



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**DOCTORA DANIELA SALAZAR MARÍN**  
**JUEZ CONSTITUCIONAL SUSTANCIADORA DEL CASO N. 123-21-IN**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**FABIÁN POZO NEIRA**, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 22-22-IN**, intervengo en la presente **Acción Pública de Inconstitucionalidad** (en adelante, “API”) propuesta **por el fondo** en contra del penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 21 letra c) del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial (en adelante, “Disposiciones Impugnadas”), en los siguientes términos:

### I ANTECEDENTES

- 1.1 La Comisión Legislativa y de Fiscalización 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 2 de febrero de 2009 y se pronunció respecto a la objeción parcial del Presidente de la República a esa fecha el 3 de marzo del 2009.
- 1.2 En tal sentido, en ejercicio de las atribuciones que le confería el artículo 17 del Régimen de Transición de la Constitución vigente y las normas contenidas en el Mandato Constituyente 23 para la conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, el 04 de marzo de 2009 la Asamblea Nacional promulgó el Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, “COFJ”), mismo que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544 del 09 de marzo de 2009.
- 1.3 Por otro lado, el Pleno del Consejo de la Judicatura (período 2013-2018), mediante resoluciones No. 184- 2013, de 14 de noviembre de 2013, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 152 de 27 de diciembre de 2013 y No. 029-2015 de 25 de febrero de 2015, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 455 de 10 de marzo de 2015 y sus reformas respectivas; expidió el “Reglamento para para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura”.
- 1.4 Posteriormente, la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 345 de 08 de diciembre de 2020; y, con ello, mediante Resolución No. 038-2021 del 08 de abril de 2021, en ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 181 de la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “Constitución”) y en el artículo 264 numeral 10 del COFJ, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió expedir el “Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial” (en adelante, “Reglamento Disciplinario”).

- 1.5 El 17 de marzo de 2022 el abogado Jorge Mauricio Apolo Aguilar, por sus propios y personales derechos, presentó una Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de las Disposiciones Impugnadas.
- 1.6 El 27 de abril de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por las juezas constitucionales doctoras Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional doctor Alí Lozada Prado, avocó conocimiento de la causa, disponiendo que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas en el término de quince (15) días desde la notificación del auto (10 de mayo de 2022).
- 1.7 La API se ha presentado como una inconstitucionalidad por el fondo en contra del penúltimo inciso del artículo 106 del COFJ y artículo 21 letra c) del Reglamento Disciplinario. Se alega que las Disposiciones Impugnadas atentan contra varias disposiciones constitucionales, entre estas, los artículos 66 numeral 4; 75 y 82 de la Constitución.
- 1.8 Sobre la base de todo lo expuesto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, ratificando desde este momento que defenderemos la constitucionalidad de las Disposiciones Impugnadas.

## II

### DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

*Sobre la supuesta violación al derecho a la Seguridad Jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución de la República. -*

- 3.1 De manera general, el Legitimado Activo sostiene que el penúltimo inciso del artículo 106 del COFJ y artículo 21 letra c) del Reglamento Disciplinario vulneran el derecho a la seguridad jurídica, derecho a la igualdad –jurídica-; y, el derecho a la tutela judicial efectiva, los referidos artículos, a la letra mandan:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“Art. 106.- PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. - La acción disciplinaria prescribe:*

- 1. Por infracciones susceptibles de sanción pecuniaria o de amonestación en el plazo de treinta días;*
- 2. Por infracciones susceptibles de sanción de suspensión de funciones sin goce de remuneración en el plazo de sesenta días; y,*
- 3. Por las infracciones susceptibles de destitución, en el plazo de un año, salvo las que estuvieren vinculadas con un delito que prescribirán en cinco años, sin perjuicio del régimen de prescripción del delito o de la acción establecida en la ley.*

*Los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán, en el caso de queja o denuncia desde que se cometió la infracción; **y en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora.***

*La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente”. (énfasis añadido)*

*“Art. 21.-De la prescripción. -De conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, la acción disciplinaria prescribe:*

*(...)*

*c) Por infracciones susceptibles de sanción de destitución, en el plazo de un año, el mismo que se contará en el caso de denuncia desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; **y, en el caso de acciones de oficio, desde la fecha en que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora**”. (énfasis añadido)*

