

**SEÑORA JUEZA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-
DANIELA SALAZAR MARÍN, JUEZA PONENTE.-**

Doctor Diego Fernando Tocaín Muñoz, Subdirector Nacional de Patrocinio y delegado del **doctor Santiago Peñaherrera Navas**, Director General del Consejo de la Judicatura, representante legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial, conforme lo justifico con los documentos adjuntos, en relación con el caso No. **22-22-IN**, seguido por **Jorge Mauricio Apolo Aguilar**, en contra del (i) penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial y del artículo 21 literal c) del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, ante usted comparezco y manifiesto:

I

NORMA IMPUGNADA:

El accionante demandó el penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina:

“[...] 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”.

Así como también, el artículo 21 literal c) del Reglamento para el ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura que prescribe:

“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 [...]”.

II

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El accionante alega como presuntamente infringidas las siguientes disposiciones constitucionales: (i) artículo 82 que contiene el derecho a la

seguridad jurídica; (ii) artículo 66 numeral 4 que reconoce el derecho a la igualdad; y, (iii) artículo 75 que contiene el derecho a la tutela judicial efectiva. En tal sentido, el accionante considera en lo principal que no existe diferencia entre “*la prescripción penal y administrativa*” y que la prescripción, independientemente del proceso, se debe computar desde el cometimiento de la infracción, y que el ciudadano debe saber con exactitud y con anterioridad al proceso, cuál es el plazo que debe transcurrir desde la supuesta infracción hasta el inicio del proceso para poder acogerse al derecho de la prescripción, considerando que caso contrario, no tendría la claridad y estaría en un estado de incertidumbre.

Seguridad Jurídica

En cuanto a la seguridad jurídica menciona el accionante, que el alcance de la vulneración deviene por la falta de claridad de la norma atacada y su consiguiente incertidumbre, señalando al respecto:

“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...”

Por tanto, el accionante considera que la disposición del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ) debería tener un plazo que se cuente desde el cometimiento de la supuesta infracción hasta el momento de inicio del sumario. No obstante, sostiene que la norma no es clara pues el plazo se contabiliza desde que el órgano sancionador tiene conocimiento de la supuesta infracción, teniendo como resultado que la persona que será investigada, no sepa de forma clara cuándo prescribirá la conducta.

En este contexto, resulta importante precisar que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 178 reconoce al Consejo de la Judicatura como el “*órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial*”. Asimismo, el numeral 3 del artículo 76 la Carta Suprema, manifiesta en su parte pertinente: “*Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

Además, el artículo 14 del COFJ establece lo siguiente: “*La Función Judicial goza de autonomía económica, financiera y administrativa. Administrativamente se rige por su propia ley, reglamentos y resoluciones, bajo los criterios de*

descentralización y desconcentración.”. Esto en concordancia con lo señalado en el artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura de las y los Servidores de la Función Judicial que al referirse a la potestad disciplinaria, establece: “Consiste en la potestad autónoma, de 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”.

En este orden de ideas, el procedimiento administrativo sancionador de la Función Judicial en cuanto a las inconductas de los servidores judiciales, se encuentra regulado por el COFJ y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para las y los Servidores de la Función Judicial, normas en las cuales se determina de manera clara, los plazos y términos de prescripción de la acción disciplinaria, en los siguientes términos:

COFJ:

“Art. 106.- Prescripción de la acción. -

La acción disciplinaria prescribe: 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”.

Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para las y los Servidores de la Función Judicial:

“Art. 21.- De la prescripción.-

*De conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, la acción disciplinaria prescribe: **a)** Por infracciones susceptibles de sanción pecuniaria o de amonestación en el plazo de treinta días, los mismos que se contarán 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 sesenta días, los mismos que se contarán 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; y, 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”.

En este sentido, al entender la seguridad jurídica como *“la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”*,¹ se colige que, como se detalló anteriormente, los plazos y términos para la prescripción de la acción disciplinaria se encuentran identificadas de manera clara en el COFJ, así como en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para las y los Servidores de la Función Judicial, las mismas que regulan el procedimiento sancionador de la Función Judicial, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce al Consejo de la Judicatura como el *“órgano de gobierno, administración, vigilancia y **disciplina de la Función Judicial**”*.

Asimismo, no se debe dejar de lado que la citada normativa es aplicada por la autoridad competente, esto es, por el Consejo de la Judicatura a través de sus autoridades de forma desconcentrada y descentralizada, conforme lo señala el artículo 256 del COFJ,² es decir, según el caso, conocen los Directores Provinciales (infracciones leves), Director General (infracciones graves) y el Pleno del Consejo de la Judicatura (infracciones gravísimas), de acuerdo a lo previsto en el artículo 114 *ibidem* que establece:

“Los sumarios disciplinarios se iniciarán de oficio por la Directora o el Director Provincial, o por la unidad que el Consejo de la Judicatura establezca de manera general, cuando llegare a su conocimiento información confiable de que el servidor de la Función Judicial ha incurrido en una presunta infracción disciplinaria sancionada por este Código”.

