún caso se entregará este carné sin la acreditación de haber concluido el año de práctica pre profesional a la que se refieren los siguientes artículos. El incumplimiento de esta disposición por parte del servidor respectivo constituirá falta susceptible de destitución.*

---

<sup>98</sup> Artículo agregado un numeral cuarto sin que modifique los numerales demandados, Registro Oficial Suplemento 345, de 8 de diciembre del 2020.

*Art. 327.- INTERVENCIÓN DE LOS ABOGADOS EN EL PATROCINIO DE LAS CAUSAS.- En todo proceso judicial necesariamente intervendrá un abogado en patrocinio de las partes excepto en los procesos constitucionales y en los que se sustancien ante las juezas y jueces de paz, sin perjuicio del derecho a la autodefensa contemplado en el Código de Procedimiento Penal. Quienes se hallen en incapacidad económica para contratar los servicios de un abogado tendrán derecho a ser patrocinado por los defensores públicos.*

*En los tribunales y juzgados no se admitirá escrito alguno que no esté firmado por un abogado incorporado al Foro, excepto en el caso de la tramitación de procesos relativos a garantías jurisdiccionales y las causas que conozcan las juezas y jueces de paz.*

*Cuando un abogado se presente por primera vez en un proceso patrocinando a una de las partes, el actuario verificará que se le presente el original del carné de inscripción en la matrícula, debiendo incorporar al proceso una copia del mismo.<sup>99</sup>*

- 327.** Los accionantes manifiestan que la obligación de que las abogadas y abogados se inscriban en un Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura es contraria al derecho de asociación, ya que se les obliga a asociarse a un ente que lo ven ajeno a sus actividades. Además, a su criterio menoscaba la función de los grupos gremiales como son los Colegios de abogados, en tanto estos siguen emitiendo credenciales y manteniendo códigos de ética o de honor.
- 328.** La Constitución en su artículo 66.13 dispone la libertad de asociación: “*Se reconoce y garantizará a las personas: 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”.
- 329.** El artículo 83.12 de la Constitución establece, entre los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, el “*Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética*”. Asimismo, en su artículo 178 establece que el Consejo de la Judicatura es “*el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial*”, y entre sus funciones está el “*Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial*” (art. 181.5 CRE).
- 330.** Por su parte, el título VII capítulo I del COFJ, comienza por determinar que “[l]a abogacía es una función social al servicio de la justicia y del derecho” (art. 323 COFJ) y que para ejercerla se requiere formar parte de un Foro mediante un registro que lleva el Consejo de la Judicatura (arts. 324.3, 325, 326, 327 inciso 2 y 3 COFJ).
- 331.** Como se dijo anteriormente, la Constitución reconoce al Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. En este sentido, si bien las abogadas y abogados no son parte interna de la Función Judicial, el ejercicio de su profesión debe darse con sujeción a la ética a fin de contribuir al buen desenvolvimiento de la justicia. De este modo, con el objeto de que el Consejo de la

---

<sup>99</sup> 2.1 En todos los procesos e instancias, para los escritos que se ingresen sin firma de abogado o en los escritos en los que se haya omitido la firma del abogado, el juez de la causa requerirá mediante providencia que en el término de cinco días se dé cumplimiento a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 327 del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de procurar el saneamiento procesal. Dado por Resolución de la Corte Constitucional No. 3, publicada en Registro Oficial Suplemento 485 de 22 de abril del 2015.

Judicatura cumpla con sus funciones constitucionales de manera eficiente y transparente, es imperativo que lleve un registro de las abogadas y abogados que participan en la defensa de los procesos litigiosos y acredite su participación como parte del control y vigilancia de la labor y responsabilidad que lleva el patrocinar causas.

332. Así, la disposición normativa de que el Consejo de la Judicatura lleve un registro de quienes ejercen la profesión, no reemplaza a los gremios de abogados y abogadas, ni tampoco dispone la eliminación de los Colegios de abogados. Por ello, no se evidencia que el derecho a la libre asociación se vea afectado.