- 3.2 Ahora bien, en este acápite nos pronunciaremos respecto a la presunta violación al derecho a la seguridad jurídica. En cuanto a que, de acuerdo con el Legitimado Activo, las Disposiciones Impugnadas no son claras y generan incertidumbre.
- 3.3 De conformidad con el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- 3.4 El Legitimado Activo sostiene que, en concreto, las Disposiciones Impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica por lo siguiente:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“En el caso concreto nos encontramos con la prescripción del ejercicio de la acción, que en su caso debe contener un plazo desde el cometimiento de la infracción hasta el momento en que se va iniciar la acción disciplinaria, es así que nos encontramos que el artículo del COFJ necesariamente debe contener un plazo máximo desde el supuesto cometimiento hasta el momento en que se va iniciar el respectivo sumario, para que de esta forma la norma cumpla con el principio de claridad, por cuanto de forma general la ciudadanía y de forma particular el implicado en la supuesta infracción sabe de forma específica en qué momento desde que cometió la infracción puede acogerse a **este derecho de prescripción.**”*

### 3.5 Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha señalado:

*“La Constitución de la República en su artículo 82 define que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

*Sobre el alcance de esta norma constitucional, la jurisprudencia de este Organismo ha expresado de manera reiterada 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; este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>1</sup>.*

*“El artículo 82 de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, la cual se funda "en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes ". De este modo, se reconoce en la seguridad jurídica, además de un derecho para las personas, una norma de acción para los órganos estatales, que le impone a los mismos, la obligatoriedad de ejercer las potestades públicas, de conformidad con las normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios.*

*Desde una perspectiva formal y clásica, mediante la seguridad jurídica se les garantiza a las personas tener la capacidad de predecir la forma y consecuencias que envolverán las actuaciones de los órganos estatales y de actuar en consecuencia. En este contexto, constituyen parámetros por medio de los cuales se logra alcanzar y mantener el precitado ambiente de predictibilidad socio-jurídica,*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1335-16-EP/21 dentro del caso No 1335-16-EP del 20 de enero de 2021.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*la existencia de normas públicas, generales, claras, estables, de cumplimiento posible, irretroactivas, no contradictorias, y aplicadas de manera consistente y regular.*

*En la esfera judicial, la vigencia de una noción de seguridad jurídica como la expuesta, sólo tiene cabida, a partir de una concepción particular del Derecho, a través de la cual se lo concibe como un sistema pleno y determinado de disposiciones jurídicas, que garantiza la certeza de su contenido normativo; y, por ende, la previsibilidad y objetividad de las decisiones judiciales. Sin embargo, en la actualidad se reconoce ampliamente que esta aspiración ideológica del Derecho como un sistema objetivo, pleno y determinado, se encuentra bastante alejada de la realidad. En efecto, los operadores jurisdiccionales en multiplicidad de ocasiones, se hallan frente a casos difíciles, cuya resolución no es posible de obtenerse por intermedio de un razonamiento deductivo, ya sea porque la prueba de los hechos no se encuentra previamente tasada, o porque la norma o normas vinculadas a los hechos, adolecen de vicios de vaguedad, ambigüedad o contradicción, lo que termina por imposibilitar una aplicación subsuntiva del Derecho.”<sup>2</sup>.*

Al respecto, cabe mencionar que las normas acusadas de inconstitucionales cumplen los presupuestos de preexistencia, claridad, publicidad y aplicabilidad por las autoridades competentes, establecidos en el artículo 82 de la Constitución de la República, brindando a sus destinatarios la certeza suficiente de las actuaciones de la administración, el Consejo de la Judicatura en ejercicio de la potestad disciplinaria, en este caso; así como de sus consecuencias, en el ejercicio de la acción disciplinaria.

- 3.6 Por otra parte, debemos referirnos también a la errónea afirmación realizada por el legitimado activo respecto a que la prescripción es un derecho. La prescripción no es un derecho sino una circunstancia en virtud de la cual cesa la capacidad de poder punitivo, es decir, se extingue el derecho del Estado a imponer una sanción.

