

Juicio No. 17250-2019-00130

JUEZ PONENTE: PACHECO CABRERA JUANA NARCISA, JUEZA DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA
AUTOR/A: PACHECO CABRERA JUANA NARCISA
SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. Quito, viernes 21 de agosto del 2020, a las 10h39.

VISTOS.- El Tribunal Ad-quem se encuentra integrado por las doctoras Narcisa Pacheco Cabrera (Ponente) y Elsa Paulina Grijalva Chacón y doctor Fabricio Rovalino Jarrín, Juezas y Juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, en contra de la sentencia dictada por las doctoras Silvana Lorena Velasco Velasco y Zaskya Paola Logroño Hoyos y doctor Galo Ramiro Rumiguano Urbano, juezas y juez del Tribunal de Garantías Penales de la parroquia Iñaquito, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, de 22 de noviembre de 2019, las 08h55. Siendo el estado procesal el de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO: COMPETENCIA.- Este Tribunal de Alzada tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, señor RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, de conformidad con lo previsto en el segundo inciso, numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), en concordancia con lo previsto en el numeral 8 del Art. 8 y Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (en adelante LOGJCC); y, conforme lo establecido en el numeral 1 del Art. 208 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ).

SEGUNDO: VALIDEZ PROCESAL.- En la tramitación de la presente causa se han observado las garantías básicas del debido proceso constitucional y legal, como lo establecen los Arts. 75, 76, 86, 168.6 y 169 de la CRE; y, Art. 8 y siguientes de la LOGJCC, por lo que se declara su validez.-

TERCERO: ANTECEDENTES.-

3.1.- Resumen del contenido de la demanda de la accionante:

Esta acción de protección fue presentada por el señor RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, en contra del Consejo de la Judicatura; como tercero con interés, comparece la Procuraduría General del Estado; y, como *amicus curiae* comparece el doctor Luis Fernando Ávila Linzán.

La actuación de autoridad pública no judicial que se impugna es la Resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del Expediente Disciplinario MOT-309-UCD-013-MQ, de 23 de octubre de 2013, en la que se declaró la manifiesta negligencia del accionante y se resolvió la sanción de destitución de su cargo como juez de primer nivel, del Juzgado Vigésimo Sexto de lo Civil de Manabí, con sede en el cantón El Carmen.

En la relación circunstanciada de los hechos expone: “1. El 07 de diciembre de 2009, mediante acción de personal no. 2399-DNP, que regía a partir del 22 de diciembre de 2009, fui nombrado Juez de lo Civil del Juzgado Multicompetente Vigésimo Sexto del Cantón El Carmen de la provincia de Manabí el mismo juzgado que se encontraba funcionando al público por varios meses sin Juez por destitución del titular. 2.- El día 23 de mayo de 2011 avoqué conocimiento del juicio N° 2004-144 de prescripción adquisitiva de dominio. Al recibirlo de secretaría, lo proveyó y dispuso que se incorporen los numerosos escritos pendientes, sea arreglado el folio y se pase para elaborar la respectiva sentencia. 2.1.- En el mes de julio de 2011, me ausenté por enfermedad por varios días debido al exceso de carga laboral, sin alcanzar a resolver dicho juicio hasta el 2 de agosto de 2011, en que fui abruptamente cesado en virtud de la resolución No. 001-2011 del Consejo de la Judicatura, que puso fin a todos los nombramientos provisionales. 3.- El día 13 de octubre de 2011, (...) los señores Eulogio Amado Vallejo Castro y Florencia Monserrate Bernita Barros, presentan una denuncia, dirigida al ingeniero Paulo Rodríguez, quien aquel entonces era el presidente del Consejo Nacional de la Judicatura transitorio, sin señalar contra quien iba dirigida la denuncia sobre el juicio 2004-144. 4.- El 15 de noviembre de 2011 el Delegado Distrital de la Unidad de Personal del Consejo de la Judicatura de Manabí Ab. Aminda Zambrano de Alsa, provee la denuncia disponiendo que en el término de 5 días los denunciantes concurren a reconocer firma y rúbrica. (...) 5.- El 22 de mayo de 2012, las 13h23, el Coordinador de la Unidad de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Manabí Dr. Orly Delgado García, “avoca conocimiento” del expediente, asignándole el número 150-2011, pero a la vez, sin encontrar méritos y considerando que, al no haberse cumplido con el requisito de reconocimiento de firmas, se abstenía a tramitarla. 6.- El 24 de agosto de 2012, las 11h30, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Manabí suscrito por el ingeniero. Rafael Saltos Rivas, avoca conocimiento del presente sumario y dispone se “inicie la respectiva investigación y presente su informe en el término no mayor a quince días”. 7.- El 18 de septiembre de 2012, la coordinadora de la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura de Manabí Ab. Angélica Roben Moreira, sugiere el inicio de sumario disciplinario de oficio 8.- El 1 de noviembre de 2012, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura

de Manabí ingeniero Rafael Saltos Rivas, dicta auto de apertura del sumario disciplinario, dando trámite a la denuncia presentada ante el Ing. Paulo Rodríguez, presidente del Consejo de la Judicatura y dispuso que se cite a las partes “con copia del informe emitido por la coordinadora, así como del presente auto a fin de que dentro del término de cinco días den contestación al hecho investigado”. 9.- El 3 de abril de 2013, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, Ingeniero Rafael Saltos Rivas, mediante informe motivado recomendó lo siguiente: “7. La recomendación sobre el tipo de sanción que, a criterio de la autoridad informante, deberá imponerse al servidor sumariado: salvo vuestro mejor criterio, recomiendo que a los ex servidores Judiciales: ...Dr. Rubén Darío Báez Quishpe.... se los sancione con la destitución de su cargo, previsto como sanción disciplinaria en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial ...”. 10.- El Pleno del Consejo de la Judicatura en sesión ordinaria, celebrada el día 16 de octubre del 2013, a través de resolución no. 156-2013, dispuso a mi favor lo siguiente: “Nombrar a usted Jueza/Juez de conformidad a los resultados finales del concurso de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social en el que usted postuló”. Es decir, me otorgó nombramiento de Juez, conforme los resultados finales del concurso público de méritos, oposición, impugnación ciudadana y control social, convocado el 16 de septiembre del 2012, para el que postulé cumpliendo con todos los requisitos, resultando uno de los ganadores y habilitándome para el nombramiento de Juez, conforme se me notificó por correo electrónico el 22 de octubre del 2013, para tomar posesión del cargo de Juez en el cantón El Carmen, provincia de Manabí. 11.- El 23 de octubre de 2013, a las 16h35, el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario no. MOT-309-UCD-013-MQ, instaurado en mi contra, resolvió: “8.1 acoger el informe motivado expedido por el Director Provincial de Manabí del Consejo de la Judicatura. 8.2 Declarar la responsabilidad administrativa de los doctores (...) Rubén Darío Báez Quishpe, por haber incurrido en manifiesta negligencia en sus actuaciones dentro del juicio civil de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio número 144-2004 tramitado en el Juzgado Vigésimo Sexto de lo Civil de Manabí con sede en El Carmen, conducta tipificada como infracción disciplinaria en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial “8.3 Imponer a (...) Rubén Darío Báez Quishpe la sanción de destitución. (...)”. 12.- Como se observa a simple vista, con fecha 22 de octubre de 2019, mediante correo electrónico institucional del Consejo de la Judicatura, me notificó como el elegible para ser nombrado Juez, de conformidad a los resultados finales del concurso de méritos, oposición, impugnación ciudadana y control social en el que postulé, sin embargo, debido a la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 23 de octubre de 2019, a las 16h35, se vulneró mis derechos fundamentales adquiridos, evitando así que pueda posesionarme como Juez del cantón El Carmen, provincia de Manabí (...)”.