¹ Corte Constitucional del Ecuador: Sentencia No. 045-15-SEP-CC, Caso No. 1055-11-EP, de 25 de febrero del 2015.

² Sede y ámbito territorial del Consejo de la Judicatura.- El Consejo de la Judicatura tendrá su sede en la ciudad de Quito y ejercerá su potestad administrativa en todo el territorio nacional en forma desconcentrada y descentralizada.

Ello en concordancia con los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para las y los Servidores de la Función Judicial.

En tal sentido, conforme las normas transcritas, las mismas resultan claras, precisas, conocidas, y han sido emitidas por autoridad competente, en este caso por el Legislador como es el caso del COFJ, así como por el Reglamento emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura, con base a sus facultades reglamentarias, y por lo tanto en las mismas determinan el tema de los plazos de la prescripción, enfatizando que respecto a estos, no son indefinidos, por el contrario, han sido plenamente identificados según los contextos en los cuales se pueden dar el conocimiento de presuntas faltas disciplinarias de los funcionarios judiciales.

Derecho a la Igualdad

El accionante respecto al derecho a la igualdad menciona que existe *“trato diferenciado de los funcionarios sujetos a la acción disciplinaria de oficio en relación con los funcionarios investigados mediante denuncia y queja, pese a que hayan cometido la misma infracción”*. En tal sentido considera que la incompatibilidad se produce pues existen plazos diferentes respecto de las tres diferentes formas de iniciar la acción disciplinaria, señalando al respecto:

“Así pues no existe ninguna diferencia entre queja y denuncia, pues las dos manejan los mismos plazos, para el tipo de infracción los cuales se contabilizan desde el mismo hecho, esto es la supuesta infracción, sin embargo en lo que respecta al inicio de la infracción de oficio, esta comparte con la denuncia y la queja el mismo plazo: 30, 60 días y un año, sin embargo no es igual en lo relacionado al tiempo desde el cual se contabiliza el plazo de la prescripción ya que en la acción disciplinaria de oficio esta se contabiliza no desde la supuesta comisión de la infracción, sino desde que el órgano sancionador tuvo conocimiento. Como se puede observar y concluir los funcionarios que se vean sometidos a la 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 a ellos se les computa no desde que la infracción fue cometida, sino desde que el órgano sancionador tuvo conocimiento [...]. Como se observa la falta de claridad e incertidumbre de la norma hace que los funcionarios sumariados por la acción de oficio sean tratados de forma diferente a los funcionario (sic) mediante los cuales son investigados mediante queja y denuncia lo cual está en contradicción con el artículo 66# 4 de la Constitución, pues vulnera la igualdad material, pues esta tiene que ver con un trato igual en situaciones idénticas”.

Con respecto al derecho a la igualdad, la Corte Constitucional en la sentencia Sentencia No. 751-15-EP/21, ha manifestado que:

“... para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]”. En segundo lugar, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos...”.

En tal sentido, respecto al primer elemento, siendo este el de comparabilidad, es importante indicar que ha decir del accionante existe un trato diferenciado de los funcionarios sujetos a la acción disciplinaria de oficio en relación con los funcionarios investigados mediante denuncia y queja, pese a que hayan cometido la misma infracción, y considera que dicha incompatibilidad se produce al existir plazos diferentes respecto de las diferentes formas de iniciar la acción disciplinaria, resaltando que no es igual en lo relacionado al tiempo desde el cual se contabiliza el plazo de la prescripción.

Ahora bien, en el caso particular del ejercicio de la acción disciplinaria que puede ser ejercida por denuncia o de oficio, se debe tener en cuenta que, en las acciones iniciadas por denuncia, el denunciante ocupa un papel trascendental en alertar acerca de presuntas inconductas por parte de los servidores judiciales, pues en la mayoría de ocasiones, incluso son parte del procedimiento jurisdiccional del cual se presume el cometimiento de una infracción disciplinaria, por lo que el conocimiento de los mismos es inmediato.

Por el contrario, en las acciones disciplinarias de oficio, la administración no tiene conocimiento de la presunta actuación punible, sino hasta el momento en que, por medio de cualquier autoridad, servidor judicial, o tercera persona, se remite dicha información; por lo que tal como lo establece la norma, resulta obvia la razón por la cual la prescripción en este caso operaría “desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora.”

Es decir, existe una razón justificada por la cual se ha determinado esta dualidad en el plazo para la prescripción de la acción disciplinaria, específicamente respecto que al ser denuncia la prescripción corre desde el cometimiento de la infracción, esto en virtud de que las partes tienen conocimiento del proceso y en cuanto evidencian una actuación judicial

pueden ejercer el derecho de petición a través de una denuncia, más por el contrario la autoridad sancionadora, es decir el Consejo de la Judicatura mal podría inmiscuirse en los procesos judiciales, y revisar las actuaciones en los mismos, ya que ello implicaría la violación del principio de independencia judicial, por lo que tiene lógica y sentido que el Consejo de la Judicatura al no ser parte procesal, no tiene conocimiento de las posibles infracciones hasta el momento en que cualquier persona ponga a su conocimiento una presunta actuación punible, lo que justifica que el plazo de prescripción en estos casos inicie cuando la autoridad tuvo conocimiento.