La naturaleza jurídica de la prescripción no es, entonces, la de un derecho, sino la de una excepción, entendida esta como una herramienta procesal para la defensa del demandado que tiene como fin evitar que una causa siga su curso. Así lo reconoce, por ejemplo, el artículo 153 del Código Orgánico General de Procesos al contemplar entre las excepciones previas, la prescripción.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1742-13-EP/20 dentro del caso No. 1742-13-EP del 15 de enero de 2020.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Se debe agregar también, que la prescripción debe ser declarada por una autoridad judicial o administrativa, según la naturaleza de la acción, tal como lo exige, por ejemplo, el artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal; mientras que, los derechos, no requieren dicha formalidad.

### 3.7 El legitimado activo agrega que:

*“La norma atacada es inconstitucional pues no es clara, ya que crea incertidumbre, pues la conducta del servidor judicial cuando se inicia de oficio el sumario puede ser juzgada en cualquier momento so pretexto de iniciarla de oficio, no se sabe en qué momento esa conducta prescribirá, pudiendo un sumario administrativo iniciarse después de varios años, ya que no hay un límite de tiempo desde el cometimiento de la infracción.”*

### 3.8 La Constitución de la República del Ecuador ha consagrado al principio dispositivo<sup>3</sup> como rector en todos los procesos, especialmente en materias no penales. No obstante, nuestro ordenamiento jurídico también ha reconocido la potestad que tienen los órganos de justicia y servidores públicos dentro de los procedimientos que les corresponde tramitar, para actuar por su propia iniciativa y/o de oficio, a efectos de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

### 3.9 En este marco, el artículo 76, numeral 1 de la Constitución señala: *“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: 1. **Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes** (...)”* (énfasis añadido).

### 3.10 Conforme lo señala el artículo 178 inciso segundo de la Constitución, así como el artículo 254 del COFJ, el Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial; entre sus funciones, de conformidad con el artículo 181, numerales 1 y 5 de la Constitución, se encuentran definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, así como velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

### 3.11 Por su parte, el artículo 233 de la Constitución prevé que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos

---

<sup>3</sup> Proceso sólo puede iniciarse a instancia de quien pretende la tutela de un derecho y no puede desarrollarse sino mediante el impulso de las partes.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

públicos; y, el artículo 11.3 *ibídem* establece que los derechos y garantías establecidos en la Constitución serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

3.12 En razón de las normas mencionadas, se ha previsto en el artículo 113 del COFJ, que el ejercicio de la acción disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura se puede ejercer de oficio o por denuncia. Por su parte, los artículos 175 y 183 del Código Orgánico Administrativo establecen que tanto el inicio de las actuaciones previas como del procedimiento administrativo como tal, pueden iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada.

3.13 En este marco, el artículo 106 del COFJ ha fijado los plazos de prescripción de la acción disciplinaria, conforme el tipo de infracción: (i) sanción pecuniaria o de amonestación - 30 días; (ii) suspensión de funciones sin goce de remuneración- 60 días; y, (iii) destitución - 1 año.

Adicionalmente, establece el mencionado artículo que dichos plazos de prescripción, en el caso de queja o denuncia, se contarán desde que se cometió la infracción; y en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora; es decir se encuentran claramente definidos los plazos y la fecha desde que empiezan a contarse, por lo tanto, el argumento del accionante en cuanto a que no se cuenta con dicha certeza, se cae por su propio peso.

3.14 En este orden, el Reglamento Disciplinario, norma infra legal, en plena armonía con el COFJ norma infra constitucional; y ésta a su vez en plena armonía con la Constitución, de manera particular, en su artículo 21 establece el plazo de prescripción de la acción disciplinaria respecto cada una de las infracciones establecidas en el artículo 106 del COFJ, a saber:

- a) Por infracciones susceptibles de sanción pecuniaria o de amonestación en el plazo de 30 días: el plazo de prescripción se contará en el caso de denuncia desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; y, **en el caso de acciones de oficio**, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora;
- b) Por infracciones susceptibles de sanción de suspensión sin goce de remuneración, en el plazo de 60 días: el plazo de prescripción se contará en el caso de denuncia, desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; y, en el caso de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**acciones de oficio**, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora; y,

- c) Por infracciones susceptibles de sanción de destitución, en el plazo de 1 año: el plazo de prescripción se contará en el caso de denuncia desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; y, en el **caso de acciones de oficio**, desde la fecha en que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora.