Respecto a la violación al derecho a la seguridad jurídica señala: “En el presente caso, como se observa de los antecedentes el día 23 de mayo de 2011 avoqué conocimiento del juicio n° 2004-144 de prescripción adquisitiva de dominio, al recibirlo de secretaría. Esta providencia

fue el elemento con el que se consideró para señalar que yo había incurrido en la supuesta infracción tipificada en el art. 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial , por lo que, la infracción se cometió a la fecha de avocar conocimiento de la causa prenombrada, por supuestamente no poder resolverla inmediatamente. Con fecha 2 de agosto de 2011, fui cesado en virtud de la resolución No. 001-2011 del Consejo de la Judicatura, que puso fin a todos los nombramientos provisionales y, posterior a este hecho, con fecha 13 de octubre de 2011, se presentó una denuncia hacia la máxima autoridad del Consejo de la Judicatura transitoria, sin identificación de sujeto pasivo de una supuesta infracción, en la que se señalaba que hasta esa fecha pese a que existía la disposición de autos para resolver, no se había dictado sentencia. Como se observa del expediente disciplinario, con fecha 15 de noviembre de 2011, el Director Provincial y delegado Provincial del Consejo de la Judicatura de Manabí provee la denuncia disponiendo que en el término de 5 días los denunciantes concurren a reconocer firma y rúbrica; de esta disposición, por incumplimiento de la misma y por el transcurso del tiempo, con fecha 22 de mayo de 2012, las 13h23, el Coordinador de la Unidad de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Manabí Dr. Orly Delgado García, mediante providencia señala textualmente: "...por las puntualizaciones anteriormente expuestas, me abstengo de tramitar la indicada denuncia...", denuncia que recalco, era sobre la base de la providencia de 23 de mayo de 2011, misma que siempre se consideró como el hecho de la infracción, por tanto los términos legales corrían a partir de esta fecha. Como se observa del proceso, el 24 de agosto de 2012, las 11h30, el ingeniero Rafael Saltos Rivas, dispone "se inicie la respectiva investigación y presente su informe en el término no mayor a quince días". Resumiendo, este punto, a partir de la fecha de la supuesta e inexistente infracción, esto es la providencia del 23 de mayo de 2011, ha pasado un año cinco meses aproximadamente y aun así siguieron tramitando el expediente disciplinario, pese a ir en contra de los términos legales, actuar violatorio a la seguridad jurídica, puesto que el Código Orgánico de la Función Judicial señalaba y señala de manera taxativa que: art. 106 numeral 3.- "Art. 106.- La acción disciplinaria prescribe: 3. Por las infracciones susceptibles de destitución, en el plazo de un año, (...) 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 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." La autoridad sancionatoria irrespetó lo que señalaba la norma citada, ya que esta es: clara, previa, pública y que debió aplicarse, vulnerándose así el derecho a la seguridad jurídica (...)."

Alega también la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de tipicidad previsto en el artículo 76.3 de la Constitución de la República, así como, en la garantía de cumplimiento de las normas contenida en el 76.1 ídem. Al respecto dice: "Al señalar que existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica, tanto en lo que concierne a no observar los términos máximos que se tenían para realizar cada etapa procedimental; falta de

individualización de sujetos pasivos, responsabilidad y materialidad de la supuesta infracción; y, falta de autoridad competente, se vulneró conjuntamente el derecho al debido proceso, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador (...) se prefirió transgredir la norma constitucional al no garantizar mis derechos como parte, ya que consideró que la infracción se generó años atrás de mi nombramiento declarándome responsable del tiempo de retardo (...). Señor Juez constitucional, en el presente caso, el Pleno del Consejo de la Judicatura a través de su resolución de 23 de octubre del 2013; las 16h35, ha vulnerado gravemente mi derecho al debido proceso en la garantía básica de aplicación de tipicidad toda vez que me ha sancionado con destitución del cargo de Juez en el cantón el Carmen, por supuestamente haber incurrido en la infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial , esto es, manifiesta negligencia. Al respecto, el numeral 7 del artículo 109, del Código Orgánico de la Función Judicial vigente hasta la reforma obrante en Registro Oficial No. 490 - miércoles 13 de julio de 2011 segundo suplemento, establecía: “Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;”. Sin embargo, la norma legal referida (109 numeral 7 del COFJ), claramente establece que el sujeto activo de la manifiesta negligencia, solamente le correspondía al fiscal o al defensor público y no a otro funcionario Judicial. En derecho administrativo sancionador no cabe la interpretación analógica y extensiva, por lo que hay que entender que el legislador al mencionar expresamente a estos dos tipos de funcionarios como sujetos activos de la infracción hace una discriminación del resto de servidores y diferencia dicha falta del catálogo de infracciones disciplinarias contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial . La manifiesta negligencia única y exclusivamente tiene como sujeto activo: al fiscal o al defensor público, aspecto que en el presente caso no se cumplió, toda vez, que, mediante resolución de 24 de febrero de 2016, el Pleno del Consejo de la Judicatura, me destituyó de mi cargo de Juez del Juzgado Vigésimosexto de lo Civil con sede en el cantón el Carmen, provincia de Manabí. La resolución que fue expedida en mi contra, carece de total motivación ya que no existe congruencia entre los hechos tipificados como infracción, esto es considerar que un Juez puede adecuar su conducta a la manifiesta negligencia, falta disciplinaria que conforme lo establecía el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, única y exclusivamente era aplicable a fiscales o defensores públicos (en la época de los hechos)(...). La referida norma legal fue reformada mediante el artículo 6 de la ley s/n ya señalada anteriormente, en donde se incluyó la palabra “Juez” en el numeral 7, antes de la palabra “fiscal”. En otras palabras, antes de julio de 2011, el legislador colocó solamente al fiscal y al defensor público dentro de esta infracción disciplinaria. Luego de dicha fecha (13 de julio de 2011), se incorporó al Juez a este numeral y desde entonces este servidor Judicial también es sujeto activo de esta infracción. El máximo organismo de justicia constitucional del Ecuador, a través de la sentencia no. 083-18-SEP-CC, de 07 de marzo de 2018, emitida dentro del caso no. 1730-12-EP ya se pronunció al respecto del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial toda vez que solamente se puede sancionar a los