En tal sentido es preciso indicar que en lo relacionado al tiempo desde el cual se contabiliza para el plazo de prescripción en la acción disciplinaria de oficio, esto es, desde cuando la administración tiene conocimiento del hecho presuntamente punible, lo que se pretende es no dejar en la impunidad inconductas que deban ser sancionadas y de las cuales la administración no tiene conocimiento en el momento exacto de su cometimiento, al no ser parte procesal para tenerlo, como si ocurre en el caso de la denuncia; resaltando que conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador, el Consejo de la Judicatura debe velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, previniendo que no se afecte el acceso a los órganos de justicia.

Además, tampoco existe un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE, más en este caso se trata del tiempo que se contabiliza para la prescripción de una acción disciplinaria al ser de oficio, lo cual conforme ya se ha dicho, busca no dejar en la impunidad inconductas que deban ser sancionadas y de las cuales la administración no tiene conocimiento en el momento exacto de su cometimiento, lo que justifica la dualidad en el plazo determinado en la norma ahora impugnada y por ende esta se encuentra justificada.

En definitiva, las normas alegadas como inconstitucionales no transgreden de ninguna manera el derecho a la igual formal y material.

Finalmente, el accionante señala en el libelo de demanda: *“...respecto al derecho a la tutela judicial efectiva considera que el alcance de la vulneración está dado por cuanto no existe un plazo razonable para el juzgamiento de la infracción disciplinaria de oficio, por cuanto puede ser juzgada en cualquier momento’. Además, sostiene que la incertidumbre ocasionada por la indeterminación del tiempo para contabilizar la prescripción, trae consigo la falta de juzgamiento en un plazo razonable”*.

En este punto es trascendental tener en cuenta que el “juzgamiento” de una infracción disciplinaria se realiza una vez concluida la sustanciación del

respectivo sumario disciplinario, para lo cual, desde la citación, el servidor judicial sumariado tuvo conocimiento de todas las actuaciones realizadas, tanto más que se le otorga un término para su respectiva contestación y anuncio de pruebas con lo cual se garantiza su derecho a la defensa.

Sobre aquello, el artículo 117 del Código Orgánico de la Función Judicial indica:

“Concluido el trámite del proceso disciplinario, la autoridad competente, mediante resolución motivada determinará la responsabilidad disciplinaria de la servidora o el servidor judicial accionado y le impondrá la sanción administrativa correspondiente o ratificará su estado de inocencia”

En este sentido, a partir del inicio del sumario disciplinario, el plazo para el “juzgamiento” de la infracción disciplinaria al que hace referencia el accionante es de un año y se encuentra expresamente señalado en el último inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial que manifiesta: “La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente”, lo cual es importante enfatizar, es aplicable a todo sumario sea este de oficio o denuncia.

En virtud de lo expuesto, resulta claro y evidente que la normativa impugnada no trasgrede norma constitucional alguna, más por el contrario por mandato constitucional el Consejo de la Judicatura es el órgano de administración y disciplina de la Función Judicial y le corresponde velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, previniendo que no se afecte el acceso a los órganos de justicia, lo que justifica la determinación de las normas ahora impugnadas.

En virtud de lo expuesto, es importante precisar que la demanda planteada, no cumple con lo determinado en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir no cumple con los principios y reglas establecidas en los numerales 2 (Presunción de constitucionalidad

de las disposiciones jurídicas), 4 (Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico), 6 (Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso)³ y 9 literal b y c).⁴

Además, el accionante en su demanda no determina los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa, conforme lo establece el artículo 79 numeral 5, literal b) de la LOGJCC.

III

Pretensión

Con base en los argumentos expuestos, así como en virtud de los artículos 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la demanda de inconstitucionalidad propuesta, por ser improcedente y carecer de sustento jurídico, considerando además, los principios y reglas generales establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC, esto específicamente en lo dispuesto en los numerales 2, 4, 6 y 9 literal b y c).

IX

AUTORIZACION: Nombro como mis abogados defensores a los abogados: Viviana Pazmiño Naranjo, Angélica Orellana Rubio, Diego Salas Armas, Rene Arrobo Celi, Karina Caiza Necpas, Verónica Landázuri Tenorio, Pablo Chávez Romero, Katheryne Villacis Solís, Charles King Hurtado, María Elisa Tamariz, Paúl Salazar Ordóñez y Adriana Castillo, a quienes autorizo para que a mi nombre y representación suscriban de manera individual o conjunta, cuantos

³ Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...)

2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas (...)

4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico (...)

6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional (...)

⁴ 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: (...)

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

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.



escritos estimen necesarios y acudan a cuanta diligencia sea menester en la defensa de los interés de la institución.

V

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional **No. 55**; en la casilla electrónica **No. 09117010002**; y, en el correo electrónico:

Patrocinio.dnj@funcionjudicial.gob.ec

Atentamente,

Dr. Diego Fernando Tocaín Muñoz
SUBDIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO
DELEGADO DEL DIRECTOR GENERAL DEL
CONSEJO DE LA JUDICATURA