3.15 Conforme se puede observar, los plazos de prescripción son cortos, inclusive en el caso que opere la sanción de destitución de un servidor de la función judicial, misma que conforme el artículo 108 del COFJ se aplica por infracciones graves, determinadas en dicho artículo; el plazo es de un año; por ello, resulta necesario que el plazo para la prescripción de la acción disciplinaria de oficio inicie desde la fecha en que el Consejo de la Judicatura tuvo conocimiento de la infracción cometida, caso contrario, en el supuesto que el plazo de prescripción inicie desde el cometimiento de la infracción, y el Consejo inicie **de oficio** la acción, la misma podría ser inaplicable, dado que para la mayoría de los casos (en la situación propuesta), la acción se encontraría prescrita, con el grave resultado de que los servidores de la función judicial que han incumplido en sus funciones quedarían exentos de sanciones. Me refiero una vez más, al caso de que el ente sancionador tenga conocimiento de la infracción en un período posterior a treinta días, sesenta días o un año.

3.16 Es importante manifestar en este contexto, que el sentido de la norma es claro, cuando la acción disciplinaria inicie de oficio, el plazo de prescripción de dicha acción prescribe dentro de 30 días, 60 días o un año (dependiendo de la infracción) desde que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora de la presunta infracción, caso contrario la actuación de oficio pierde el propósito determinado en la ley.

3.17 En consecuencia, de acogerse el argumento esgrimido por el Legitimado Activo, se estarían incumpliendo con las disposiciones constitucionales antes mencionadas, por cuanto el Consejo de la Judicatura como órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, se vería impedido de velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, pues las políticas implementadas a través del COFJ y del Reglamento Disciplinario para el mejoramiento y modernización del sistema judicial quedarían sin cumplirse, y a contrario de lo que dispone el artículo 233 de la Constitución, los servidores públicos quedarían exentos de responsabilidades por actos considerados anómalos, realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3.18 Las afirmaciones anteriores demuestran que las Disposiciones Impugnadas no violentan de ninguna manera el derecho a la seguridad jurídica, dado que el artículo 106 del COFJ, y en particular su penúltimo inciso, constituye una norma jurídica previa, clara, pública y aplicada por el Consejo de la Judicatura como autoridad competente; y, además, éste se ve complementado por el artículo 21 del Reglamento Disciplinario.

### ***Sobre la supuesta violación al Principio de Igualdad Jurídica contemplado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución. -***

3.19 La Constitución en su artículo 66 numeral 4, establece lo siguiente:

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*(...)*

*4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.*

3.20 El Legitimado Activo sostiene que:

*“Los funcionarios que se vean sometidos a las acción disciplinaria de oficio no son tratados de la misma forma con los funcionarios a quienes se les inicia mediante queja y denuncia pese a que hayan cometido la misma infracción, pues los que son sumariados de oficio no pueden hacer uso del mismo tiempo para ejercer su **derecho de prescripción**, esto debido a que el plazo desde el cual se contabiliza es diferente, ya que ellos se les computa no desde que la infracción fue cometida, sino desde que el órgano sancionador tuvo conocimiento, por tal motivo existe un trato diferenciado para esta clase de funcionarios que en teoría no sabrán en qué momento su conducta prescribirá pues la misma no se contabiliza para el cálculo de aquella.”*

3.21 Respecto del derecho a la igualdad, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 002-14-SIN-CC, ha mencionado que:

*“(…) es preciso anotar que existe una distinción entre la denominada igualdad formal o igualdad ante la ley, y la igualdad material o igualdad real. En términos jurídicos ambos tipos de igualdad poseen un mismo núcleo común que consiste en la comparabilidad de ciertas características para establecer su aplicación; no obstante, divergen en sus efectos, enfocándose el primer tipo en la restricción de la discriminación y el segundo en el respeto a la diferencia. Así, la igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios, mientras que la igualdad material no tiene que ver con cuestiones formales, sino con la real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*evitar injusticias. Esta clasificación se encuentra contenida en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, que consagra el derecho de las personas: “[...] a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”<sup>4</sup>.*

- 3.22 Es así que el principio de igualdad ha sido considerado doctrinariamente como una de las bases fundamentales de toda sociedad bien organizada y del Estado constitucional; este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos.