sujetos subsumibles en el tipo administrativo específico que a la época de los hechos eran fiscales y defensores públicos. de lo expuesto, claramente se colige que el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la resolución emitida el 23 de octubre del 2013; las 16h35, a través de la cual me destituyó del cargo de Juez por una supuesta infracción cometida con fecha 23 de mayo 2011 día en que avoqué conocimiento del juicio n° 2004-144 de prescripción adquisitiva de dominio, objeto de la denuncia instaurada, vulneró la garantía constitucional del debido proceso sobre no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción administrativa y subsidiariamente al derecho de recibir resoluciones motivadas pues este se refiere al derecho de recibir decisiones debidamente motivadas en el que exige a la administración, el deber de motivar todas las decisiones que emita; es decir, vulnero mi derecho a la motivación, puesto que incumplió con el requisitos de razonabilidad, ya que el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (manifiesta negligencia), era única y exclusivamente aplicable para fiscales y defensores públicos, más no para jueces (...)”.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad entre infracciones y sanciones y principio de igualdad, dijo: “(...) *En el presente caso, se ha expuesto con claridad que la infracción administrativa aplicada al supuesto sujeto activo, no puede ser aplicada en Función del tiempo y de la irretroactividad de la ley, sin embargo en el supuesto no consentido y vulneratorio de derechos fundamentales, de aceptarse la responsabilidad resuelta en contra mía, esta sanción como ya lo he mencionado anteriormente es desproporcionada, pues consta tanto del auto de apertura a sumario administrativo de fecha 1 de noviembre de 2012, como del informe motivado de fecha 3 de abril de 2013 y la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de fecha 23 de octubre de 2013, que la infracción que cometí fue la mora iniciada desde la providencia de fecha 26 de mayo de 2011 en la que avoco conocimiento y solicito autos para resolver hasta la fecha en que fui cesado de mis funciones (...), sin embargo al considerar el tiempo del Juez que me sucedió a la causa, este habría retardado la sentencia por un tiempo de 3 meses aproximadamente, contados desde agosto 2011, hasta el 21 de diciembre de 2011, tiempo en el que resolvió, dando como resultado para el Pleno del Consejo de la Judicatura que el Juez se encontraba en un “lapso aceptable” sin señalar cual era el lapso inaceptable, y por esta consideración se señaló que “el mencionado Juez sumariado no incurrió en infracción disciplinaria alguna*”.

Dice también que se ha vulnerado su derecho a la igualdad pues: “(...) *el hecho fáctico, que dio origen al inicio de un sumario disciplinario en mi contra, mismo que culminó con la destitución de mi cargo de Juez, sancionándome residualmente con las inhabilidades para la Función y la posesión de mi cargo ganado por concurso de méritos y oposición y resuelto por el Pleno el Consejo de la Judicatura con fecha 16 de octubre de 2013, mediante resolución n° 156-2013, (...) en otros casos análogos al mío, en los cuales ha existido retardo en el*

despacho de la causa, ya se ha pronunciado y ha impuesto las sanciones correspondientes, esto es la suspensión de funciones, por haber incurrido en la falta disciplinaria establecida en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial , esto es, vulnerar derechos constitucional (celeridad, diligencia)”.

A continuación, cita varios casos en los que el Pleno del Consejo de la Judicatura se ha pronunciado imponiendo únicamente la sanción de suspensión. *“Las sanciones que se les impuso a los referidos administradores de justicia, fue la suspensión de sus funciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial , toda vez, que el Pleno del Consejo de la Judicatura, consideró que se vulneró el derecho a la celeridad y diligencia; sin embargo, y en evidente vulneración del derecho a la igualdad, en mi caso en particular, se me impuso la sanción de destitución, lo cual, es totalmente desigual, puesto que mi supuesto retraso fue de tan solo de 2 meses aproximadamente, lo cual es mucho menor al tiempo que se demoraron los otros administradores de justicia”.*

Pretensión concreta: *“1.- Se acepte la presente demanda de Acción de Protección. 2.- Se declare que la resolución expedida el 23 de octubre de 2013 a las 16h35, por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario no. MOT-309-UCD-013-MQ, vulneró mis derechos constitucionales (...). 3.- Se disponga la reparación integral de mis derechos constitucionales, conforme lo determina en su totalidad el artículo 17 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para cuyo efecto, mediante sentencia se deberá: a.- Se deje sin efecto la resolución expedida el 23 de octubre de 2013 a las 16h35, por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario no. MOT-309-UCD-013-MQ (...). b.- Se restablezca todos los derechos fundamentales, derecho fundamental adquirido ante el nombramiento resuelto por el Consejo de la Judicatura, celebrado el día 16 de octubre del 2013, a través de la resolución no. 156 2013, como Juez en el cantón el Carmen, provincia de Manabí en razón de la afectación de derechos constitucionales, para lo cual se dispondrá la posesión al cargo que iba el accionante desempeñar conforme el art. 1 de la resolución de marras, mismo que nombra Juez civil de la provincia de Manabí del cantón el Carmen. c.- Que mediante sentencia se disponga el pago de todas las remuneraciones no percibidas, más los beneficios de ley correspondiente, mismos que el accionante no ha percibido durante todo este tiempo, para lo cual y a efectos del cálculo correspondiente, se procederá conforme lo establece el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. d) Disculpas públicas por parte del Consejo de la Judicatura, mismas que serán publicadas en la página web de la institución www.funcionjudicial.gob.ec”.*

3.2.- Derechos constitucionales presuntamente vulnerados: el accionante manifiesta en su demanda que el Consejo de la Judicatura vulneró, en su Resolución N° MOT-309-UCD-013-MQ, los siguiente derechos constitucionales: “(...) *derecho constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso, en las garantías básicas de: cumplimiento de normas y derechos de las parte; aplicación de tipicidad y garantía básica de la proporcionalidad entre infracciones y sanciones, subsidiariamente el derecho a la defensa, pues omitió proceder conforme lo establecido en la Constitución, art. 76 numerales 1, 3, 6, y 7; y, los arts. 106.3 y 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial vigente a la fecha de cometer la supuesta infracción acusada*”.

CUARTO: RESOLUCIÓN DE TRIBUNAL A QUO.-

4.1.- El Tribunal *a quo* en la audiencia pública realizada el 13 de noviembre de 2019, dictó sentencia de manera oral en la que declaró la improcedencia de la acción de protección por considerar incurría en los presupuestos previstos en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 42 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La notificación por escrito de la sentencia fue el 22 de noviembre de 2019, las 08h55.

Durante la misma audiencia en que se dictó la sentencia, la parte accionante interpuso Recurso de Apelación, por lo que en providencia de 28 de noviembre de 2019, el tribunal de primer nivel dispuso que se eleven los autos a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin de que resuelvan el referido recurso.