### **15. La responsabilidad solidaria de los estudios jurídicos colectivos (arts. 148 y 334 inciso cuarto COFJ)**

333. Los accionantes identifican como norma impugnada el artículo 148 del COFJ:

*Art. 148.- CONDENA POR DAÑOS Y PERJUICIOS.- Cuando la mala fe o la temeridad resulten plenamente acreditadas, la parte será condenada, además, al pago de los daños y perjuicios. Si existe prueba de los daños y perjuicios sufridos, se fijará el monto de la indemnización en la misma sentencia, de lo contrario se tramitará como incidente. La parte que sea condenada al pago de daños y perjuicios podrá repetir contra su defensora o defensor por cuyo hecho o culpa haya merecido esta condena. (Énfasis agregado).*

334. Asimismo, los accionantes consideran inconstitucional el artículo 334 del COFJ:

*Art. 334.- Estudios jurídicos colectivos.- Las y los abogados que integran estudios jurídicos colectivos pueden sustituirse indistintamente en el patrocinio de los asuntos a su cargo y se representan, unos a otros, ante las cortes, tribunales y juzgados correspondientes. La conformación de un estudio jurídico colectivo será puesta en conocimiento del Consejo de la Judicatura. La omisión del deber de comunicación a que se refiere esta norma impedirá a las y los abogados asociados en estudios jurídicos colectivos ejercer la profesión bajo esta modalidad. Las abogadas y los abogados del estudio jurídico colectivo **que hayan patrocinado indistintamente una causa, serán solidariamente responsables en caso de condena en costas procesales**<sup>100</sup>. (Énfasis agregado).*

335. En relación con el artículo 148 del COFJ, los accionantes cuestionan que este vincule a la abogada y abogado patrocinador de una de las partes a una supuesta responsabilidad para el pago de daños y perjuicios cuando se haya acreditado la mala fe o la temeridad.
336. Por otro lado, con respecto al artículo 334 del COFJ, alegan que no existe “*fundamento jurídico para implementar normas que regulen a los estudios jurídicos colectivos en especial respecto a la responsabilidad solidaria*”. Señalan que la norma establece una responsabilidad objetiva del abogado, cuando este únicamente debe responder por negligencia, la cual a su criterio no admite coparticipación.

337. De ahí que esta Corte observa que las alegaciones de los accionantes se encuentran

---

<sup>100</sup> Artículo sustituido por artículo 64 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre del 2020

dirigidas a impugnar la posible repetición de la parte procesal contra su defensor por el pago de daños y la solidaridad legal para el pago de la condena en costas procesales a los estudios jurídicos colectivos.

- 338.** Al respecto, el artículo 174 de la Constitución establece que *“la mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados de acuerdo con la ley”*.
- 339.** Es por ello que el artículo 284 del COGEP establece que la condena en costas procede para *“la persona que litigue de forma abusiva, maliciosa, temeraria o con deslealtad”* y asigna al juzgador la obligación de determinar su pago. Asimismo, conforme al artículo 285 del COGEP, las costas procesales constituyen *“todos los gastos judiciales originados durante la tramitación del proceso”*, entre los que se encuentran *“los honorarios de la defensora o del defensor de la contraparte y de las o los peritos, el valor de las publicaciones que debieron o deban hacerse, el pago de copias, certificaciones u otros documentos, excepto aquellos que se obtengan en forma gratuita”*.
- 340.** En este sentido, el artículo 148 del COFJ precisamente regula la sanción a las y los abogados patrocinadores que incurren en las conductas descritas en el artículo 174 de la Constitución, a través de la repetición en su contra por la condena de daños y perjuicios, tal y como lo manda el mencionado artículo de la Carta Suprema. En tal virtud, esta Corte Constitucional encuentra que el artículo 148, bajo lo argumentado por los accionantes, no es contrario a la Constitución.
- 341.** Por su parte, en relación a la solidaridad de la responsabilidad por costas procesales no solo al defensor que haya intervenido en el proceso, sino también a los estudios jurídicos colectivos, esta Corte encuentra que la regulación de los estudios jurídicos colectivos en el COFJ determina (i) la posibilidad de que los abogados integrantes de este tipo de estudios jurídicos se sustituyan indistintamente en el patrocinio de las causas al constituir un único ente colectivo siempre y cuando la conformación del estudio jurídico se ponga en conocimiento del Consejo de la Judicatura; y, (ii) que la solidaridad impuesta para la condena en costas procesales es para aquellos casos en los que los abogados hayan patrocinado de esta manera una causa.
- 342.** Por lo que, contrario a lo sostenido por los accionantes, no existe en la norma impugnada la imposición de una condena en costas a abogados externos al proceso sino que la misma responde al patrocinio indistinto de una causa por varios profesionales del derecho que forman parte de un estudio jurídico colectivo registrado de esta forma en el Consejo de la Judicatura, lo cual se encuentra conforme con el mandato de regulación legislativa previsto en el artículo 174 de la CRE.
- 343.** En consecuencia, esta Corte no identifica que los artículos 148 y 334 inciso cuarto del COFJ son contrarios al artículo 174 de la Constitución.