Así lo ha expresado también la misma Corte Constitucional:

*“El derecho de igualdad constituye uno de los pilares de toda sociedad organizada y de todo Estado constitucional, el cual presupone que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre los individuos que la conforman.*

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que para el análisis de una actuación contraria al derecho de igualdad deben ser puestos a consideración del juzgador casos análogos que le permitan realizar las debidas comparaciones respecto de situaciones supuestamente desiguales o discriminatorias, entre sujetos, para tal efecto, el Accionante deberá aportar el recurso probatorio pertinente.*

*No obstante lo anterior, esta Sala advierte que el Accionante se ha limitado a afirmar que la Resolución expedida por el Comité vulneró su derecho a la igualdad y a la no discriminación, por cuanto negaron su impugnación sin haber escuchado su petición mediante audiencia, tal como sí lo habría realizado en otros casos, sin embargo, el accionante no presentó justificación alguna respecto de la existencia de aquellos casos análogos de impugnación, en los cuales, el comité haya convocado a audiencia.*

*En virtud de lo anterior, esta Sala no cuenta con elementos de convicción necesarios para admitir la pretensión [...], y reitera que de la revisión íntegra del proceso de primera instancia, así como del proceso constitucional, no constan casos que guarden similitud fáctica con el acto impugnado, y en los cuales el Comité haya actuado de manera diferenciada, esto es convocando a audiencia pública.*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-14-SIN-CC dentro del caso No. 0056-12-IN y 0003-12-IA ACUMULADOS del 14 de agosto de 2014.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Bajo ese contexto, la ausencia de elementos que permitan a este Tribunal realizar una labor interpretativa de casos análogos, hace imposible establecer diferencias y/o semejanzas en el tratamiento de otros sujetos en relación a los cuales el Accionante se siente discriminado”<sup>5</sup>.*

3.23 En la presente acción, el legitimado activo también se ha limitado a alegar una supuesta vulneración de su derecho a la igualdad, sin presentar ni aportar con casos análogos en los que se hayan presentado situaciones o actuaciones desiguales en desmedro del derecho invocado y que le permitan a la Corte valorar si el trato es, efectivamente, discriminatorio.

3.24 En cuanto al trato discriminatorio, la Corte ha señalado también que:

*“La definición anterior tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; (3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”<sup>6</sup>.*

3.25 En el caso que nos ocupa, fácilmente se puede apreciar la inexistencia de los tres elementos exigidos por la Corte: (i) No existe la comparabilidad, porque el legitimado activo pretende comparar dos situaciones jurídicas (la prescripción de la acción disciplinaria de oficio, frente a la prescripción de la acción disciplinaria por denuncia o queja), y no dos sujetos derechos; (ii) No se constata un trato diferenciado por ninguna de las categorías enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República (categorías que tienen relación con la identidad de la persona); y, (iii) No se verifica un resultado discriminatorio porque, como ya se dijo, no se han presentado casos análogos que demuestren tratos diferenciados y/o discriminatorios.

3.26 En este sentido, el Principio de Igualdad implica, entre otras cosas, que un derecho que le está reconocido a las personas no puede ser negado o restringido a nadie, y

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Resolución No. 0009-15-RA dentro de la causa No. 0009-15-RA del 28 de marzo de 2019.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 603-12-JP/19 (acumulados) dentro de los casos No. 603-12-JP y 141-13-JP (acumulados) del 05 de noviembre de 2019.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

bajo ninguna circunstancia, de allí, que el Estado de Derechos y Justicia se materializa en el desarrollo progresivo de los derechos, pues solo en base a este permanente accionar se alcanza el modelo constitucional del buen vivir, ideal fundamental del constituyente. En el presente caso no se establece situación de desigualdad alguna, se trata de actuaciones distintas dentro del marco de competencias que tiene el Consejo de la Judicatura, por un lado, actuar ante una denuncia de un tercero; y, por otra, su actuación de oficio. **En ambos casos se establece el mismo plazo de prescripción**, la variante consiste en el establecimiento del momento del inicio de dicho plazo, pero en cualquier caso (ya sea una actuación de oficio o a petición de parte) se deberán seguir las normas del debido proceso y sancionar únicamente cuando corresponda, empero la administración no puede faltar a ejercer sus facultades sancionadoras, mismas que podrán ejercerse dentro del plazo establecido en el marco jurídico para las actuaciones de oficio.