QUINTO: EXPOSICIONES DE LAS PARTES EN LA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL AD QUEM.-

5.1.- En la audiencia pública realizada ante este Tribunal *Ad quem*, realizada el 30 de enero de 2020, compareció el accionante RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE acompañado de su abogada defensora Norma Reyes Solano, quien expresó lo siguiente: “Se ha presentado la apelación por cuanto el señor Rubén Darío Báez Quishpe fue sujeto de un sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura en el que se violó el debido proceso. El 23 de diciembre de 2009, el doctor Rubén Darío Báez Quishpe ganó en calidad de Juez Multicompetente del cantón El Carmen, estuvo en funciones hasta el 1 de agosto de 2011, en que el Consejo de la Judicatura declaró terminado todos los nombramientos provisionales y terminó su actuación. En uno de los procesos a su cargo puso una providencia en la que

solicitó a su Secretario agregue todos los escritos pendientes, realice la foliatura y puso autos para resolver. Luego, el Consejo de la Judicatura convocó a un concurso abierto para llenar las vacantes de Jueces de la Niñez, Familia y Adolescencia en la que participó el hoy accionante, lo declararon ganador, pero cuando fue a tomar posesión de su cargo se encontró que el día anterior a tomar posesión le habían destituido. En el sumario administrativo el 22 de mayo de 2011 puso una providencia en la que señalaba autos para resolver y en agosto de 2011 se terminan sus funciones como Juez, cuando no era Juez ponen una queja, que estaba en mora en el despacho, pero él ya no era Juez, otro Juez tuvo la causa por cinco años. Dentro del sumario se dieron varias arbitrariedades en contra del debido proceso: es absolutamente importante la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para juzgar acciones de carácter jurisdiccionales que competen al Juez. El Consejo de la Judicatura no puede revisar actuaciones judiciales de un funcionario. Actualmente el Consejo de la Judicatura ha desechado y ha mandado a archivar varias denuncias presentadas el año pasado por problemas políticos como los casos de 30-S. El Consejo de la Judicatura no puede convertirse en Juez natural de un Juez en un tema jurisdiccional, para casos en que haya que enmendar errores, existe un Juez superior como la Corte Provincial. Existe el principio de legalidad, de reserva de ley. El 22 de mayo de 2011 cuando él puso la providencia no se contemplaba como falta de un Juez la manifiesta negligencia, esta figura no era aplicable al Juez sino al Fiscal y al Defensor Público. La fecha de cometimiento del acto es el 22 de mayo de 2011, y para esa fecha él no era sujeto de esa falta porque de ello se deriva otra falta al debido proceso como es utilizar la ley con efecto retroactivo, no podemos a una infracción juzgarla con una ley que no estuvo vigente. Al haber actuado así el Consejo de la Judicatura violentó la irretroactividad de la ley, la que se da cuando es favorable al reo en casos penales, pero no en casos administrativos se puede poner en vigencia una ley que no estaba vigente. A esto se suma el principio de tipicidad: la falta de tipicidad de lo que significa la manifiesta negligencia, el error inexcusable; al respecto, el COFJ al referirse a la manifiesta negligencia nos da un tipo abierto, no nos dice qué es, y por eso las personas no pueden defenderse, eso da como consecuencia una violación al principio de defensa de las personas. Todo lo explicado, conlleva a la violación del debido proceso contemplado en el Art. 76 No. 1 CRE. Al haber juzgado con una ley no vigente, es una violación al debido proceso Art. 76 No. 3 CRE-. Importante resaltar que la resolución con la que el Consejo de la Judicatura destituye al señor Rubén Darío Báez carece de motivación, con lo cual se agravan las violaciones al debido proceso. Para dar como corolario la violación a la seguridad jurídica Art. 82 CRE- que establece que la seguridad jurídica se basa en leyes dictadas con anterioridad al cometimiento de una infracción. En este caso, podemos deducir que en el momento que puso la providencia el 22 de mayo de 2011, no estaba tipificada la manifiesta negligencia para un Juez; además, no se sabe qué significa ésta, y el Consejo de la Judicatura no era el Juez natural del Juez sumariado. Solicito se deje sin efecto la resolución con la que se le destituyó al doctor Rubén Darío Báez Quishpe y se declare la vulneración al debido proceso”.

5.2 Interviene a nombre de la entidad accionada CONSEJO DE LA JUDICATURA, la abogada Karina CaizaNecpas quien manifiesta:“Solicita un tiempo prudencial para legitimar mi intervención. Se ha dicho que existe una vulneración de derechos al debido proceso, pero no se ha dicho cuáles son las falencias de la sentencia que resuelve en primera instancia la presente acción de protección, la que tiene como fin la protección de los derechos constitucionales vulnerados. En el presente caso no hay acción u omisión que conlleven una vulneración de derechos constitucionales. De la intervención realizada se establece que hay omisiones en cuanto al aspecto legal, lo que no es competencia de los Jueces constitucionales. En este caso se pretende que se deje sin efecto un acto administrativo dictado en ejercicio de sus competencias por parte del Consejo de la Judicatura. Se habla de la falta de competencia, pero el procedimiento administrativo instaurado en contra del legitimado activo se dio por una omisión en una actuación jurisdiccional, el no dictar una sentencia en una causa que estaba a su cargo, actuación en la que sí podía revisarla el Consejo de la Judicatura. El usuario del proceso no tenía la seguridad de obtener una sentencia dentro de un tiempo razonable, vulnerándose incluso derechos de los usuarios de la administración de justicia. Se dice que se ha violado el principio de reserva de ley, pero la CRE al hablar sobre la tipificación y la proporcionalidad de la sanciones, establece en el Art. 76 No. 3 CRE, es decir, en el caso existe tipicidad, además se respetó el principio de legalidad. La proporcionalidad de la sanción impuesta existe pues ésta es reservada a la ley, no puede ser controlada por la vía de constitucionalidad. Más allá de eso hay que hacer énfasis por qué se le sancionó al legitimado activo. Se ha señalado que el hoy legitimado activo tomó posesión de un cargo como Juez y conoció una causa procesal que estaba con autos para resolver desde el 8 de enero de 2007, el hoy procesado con fechas 26 y 30 de mayo de 2011 dictó providencias, y en diciembre de 2011 se dicta sentencia en la causa, ahí cesa la omisión de los servidores judiciales. El hoy legitimado activo fue sancionado por esa omisión. Tuvieron conocimiento de la causa tres jueces, los tres fueron sumariados, el primer Juez que dictó autos para resolver y no dictó sentencia fue sancionado; ingresa el señor Rubén Báez, entre el 26 y 30 de mayo de 2011, provee providencias y no dicta sentencia, fue sancionado; y, el tercer Juez avocó conocimiento después del doctor Rubén Báez, él dictó la sentencia y no fue sancionado porque cesó la omisión. El 8 de enero de 2009 el doctor Rubén Báez avocó conocimiento, el 26 y 30 de mayo de 2019 dictó providencias y dejó de ser funcionario el 1 de agosto de 2011. Es decir, durante dos años y siete meses, desde la fecha que avocó conocimiento y hasta que cesó en sus funciones no dictó sentencia, un tercer Juez avocó conocimiento y dictó sentencia. Con las reformas al COFJ de 13 de julio de 2011, se establecía que el Art. 109 COFJ era atribuible a los Jueces y Fiscales, por lo que la falta de manifiesta negligencia era atribuible al Juez sumariado. Además, la defensa técnica de la legitimada activa habla de la falta de tipicidad que está dada en la ley, existía una falta del legitimado activo y lo que se hizo es aplicar la ley y la sanción que la ley establece para estos casos. La proporcionalidad y la legalidad son aspectos de legalidad, cuyos Jueces competentes son los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo. No hay vulneración de derechos por parte del Consejo de la Judicatura en su actuación.