## V. 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. Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 27- 09-IN, 39-09-IN y 103-20-IN.
2. Desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 16, 26, 32 inciso 5, 37, 50 inciso 1 numerales 4, 6 y 10, 57.4, 77 numerales 2, 6 y 8, 108.6, 118, 119, 130 numerales 3, 7, 8, 9, 12, 13, 131 numerales 1, 2, 4 y 5, 132.1, 148, 254, 292, 293, 294, 323, 324, 325, 326, 327, 328 numerales 1, 4, 5 y 6, 329.1, 330, 334 inciso 4, 335.8, 337, 338, 339, 340, 341, 342, disposición derogatoria y reformatoria décima del COFJ 1 y 2.
3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo **33 del COFJ** siempre que se entienda que la carga probatoria la tiene la institución que activa el proceso de repetición, siendo obligación del servidor o servidora aportar los elementos probatorios a su alcance.
4. Declarar la inconstitucionalidad de la frase “*si proviene de la judicatura se encontrará por lo menos en la tercera categoría*”, contenida en el **numeral 3 del artículo 207 del COFJ**; debiendo quedar el numeral 3 del artículo redactado de la siguiente forma:

*Art. 207.- REQUISITOS PARA SER JUEZA O JUEZ DE LA CORTE PROVINCIAL.-  
Para ser jueza o juez de las cortes provinciales se requerirá: [...]  
3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado o la docencia universitaria por el lapso mínimo de siete años”.*
5. Declarar la constitucionalidad condicionada de la frase “*Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código*” contenida en el artículo **336 del COFJ**, siempre que el Consejo de la Judicatura garantice y respete el principio de *non bis in ídem*, por lo que no se podría sancionar a abogados que fueron previamente sancionados por el mismo hecho por parte de jueces en razón de las facultades correctivas establecidas en el artículo 131 del COFJ.
6. Declarar la constitucionalidad condicionada del **numeral 5 del artículo 269 del COFJ** siempre y cuando dicha facultad sea ejercida por el pleno del Consejo de la Judicatura de acuerdo a su función prevista en el artículo 264 del COFJ.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2022.01.28  
11:18:51 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 10-09-IN y acumulados/22****VOTO CONCURRENTE****Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. La sentencia No. 10-09-IN resolvió, entre otros asuntos, la constitucionalidad condicionada del artículo 269 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, norma en la que se regula la facultad de la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura de imponer, en calidad de medida preventiva, la suspensión del ejercicio, incluida la remuneración, de servidores de la Función Judicial en caso de que hayan cometido o se presuma el cometimiento de infracciones graves o gravísimas. En la sentencia No. 10-09-IN, al considerar que la Constitución otorga dicha facultad al Consejo de la Judicatura como órgano colegiado, se resolvió que la norma impugnada será constitucional, únicamente, si la potestad contenida en dicha normas se ejerce *“privativamente por el Consejo de la Judicatura y no de forma individual por su presidente o presidenta”*.
2. Al respecto, emitimos el siguiente voto concurrente frente a la necesidad de realizar ciertas apreciaciones y de profundizar el razonamiento contenido en la decisión de mayoría:

**I. Sobre la constitucionalidad del artículo 269 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial**

3. Desde el origen del Estado Constitucional, la Función Judicial ha sido concebida como una función separada de las demás, en el entendido que, para la consecución de sus fines, resulta indispensable garantizar en el mayor grado posible su independencia. Solo a través de esta garantía puede cumplir con su objetivo de administrar justicia, lo que comporta definir *“la verdad de la sociedad” en los casos en los que se produce una disputa jurídica o se ha producido la lesión de un derecho*<sup>1</sup>.
4. Consecuentemente, es claro que la Función Judicial es primordial para el Estado ecuatoriano, pues, a través de sus órganos jurisdiccionales, es la encargada de administrar justicia. En ella se materializa la tutela judicial efectiva<sup>2</sup> y el debido proceso<sup>3</sup>, que además de ser derechos fundamentales que le asisten a toda persona, representan el fin último del sistema procesal.

---

<sup>1</sup> Javier Pérez Royo & Manuel Carrasco Durán. *Curso de Derecho Constitucional*. (17a Ed.) Madrid: Marcial Pons, 2021. p. 579.

<sup>2</sup> Art. 75 CRE: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.

<sup>3</sup> Art. 169 CRE: *“El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía”*.