- 3.27 Por lo tanto, al no configurarse la transgresión expresa al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, ya que estamos hablando de diferentes circunstancias sin observar el quebrantamiento del derecho a la igualdad a los servidores de la función judicial, esta alegación debe ser desechada por carecer de fundamento fáctico y jurídico.

### ***Sobre la prescripción concebida erróneamente como derecho. -***

- 3.28 Adicionalmente, el Legitimado Activo arguye que “la prescripción como institución jurídica siempre será un derecho, sea en materia civil, penal administrativa, etc.” Aquí con permiso de su Autoridad, voy a detenerme un poco en el análisis para desarrollar de manera breve lo que significa la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora.
- 3.29 Al respecto, cabe mencionar que es incorrecta tal afirmación, por cuanto la prescripción es una institución jurídica que supone que el titular no ha ejercitado su derecho de acción en un cierto tiempo por causas que le son imputables, por lo que la prescripción afecta a la acción de un derecho perfecto y existente. En esta misma línea se ha pronunciado la jurisprudencia al comparar la prescripción con la caducidad, a saber:

*“El fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta, del*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aún de la imposibilidad de hecho. La caducidad opera de manera automática, es decir, "ipso jure", sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el sólo transcurso del tiempo”<sup>7</sup>.*

- 3.30 En tal sentido, mal podría el Legitimado Activo sostener que se ha vulnerado un derecho cuando éste no es considerado como tal por el ordenamiento jurídico. Como se lo ha mencionado anteriormente, tanto en el COFJ como en el Reglamento Disciplinario se ha planteado la prescripción de la acción disciplinaria, a fin de que los actos de la administración no queden expuestos a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, pues a fin de evitar una incertidumbre continua en la vida administrativa, y precautelar la seguridad jurídica, es que se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés del particular no puede hacerse valer.
- 3.31 Sin duda, el Legitimado Activo confunde el alcance del principio de igualdad en materia constitucional es igualdad material y formal con la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, el cual se encuentra recogido en los artículos 11.3; 76.1; 178 segundo inciso; y, 233 de la Constitución; y, artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, que de manera general permitan a la administración pública, cuando se trate de una infracción oculta, sancionar desde el día siguiente a aquel en que la administración tenga conocimiento de los hechos.
- 3.32 Y, es precisamente por lo anterior, que igual plazo de prescripción y misma fórmula de cálculo de plazo que el contenido en las Disposiciones Impugnadas se desarrolla en otros textos normativos de diferentes materias, en casos en que la autoridad sancionadora actúa de oficio. Así, por ejemplo: (i) el plazo de prescripción de la acción por el uso no autorizado del signo distintivo, contemplado en el artículo 468 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación<sup>8</sup>; (ii) el plazo de prescripción de la acción de nulidad del matrimonio,

---

<sup>7</sup> Gaceta Judicial. Año CII. Serie XVII. No. 7. Página 2193 (Quito, 20 de noviembre de 2001).

<sup>8</sup> “Art. 468.- Prescripción de la acción por el uso no autorizado del signo distintivo. - La acción contra un uso no autorizado de un signo distintivo declarado notoriamente conocido prescribirá a los cinco años **contados desde la fecha en que el titular del signo tuvo conocimiento de tal uso**, salvo que éste se hubiese iniciado de mala fe, en cuyo caso no prescribirá la acción”. (énfasis añadido)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

contenido en el artículo 99 del Código Civil<sup>9</sup>; y, (iii) el plazo de prescripción de las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias, contemplado en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Servicio Público<sup>10</sup>, ente otros.

- 3.33 Por lo tanto, no es correcto afirmar que las Disposiciones Impugnadas “no son claras y causan incertidumbre” tal como lo alegado el Legitimado Activo; todo lo contrario, permiten que el Consejo de la Judicatura, además de actuar a petición de parte (queja o denuncia), pueda actuar de oficio para conocer y sancionar toda acción u omisión que se encuentre determinada como infracción disciplinaria en el ordenamiento jurídico vigente, observando las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, el cual es un principio rector de los procedimientos disciplinarios que se tramitan ante el Pleno, Dirección General, Subdirección Nacional de Control Disciplinario y Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura.