5.3 Interviene a nombre del tercero con interés, PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, la abogada Erika Alexandra Segura Ronquillo y dice: “Ofrezco poder o ratificación del representante legal de la Procuraduría General del Estado. Con respecto a esta audiencia, en primer lugar es evidente que no atacaron la sentencia porque toda la información que han dado las partes está detallada en la sentencia. Aquí se han establecido la fecha en que se reformó el COFJ, la fecha de inicio y fin de labores del legitimado activo, la aceptación de su parte que hubo una demora en su accionar. Dice que se demoró cuatro meses pero fueron dos años y medio aproximadamente que se demoró el legitimado activo en emitir la sentencia. Manifestó la defensa técnica del legitimado activo que tenía que volver a la Función Judicial porque fue declarado ganador de un concurso, pero se encontraba impedido para su posesión por temas que no son inherentes a esta acción de protección. Revisando netamente lo que es la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales en primera instancia ésta se encuentra debidamente motivada, cumple con los parámetros de la motivación establecidos por la Corte Constitucional. Solicito que sea rechazado el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, no se cumplió con los requisitos del Art. 40 LOGJCC y porque hay causales de inadmisibilidad establecidas en los numerales 1, 3, 4 del Art. 42 LOGJCC.

5.4.- En calidad de *Amicus Curiae*, interviene el abogado Luis Fernando Ávila Linzán, quien expone: “La manifiesta negligencia y el error inexcusable no están definidos. En el presente caso se violenta el Art. 168 No. 1 CRE respecto a la independencia de la Función Judicial. El error inexcusable no es una figura nueva. En la LOFJ se establecía la denominada “irregularidad jurídica”. Respecto al error inexcusable al realizar el proyecto de COFJ no se definió las causales de error inexcusable, manifiesta negligencia y dolo. En el proceso de elaboración de la ley la figura de error inexcusable no estaba en el proyecto original del Código, se lo incluyó por parte del equipo del Asesor Jurídico de la Presidencia de la República. Esas figuras al no estar definidas en la ley iban a permitir abusos, se lo aprobó de esa manera; hay muchos casos que a través de esas figuras se han sancionado a los Jueces. En el proyecto se introdujeron estas figuras como réplica de leyes de Colombia, pero con varios cambios, la idea era que a través de la figura de error judicial que regula la responsabilidad objetiva del Estado se debería indemnizar a las personas a las que se violó el debido proceso. El error judicial establecía causales como el error inexcusable. La sentencia No. 455-02 dictada por la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el error inexcusable porque podría ser un mecanismo para vulnerar los derechos de los Jueces. Las figuras de error inexcusable y manifiesta negligencia son figuras subjetivas. Se debe hacer una interpretación integral de la Constitución, me remito al Art. 123 y Art. 124 COFJ. Los actos jurisdiccionales no pueden ser controlados a través de los mecanismos disciplinarios del Consejo de la Judicatura. Una cosa es la actuación interna del proceso sometida a revisión judicial y otra es la conducta externa, es decir, si se pierden expedientes, si el Juez llega tarde al cumplimiento de sus funciones. Pero un acto interno del proceso no puede ser motivo de revisión disciplinaria. En ningún caso dice la norma que los Jueces pueden invadir atribuciones

sancionatorias correspondientes al Consejo de la Judicatura. La segunda parte es respecto a los justificativos de control de los Jueces por error judicial. Se propuso un proyecto para eliminar el error judicial y la manifiesta negligencia, pero durante ocho años no hay resultado. Se ha manifestado que esas figuras de error inexcusable y manifiesta negligencia se justifican por un argumento ideológico, un argumento pragmático y un argumento institucional. Solicito: que se tome en cuenta que si se quería sancionar al recurrente por manifiesta negligencia, el Art. 107 No. 5 establece una sanción particular. La pregunta es por qué no se aplicó ese tipo disciplinario en el caso del recurrente, por qué se aplicó la sanción más grave.

SEXTO: FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-

6.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.- El Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, refiere los principios comunes de las garantías jurisdiccionales, en particular quiénes pueden ejercerlas, la competencia de los jueces que conocen estas acciones, los procedimientos pertinentes incluyendo medidas cautelares, audiencia, pruebas, sentencia y apelación, ejecución de las sentencias, las sanciones por su incumplimiento y su eventual revisión por parte de la Corte Constitucional. El artículo 88 ibídem dice: “(...) la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. Los artículos 39 al 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), regulan esta garantía jurisdiccional, estableciendo su objeto, los requisitos para su presentación y la procedencia de la misma. Lo esencial en esta acción de protección es que procede siempre y cuando se vulnere un derecho constitucional. La ley referida establece requisitos para su presentación y procedencia, el Art. 40 de la (LOGJCC) exige: a) Que exista violación de un derecho constitucional. Tal y como ha señalado Juan Montaña Pinto en su artículo “Aproximación a los elementos básicos de la Acción de Protección” Apuntes de derecho procesal constitucional, T.2. Corte Constitucional- “para que proceda la acción de protección, la vulneración del derecho necesariamente debe afectar el “contenido constitucional” del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado [...]”; b) Que la vulneración se haya dado por acción u omisión de autoridad pública no judicial o de un particular de conformidad con lo establecido en la Constitución; y, c) Que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, lo que significa que el derecho vulnerado no debe estar amparado por alguna de las otras garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución o mediante acciones específicas en la vía judicial ordinaria. Ante los requisitos de procedibilidad, además la LOGJCC ha dispuesto varias causales de improcedencia (Art. 42): 1) Que no exista

vulneración de derechos constitucionales; 2) Que el acto administrativo que se demanda pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz; y, 3) Que la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. Artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además e las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. (...) Sus decisiones tendrán carácter vinculante”.

SÉPTIMO: ANÁLISIS DEL TRIBUNAL AD- QUEM.-

7.1.- De los antecedentes fácticos detallados, se desprende que el Accionante considera que la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura violó sus derechos constitucionales por cuanto lo destituyó de su cargo de juez, cuando se encontraba prescrita la acción disciplinaria, lo que violaría el derecho a la seguridad jurídica. También señala que el sumario administrativo seguido en su contra, inobserva el principio de legalidad y tipicidad de las infracciones, por cuanto indica que al momento en que se suscitaron los hechos, el Código Orgánico de la Función Judicial establecía como infracción disciplinaria la manifiesta negligencia, pero únicamente imputable a Fiscales y Defensores Públicos, mas no a jueces, por lo que considera que en su caso no existe “sujeto legalmente calificado para cometer la infracción”. Indica también que se vulneró su derecho a la igualdad formal, por cuanto la conducta por la que se lo sanciona, que tiene que ver con el retardo en el despacho de una causa que estaba en su conocimiento, ha sido juzgada en reiteradas oportunidades por el Consejo de la Judicatura, respecto de otras autoridades judiciales, calificando dicha infracción como Falta Leve, de conformidad con en el artículo 107 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que considera que no se le ha dado el mismo trato que a todos los jueces y juezas sumariados por esta causa. Dice que las faltas leves tienen como sanción la Suspensión, sanción que considera proporcional con la falta, en caso de que la hubiera cometido.