5. Ahora bien, una de las grandes preocupaciones que existe es que quienes administren justicia cumplan a cabalidad con principios básicos como la imparcialidad e independencia. De tal forma que existe una necesidad imperante de que juezas y jueces mantengan una actuación acorde a la facultad de la que se encuentran investidos, evitando la corrupción y asegurando que quienes accedan al sistema de justicia vean garantizados sus derechos; y, en caso de que se determine una falta de imparcialidad o independencia, se tomen los correctivos necesarios, toda vez que es la sociedad en su conjunto la que se vería afectada ante una actuación contraria al Derecho por parte de los operadores de justicia.
6. En este sentido, el artículo 178 de la Constitución establece que el “*Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y **disciplina** de la Función Judicial*”. En la misma línea de pensamiento, esta norma prescribe que la “*ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la **adecuada** administración de justicia*” (énfasis añadido).
7. Como se evidencia, la Constitución faculta a que la legislación regule y determine la organización, competencia, los órganos judiciales y todos los aspectos necesarios para la adecuada administración de justicia. Detrás de esta facultad conferida en el texto constitucional, se colige precisamente la necesidad de emplear medidas preventivas o sancionatorias de ser el caso, para así asegurar su correcto funcionamiento.
8. Ahora bien, el artículo 269, numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, dispone, precisamente:

*De forma excepcional y como medida preventiva, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres meses cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en este Código. La suspensión regirá a partir de su notificación.*

*En el plazo de tres meses contados a partir del día siguiente a la resolución de la medida preventiva, el Consejo de la Judicatura deberá resolver de forma motivada la situación de la servidora o el servidor judicial presuntamente responsable.*

*En caso de ratificarse la inocencia del servidor, se deberá pagar los sueldos no percibidos.*

9. En este sentido, se desprende de la literalidad de la norma que la potestad en ella contenida puede ejercerse únicamente de forma excepcional y como medida preventiva, y que la misma disposición prevé límites necesarios que deben ser respetados en observancia a las garantías básicas del debido proceso: (i) como son el deber de motivación de toda resolución del poder público; y, (ii) la proporcionalidad

---

*procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.*

de las sanciones determinada en la propia norma, misma que expresamente establece un plazo máximo de suspensión. Es decir, la suspensión deberá responder a la estricta necesidad de la gravedad de la falta y no automáticamente aplicar el plazo máximo en ella previsto.

10. Con base en lo expuesto, es claro que la finalidad de la norma es garantizar, en mayor medida, la transparencia e independencia en la tramitación de procesos disciplinarios en contra de operadores judiciales, cuyas faltas sean o se presuman “*graves o gravísimas*” y no en otros supuestos, de acuerdo a lo determinado en el propio Código Orgánico de la Función Judicial. Ello en el entendido que, por lo crítico de la falta, puede resultar necesario separar al operador judicial de la sustanciación de la causa para evitar que se profundice el defecto procesal, y así garantizar un sistema de justicia eficaz y transparente, lo que en ningún momento significa que se vulnera los derechos y garantías básicas del debido proceso que le asiste al operador de justicia, así como no le obsta de activar los mecanismos procesales correspondientes si considerare que el debido proceso no se ha respetado.
11. Por ello, y en armonía con la Constitución y los derechos fundamentales garantizados en la Carta Magna, se desprende la importancia de la norma *in examine*, en la que se materializa la obligación del Consejo de la Judicatura de garantizar la eficacia de la administración de justicia, sin perjudicar en demasía los derechos de los servidores judiciales, toda vez que la suspensión de sus funciones, conforme se detalló *ut supra*, procede únicamente en circunstancias excepcionales, de forma motivada y dentro de un límite temporal, pues de resultar pertinente y legal la actuación del operador de justicia finalizará la suspensión y se reintegrará a sus funciones.

## II. Conclusión

12. En virtud de los argumentos esgrimidos, resaltamos la importancia de la norma cuya constitucionalidad fue controvertida, pues, a nuestro criterio, busca evitar comprometer procesos disciplinarios en contra de operadores judiciales, los cuales, siempre y cuando respeten las garantías básicas del debido proceso, son un componente esencial del Estado de Derecho y la independencia e imparcialidad de la Función Judicial.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE  
Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado digitalmente  
por CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.01.28  
12:23:40 -05'00'

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET  
Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2022.01.28  
11:56:00 -05'00'

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 10-09-IN, fue presentado en Secretaría General, el 25 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0010-09-IN y acumulados**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente conjunto que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.