### ***Sobre la supuesta violación al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva contemplado en el artículo 75 Constitución. -***

- 3.34 La Constitución en su artículo 75, establece lo siguiente:

*“Art. 75.- 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”.*

- 3.35 Este derecho, conforme ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia constitucional, es un derecho complejo, constituido por una serie de elementos. La Corte Constitucional sobre este derecho, ha sostenido lo siguiente:

*“El llamado Derecho a la Jurisdicción se consagra en la tutela judicial efectiva, desde el cual el debido proceso comienza a integrarse en cada etapa del procedimiento, con exigencias autónomas. El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia,*

---

<sup>9</sup> “Art. 99.- La acción de nulidad del matrimonio prescribe en el plazo de dos años contados desde la fecha de la celebración, **del momento en que se tuvo conocimiento de la causal invocada** o que pueda ejercerse la acción”. (énfasis añadido)

<sup>10</sup> “Art. 92.- Prescripción de acciones. - Las acciones que concede esta Ley que no tuvieren término especial, prescribirán en noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado personalmente a la servidora o servidor público con la resolución que considere le perjudica. Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, **término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción** o desde que se impuso la sanción”. (énfasis añadido)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas. Este es un concepto abierto, de cierta abstracción y generalidad que proyectan diligencias implícitas que perduran y se consolidan sin discusión, cuyo alcance y contenido, según la doctrina constitucional, comprende: i) recurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil; ii) acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado; iii) a un juez natural e imparcial; iv) a la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción; v) a la interpretación de las normas reguladores de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión, evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (in dubio pro actione); vi) a que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados; vii) a la no aplicación en forma retroactiva de nuevas pautas jurisprudenciales con relación a los requisitos de admisibilidad, a fin de evitar situaciones de desamparo judicial; viii) a petitionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende; ix) al cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable a ser oído, y a ofrecer y producir la prueba pertinente antes de dictarse sentencia; x) a una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas; xi) a impugnar la sentencia definitiva; xii) a tener la posibilidad de ejecutar en tiempo y forma la sentencia y, por ende, a su cumplimiento por parte de la autoridad condenada; xiii) al desarrollo del proceso en una dimensión temporal razonable; y, xiv) a contar con asistencia letrada.”<sup>11</sup>*

- 3.36 El Legitimado Activo sostiene que se vulnera este derecho “*al no ser juzgado el funcionario judicial en un plazo razonable*”. Este argumento, como se puede observar no guarda consonancia con lo que la jurisprudencia ha establecido como alcance y contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Pues, como se ha explicado anteriormente, el penúltimo inciso del artículo 106 del COFJ, así como el artículo 21.c. del Reglamento Disciplinario, no implica bajo ninguna circunstancia que el servidor de la función judicial se quede en indefensión ante una acción disciplinaria.
- 3.37 El sumario disciplinario previo a su inicio contempla: (i) una fase investigación, y (ii) un examen de admisibilidad, el cual abarca un análisis de forma y fondo. De ser admisible, se procede (iii) con la notificación; (iv) contestación; (v) etapa probatoria; (vi) resolución motivada; (vii) ejecución de la resolución; y, (viii) recurso de apelación.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-14-SEP-CC dentro del caso No. 1026-12-EP del 09 de enero de 2014.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 3.38 Por lo tanto, al contemplarse un debido proceso, y establecerse el mismo plazo de prescripción para la acción de disciplinaria ya sea por actuaciones oficio, denuncia o queja (30 días, 60 días o 1 año), debe desecharse esta acusación por cuanto no se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva por las razones antes anotadas.

### IV PETICIÓN

De la argumentación expuesta, en el marco de las disposiciones aquí analizadas, y en aras de salvaguardar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en el penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 21 letra c) del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, se solicita a su Autoridad declare la constitucionalidad de tales disposiciones. Asimismo, respetuosamente manifestamos que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*, y a lo ordenado en los números 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### V AUTORIZACIÓN

Autorizo a los abogados Isabel Noboa Nowak, Carla Guerra Barreiro, Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes Idrovo, Joaquín Ponce Díaz, asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Fabián Pozo Neira  
**SECRETARIO GENERAL JURÍDICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**