7.2.- En su contestación a la demanda, realizada en la audiencia pública de primera instancia, la representante del Consejo de la Judicatura señaló que las alegaciones del accionante se refieren a aspectos de legalidad, que “*pudo haber ocurrido errores en el proceso de tramitación*”, pero que aquello debería ser analizado por los jueces contencioso administrativos y en tal sentido, informa que el señor BÁEZ QUISHPE presentó una acción contencioso administrativa.

Aclara que el sumario disciplinario, no inició por denuncia sino de oficio, por parte del Consejo de la Judicatura por lo que considera que la acción disciplinaria no estaba prescrita y

por el contrario, el CJ estaba plenamente facultado para investigar, sustanciar y sancionar al accionante. En tal sentido, indica que la fecha a partir de la cual se debe calcular el término para la prescripción, es desde el 18 de septiembre de 2012, cuando en su criterio, se inició el sumario administrativo, por lo que, hasta el 23 de octubre de 2013 en que se emitió la sanción de Destitución, estaría dentro del año de término que prevé la norma del artículo 106 numeral 3 del COFJ.

Manifiesta que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la tipicidad de la infracción administrativa, por cuanto en su criterio, la reforma de 13 de julio de 2011, al artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, era aplicable al entonces sumariado, por cuanto *“el 21 de diciembre recién se emitió la sentencia, es decir hasta esa fecha existía la vulneración en contra de un usuario de servicio de justicia (...) por lo que el legitimado activo se le inició el sumario y se le sancionó con una norma que estaba establecida en la ley...”*.

Finalmente remarca que han pasado más de 6 años desde la emisión del acto administrativo impugnado y que aquello violaría la naturaleza de la acción de protección.

En tal virtud, para resolver el recurso interpuesto este Tribunal de Alzada procederá al análisis de la sentencia impugnada a fin de verificar si ésta resuelve el problema jurídico planteado por el accionante RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE.

7.3 Análisis del derecho a la seguridad jurídica

Como quedó señalado, el accionante considera que se violó este derecho por cuanto se inició, de oficio, un procedimiento disciplinario cuando la acción disciplinaria estaba prescrita.

Sobre este punto la sentencia de 22 de noviembre de 2019, señala: *“(...) corresponde establecer si la acción disciplinaria incoada por parte del Consejo de la Judicatura en contra del legitimado activo, se encontraba prescrita y es así que es preciso indicar que el Art. 106.3 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece que la acción disciplinaria prescribe en caso de acciones de oficio, en un año, desde que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora, interrumpiendo ésta plazo hasta por un año con la iniciación del proceso disciplinario, tal virtud, en el caso bajo estudio se establece que la autoridad sancionadora*

tuvo conocimiento de hechos constitutivos de una o varias infracciones disciplinarias el 24 de agosto de 2012, es por ello que esa misma fecha dispone la iniciación de la respectiva investigación y una vez que contó con los informes correspondientes el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, con fecha 1 de noviembre de 2012, las 15h03, dispone iniciar el sumario administrativo (...) luego de haber sustanciado el sumario administrativo, el Pleno del Consejo de la Judicatura con fecha 23 de octubre de 2013, por unanimidad resolvió declarar la responsabilidad administrativa de Dr. Rubén Darío Báez Quishpe, e imponer la sanción de destitución. Del análisis cronológico de los hechos claramente se advierte que desde que se inició el sumario administrativo, hasta su resolución no transcurrió más de un año, por tanto no operó la figura de la prescripción de la acción disciplinaria”.

Ahora bien, de la revisión del procedimiento disciplinario agregado al proceso judicial, se observa que la causa de inicio del sumario se origina en una denuncia presentada por Eulogio Amado Vallejo y Florencia Monserrate Bernita Barros (fs. 80) de 13 de octubre de 2011, en razón de que eran actores de un juicio civil por prescripción adquisitiva de dominio que se encontraba pendiente de dictar sentencia.

A fojas 83 del proceso consta un auto dictado por la Unidad de Control Disciplinario de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de 15 de noviembre de 2011, en el que se solicita a los denunciantes que completen su denuncia de conformidad con el artículo 113 numerales 2, 4, 6 y 7 del COFJ, así mismo, solicita que concurran a dicha unidad a reconocer firma y rúbrica.

A fojas 87 del proceso obra el auto de 22 de mayo de 2012, dictado por el Coordinador de la Oficina de Control Disciplinario de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura en el que se señala que los denunciantes Eulogio Amado Vallejo y Florencia Monserrate Bernita Barros no completaron la denuncia ni concurrieron a reconocer firma y rúbrica como se había solicitado en auto de 15 de noviembre de 2011, por lo que dice “*me abstengo de tramitar la indicada denuncia*”.

Luego, a fojas 89 del proceso consta el auto de 24 de agosto de 2012, dictado por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Manabí en el que dice: “*Se conoce y acepta el informe de abstención, dictado el 22 de mayo de 2012, por el doctor Orly Delgado García, en calidad de Coordinador Provincial de la Unidad de Control Disciplinario, de ese entonces (...) No obstante lo mencionado (...) DISPONGO, que la Coordinadora de la Oficina Provincial de Control Disciplinario de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura*

de Manabí (...) inicie la respectiva investigación y presente su informe en el término no mayor a 15 días".

Siendo así, de las pruebas documentales que constan en el proceso, es evidente para este Tribunal *ad quem* que las autoridades competentes del Consejo de la Judicatura estuvieron en conocimiento de los hechos que suscitaron la acción disciplinaria en contra de RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, desde el 13 de octubre de 2011 –cuando se presentó la denuncia-, y no el 24 de agosto de 2012 –cuando se solicita el inicio de investigaciones- como equivocadamente afirma la sentencia recurrida. Es decir, desde la fecha en que CJ recibió la denuncia, tenía un año, esto es, hasta el 13 de octubre de 2012 para iniciar el sumario de oficio. Sin embargo, el auto de inicio del sumario se emitió el 01 de noviembre de 2012 (fs. 126), es decir, cuando la acción disciplinaria estaba prescrita.

7.4 Análisis de la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la tipicidad de la infracción administrativa – principio de legalidad

Sobre este punto, la sentencia de primera instancia identifica que la causa del inicio del sumario sería un “retardo injustificado” por parte del accionante RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE y dice: *“(...) se constata que dentro del juicio Ordinario de Prescripción Extraordinaria de Dominio No. 144-2004, los prenombrados ciudadanos no dieron celeridad correspondiente al caso y dictar sentencia, transcurriendo aproximadamente cuatro años, perjudicando a las partes con un retardo injustificado, por lo que los servidores mencionados habrían incurrido en el Art. 109 numeral 7 del COFJ. Es así que con fecha 01 de noviembre de 2012 se inicia el sumario administrativo de oficio en contra del legitimado activo y otros, por presumir que los sumariados actuaron con manifiesta negligencia al no emitir sentencia por varios años. Luego del desarrollo del correspondiente sumario administrativo (...) se emitió el correspondiente informe motivado sugiriendo la destitución de los doctores (...) Rubén Báez Quishpe, por haber incurrido en manifiesta negligencia la cual está determinada como infracción gravísima en el numeral 7 del Art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial. Con fecha 23 de octubre de 2013, en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura por unanimidad aprobó la Resolución mediante la cual se impone la sanción de destitución a los doctores (...) Rubén Báez Quishpe, por haber actuado con manifiesta negligencia (Art. 109.7 del COFJ) en el juicio civil de (...)”.*

Para analizar la violación de este derecho, cabe recordar el contenido de la norma del artículo 76 numeral 3 de la CRE: *“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las*

siguientes garantías básicas: 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la Ley (...)”.

Ahora bien, para el Tribunal *a quo*, es un hecho probado, que la conducta por la cual se inició el sumario disciplinario en contra del accionante fue el “retardo injustificado”, por cuanto dentro del proceso civil No. 144-2004 que estuvo en conocimiento del sumariado, no se despachó la sentencia respectiva con la debida diligencia que la administración de justicia exige, en garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.

En efecto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé que el retardo injustificado en el despacho de una causa es una infracción administrativa imputable a los operadores de justicia, y para ello, la norma del artículo 107 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial tipifica dicha conducta como una Infracción Leve cuya sanción es amonestación escrita o sanción pecuniaria. De manera que, no se justifica subsumir la conducta del accionante RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE en el tipo administrativo Manifiesta Negligencia, cuando existe un tipo administrativo expreso para la conducta de la que se lo acusó.

El accionante manifestó en su demanda que esta actuación del Consejo de la Judicatura violó el principio de igualdad y de proporcionalidad en la sanción, por cuanto citó varias resoluciones de esta entidad en donde por una conducta similar de “retardo injustificado” se sancionó a otras autoridades judiciales con base en la norma del artículo 107.5 del COFJ. Sobre esta alegación, la sentencia de 22 de noviembre de 2019 no realizó ningún tipo de pronunciamiento, lo que vicia a la sentencia en inmotivada al no analizar todas las argumentaciones de violación de derechos que fueron puestas en su conocimiento por parte del legitimado activo.

Esta Sala considera que en efecto lo actuado por el Consejo de la Judicatura no solo viola el derecho al debido proceso en la garantía de la tipicidad de infracción y sanción, sino que también vulnera el derecho a la igualdad formal, en el sentido que todas las personas que se encuentran en la misma situación fáctica, tienen derecho a recibir el mismo trato ante la Ley.

Bajo el anterior análisis, resulta impertinente analizar el cargo respecto a si la Infracción

Disciplinaria contenida en el artículo 109.7 del COFJ -relacionada con la Manifiesta Negligencia imputable a Jueces- estuvo vigente al momento de sustanciarse el sumario, pues, como quedó establecido, la conducta por la que se sancionó era “*retardo injustificado*” cuya infracción y sanción estuvo siempre tipificado en el artículo 107.5 ídem.

7.5 En la contestación a la demanda que realizó el Consejo de la Judicatura, alegó dos aspectos que no fueron analizados por la sentencia de primera instancia, por lo que este Tribunal pasa a analizarlos a efectos de garantizar el derecho al debido proceso de dicha entidad estatal.

En la audiencia de primera instancia, la abogada representante del CJ alegó que el accionante había presentado una acción contencioso-administrativa, previamente a esta acción de protección, aduciendo que aquello ocurrió así porque el problema jurídico del presente caso se limitaba a problemas de legalidad. Dijo también que dado el tiempo transcurrido desde la emisión de la Resolución impugnada -23 de octubre de 2013- se estaría desnaturalizando la acción de protección.

Al respecto, cabe referir dos sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador que responden a tales alegaciones.

Primero, la Sentencia No. 283-14-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 que dice: “41. *De ahí que la judicatura en cuestión determinó que la sola interposición de una acción contencioso administrativa por parte de (...), no inhibe a la Sala de verificar la existencia o no de una vulneración de derechos constitucionales, considerando que por la naturaleza diversa de la acción de protección y el recurso subjetivo no podría existir Litis pendentia.*”

Segundo, la Sentencia No. 179-13-EP/20 de 04 de marzo de 2020 se pronunció respecto a la temporalidad de la acción de protección: “25. *Dentro de esta regulación, la Constitución, la ley de la materia y la jurisprudencia expedida por esta Corte Constitucional, determinan los requisitos aplicables a las garantías jurisdiccionales. Ninguna de estas fuentes jurídicas establece como un requisito para proponer una acción de protección, que su planteamiento sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales.* 26. *Por el contrario, no existe en el ordenamiento jurídico un requisito acerca de la temporalidad para la proposición de una acción de*

protección. Aquello, lejos de constituir un vacío normativo o una omisión del constituyente o del legislador, es un aspecto que guarda plena armonía con los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país. (...) 28. En razón de estas características, no se podría afirmar que el paso del tiempo, per se, impide presentar una acción de protección para tutelar derechos constitucionales, puesto que aquello supondría que el transcurso del tiempo imposibilita hacer efectivo un derecho (que por su condición es inalienable e irrenunciable) o que exista una reparación integral por su vulneración.”

Con base en la jurisprudencia expuesta, se rechazan ambas alegaciones propuestas por el Consejo de la Judicatura.

OCTAVO.- REPARACIÓN INTEGRAL.-

8.1 El artículo 18 de la LOGJCC establece: *“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten del derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”.*

8.2 Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia N.º 024-14-SIS-CC, se ha pronunciado en el siguiente sentido: *“La reparación es la consecuencia principal de la responsabilidad de la autoridad pública o particular que ha vulnerado derechos constitucionales. Por lo tanto, la reparación dispuesta en sentencia constitucional debe ser analizada en función de la situación de la víctima y no desde la posición jurídica del perpetrador de la violación, sea una autoridad pública o un particular. (...) Esto exige a los jueces constitucionales que, al momento de ordenar la reparación integral, miren a la persona como un todo, buscando por todos los medios disponibles restablecer la situación de la persona afectada. El principio de dignidad humana juega un papel preponderante a la hora de reparar, toda vez que permite a la víctima dejar atrás las consecuencias o efectos negativos que generó la vulneración de sus derechos constitucionales. La Corte Constitucional, en este punto, insiste en que la intención de la representación constituyente fue darle a la reparación integral, las mismas características o fuerza que el mecanismo de reparación previsto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: “la reparación consiste en restablecer la situación de la víctima al momento anterior al hecho ilícito, borrando o anulando las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos. Esta restitución a las condiciones anteriores implica dejar sin efecto las consecuencias inmediatas del hecho, en todo aquello que sea posible, y en indemnizar – a título compensatorio – los perjuicios causados, ya sean estos de carácter*

patrimonial o extrapatrimonial”.

8.3 Siendo así, corresponde a este Tribunal *ad quem*, establecer cuál era la situación jurídica exacta del accionante, al momento en que ocurrió la violación de derechos constitucionales por parte del Consejo de la Judicatura.

Como se ha establecido, la Resolución que ordenó la destitución de RUBÉN DARIO BÁEZ QUISHPE fue dictada el 23 de octubre de 2013.

Consta del proceso a fojas 353 – 355 la Resolución No. 156-2013 de 16 de octubre de 2013, dictada por el Consejo de la Judicatura en la que en el artículo 1, resuelve: “*Artículo 1.- Nombrar juezas y jueces a las y los siguientes postulantes elegibles en las provincias del Guayas, Esmeraldas, El Oro, Francisco de Orellana, Loja, Manabí, Pastaza, Zamora Chinchipe, Cañar, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas: 14. BaézQuishpe Rubén Darío (...) Se sugiere nombramiento a: Civil (Juzgado Décimo Noveno) Provincia: Manabí Cantón: El Carmen (...). Artículo 2.- Delegar a la Directora General del Consejo de la Judicatura la notificación y posesión de las y los nuevos jueces, conforme a lo establecido en la ley, los reglamentos e instructivos previstos para el efecto”.*

A fojas 340-347 consta el Segundo Suplemento del Registro Oficial de 24 de Octubre de 2013, en donde se publicó la Resolución No. 156-2013 de 16 de octubre de 2013.

A fojas 349-351 obra la Certificación de documento Materializado realizado por la Notaria trigésimo Octava del Distrito Metropolitana de Quito, del correo electrónico de 22 de octubre de 2013, por el que el Consejo de la Judicatura notifica el señor RUBÉN DARIO BÁEZ QUISHPE que ha sido nombrado Juez “*de conformidad a los resultados finales del Concurso de Méritos, Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social en el que usted se postuló”.*

Es decir, de los hechos debidamente probados en el proceso, se tiene certeza que el accionante RUBÉN DARIO BÁEZ QUISHPE, el 16 de octubre de 2013, fue nombrado JUEZ por el Consejo de la Judicatura por haber ganado un Concurso de Méritos y Oposición y fue notificado de dicha decisión el 22 de octubre de 2013, es decir, un día antes de ser destituido por el propio Consejo de la Judicatura, por lo que, no pudo Posesionarse en el cargo. Esta era

la situación jurídica del accionante, al momento en que ocurrió la vulneración de derechos.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019 ha dado contenido al derecho a la seguridad jurídica en el siguiente sentido: “21. *De lo anterior se desprende que la seguridad jurídica tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a 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, y el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro.* 23. *En el marco de un concurso de méritos y oposición se selecciona a la persona más idónea para ocupar un determinado cargo público. La persona con el puntaje más alto es la ganadora del mismo. Por otra parte las personas inmediatas que no han conseguido el puntaje necesario para ser ganadoras, son parte del banco de elegibles. Esta distinción resulta relevante para diferenciar entre quienes tienen una mera expectativa, una expectativa legítima o un derecho adquirido como resultado de un concurso de méritos y oposición.* 24. *Por un lado, las personas ganadoras de un determinado concurso de méritos y oposición son quienes tienen una legítima expectativa de ocupar el cargo público para el cual participaron y ganaron, y una vez nombrados adquieren el derecho de estabilidad para dicho cargo. La legítima expectativa, a diferencia de la mera expectativa, implica que la persona se encuentra en una posición jurídica en la que ha reunido las condiciones para el ejercicio de un cargo público, aunque aún estén pendientes actuaciones posteriores que formalicen la titularidad en el cargo.*”

De ahí que, el accionante RUBÉN DARIO BÁEZ QUISHPE tenía una legítima expectativa de ser nombrado JUEZ, en virtud del Concurso de Méritos y Oposición del que resultó ganador en el año 2013, pero no tenía un derecho adquirido. De lo anterior se pueden colegir al menos dos daños ciertos: 1) la imposibilidad de Posesionarse y adquirir el derecho y 2) el impedimento para ejercer cargo público por 2 años,^[1] lo que se tomará en cuenta al momento de dictar las medidas de reparación.

NOVENO: DECISIÓN.- Por las consideraciones expuestas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA**, se acepta el Recurso de Apelación interpuesto por RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, se revoca la sentencia subida en grado y, en consecuencia, se acepta la acción de protección, por lo que las partes procesales estarán a lo dispuesto en este fallo.

Como medidas de reparación integral se ordena:

9.1 Como medidas de restitución: Se deja sin efecto la Resolución de 23 de octubre de 2013, dictada dentro del expediente disciplinario MOT-309-UCD-013-MQ, por el Pleno del Consejo de la Judicatura y se ordena al CONSEJO DE LA JUDICATURA elimine del Expediente Personal de RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE todo registro de la sanción de destitución que le fue impuesta y en tal virtud, la entidad accionada debe solicitar al Ministerio de Trabajo la rectificación del registro respectivo a efectos que el señor BÁEZ QUISHPE no tenga Impedimento para ejercer cargo público. Una vez cumplido, deberá informar al tribunal de primer nivel, a efectos de declarar cumplida esta medida de satisfacción. Se concede el plazo de 15 días para el cumplimiento de estas medida.

Asimismo, se ordena al CONSEJO DE LA JUDICATURA que Posesione como Juez, al señor RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE, dentro de alguna de las Judicaturas disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí, o en alguno de los cantones cercanos al mismo, que cuente con la conformidad del señor BÁEZ QUISHPE de manera que se respete su proyecto de vida. En caso de no existir actualmente una judicatura vacante, el Consejo de la Judicatura mantendrá la obligación de posesionar al accionante en la primera Vacante disponible.

9.2 Como medida de satisfacción: se ordena que el Consejo de la Judicatura pida disculpas públicas al señor RUBÉN DARÍO BÁEZ QUISHPE de la siguiente manera: 1) Publicación de disculpas públicas en el sitio web institucional del Consejo de la Judicatura. La constancia de dicha publicación deberá ser enviada al tribunal de primer nivel, a efectos de declarar cumplida esta medida de satisfacción. Se concede el plazo de 15 días para el cumplimiento de esta medida.

Con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 86, numeral 5, de la Constitución de la República del Ecuador, una vez ejecutoriada esta sentencia, por Secretaría, remítase una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional.- CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.

1. ^ *LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.*

PACHECO CABRERA JUANA NARCISA

**JUEZA DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE
PICHINCHA(PONENTE)**

ROVALINO JARRIN FABRICIO

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA

GRIJALVA CHACÓN ELSA PAULINA

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA