

Quito, D.M., 07 de junio de 2023

CASO 2030-18-EP

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

SENTENCIA 2030-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que archivó la causa, en el marco de una acción subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura. La Corte verifica que existió una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales

1. El 23 de febrero de 2018, Roberto Guillermo Santander Patiño (“**Roberto Santander**”) presentó una acción subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura.¹ La Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”) solicitó completar la demanda.
2. El 28 de febrero de 2018, Roberto Santander presentó el escrito en donde completó la demanda.
3. El 7 de marzo de 2018, el Tribunal Distrital archivó la demanda, debido a que Roberto Santander: “acredita la fecha de notificación del acto impugnado más no determina la forma y lugar de citación a los Vocales del referido Consejo; describiendo solamente cómo ha de citarse al Presidente y Director General del Consejo de la Judicatura”. El accionante interpuso un recurso de revocatoria que fue negado en auto de 14 de marzo de 2018.
4. El 21 de marzo de 2018, Roberto Santander interpuso un recurso de casación, que fue admitido en auto de 8 de mayo de 2018 y, posteriormente, fue rechazado a través de la sentencia de mayoría dictada el 29 de junio de 2018 por la Sala Especializada de

¹ Roberto Santander, fiscal en Esmeraldas, impugnó la resolución de 11 de octubre de 2017 OF-08001-2016-0265 que resolvió declarar que el sumariado incurrió en la infracción disciplinaria prevista en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que se le impuso la sanción de suspensión del cargo por 30 días. El proceso fue signado con el No. 01803-2018-00051.

lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (la “**Sala Especializada**”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 27 de julio de 2018, Roberto Santander (el “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada.
6. El 2 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.²
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién, de conformidad con el orden cronológico de las causas, avocó conocimiento del caso el 11 de enero de 2023 y solicitó al Tribunal Distrital y a la Sala Especializada que presente su informe de descargo debidamente motivado.
8. El 19 de enero de 2023, los jueces del Tribunal Distrital enviaron el informe de descargo solicitado. De igual forma, el 24 de enero de 2023, el presidente de la Sala Especializada envió el informe de descargo dispuesto.

2. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que la sentencia de la Sala Especializada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.³ Además, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

² El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

³ Los derechos alegados están previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7, literal l de la Constitución de la República del Ecuador.

11. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante señala que fue vulnerado, pues no debía singularizar la dirección de cada uno de los vocales del Consejo de la Judicatura, ya que la demanda se planteó en contra del Organismo y del director general como representante legal del mismo.
12. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante afirma que “en el fallo escrito, lo único que se dice es que no se cumplió con el requerimiento judicial, cuando ya es demás conocido por el organismo que el ente demandado es el Consejo de la Judicatura”. Agrega que en la sentencia impugnada no se cumple “con el deber constitucional y legal de motivar el pronunciamiento respectivo”. (Se omitieron las mayúsculas)

3.2. Posición de la parte accionada

3.2.1. Del Tribunal Distrital

13. En el escrito presentado el 19 de enero de 2023, los jueces del Tribunal Distrital, además de realizar un recuento de los hechos del caso, informaron que actuaron en conformidad con las normas previstas en el ordenamiento jurídico, pues el accionante solamente indicó la dirección del Organismo y del director general, a pesar de también haber referido a los vocales como legítimos contradictores, por lo que, aunque dispuso que se complete la demanda, incumplió con los requisitos formales para su admisión. También señalaron que la acción extraordinaria de protección fue únicamente dirigida en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.

3.2.2. De la Sala Especializada

14. En el escrito presentado el 24 de enero de 2023, la Sala Especializada argumentó que los jueces que entonces conformaban tal sala:

[N]o casaron la sentencia del tribunal a quo, por la causal primera del artículo 268 del COGEP por errónea interpretación del artículo 146.2 del mismo cuerpo normativo. Esto porque, a criterio del Tribunal, si se solicita de forma expresa que se aclare o complete la demanda en cuanto a lugar [sic] de citación de los demandados para no vulnerar su derecho a la defensa y acceso a la justicia, debía cumplir con la disposición de la autoridad, y no “dar por citado” al Consejo de la Judicatura. Además, esta Sala observa que hay una discrepancia en la prolijidad y detalle con el que se señala la dirección de los otros demandados, situación que difiere para los Vocales de la institución.

4. Análisis constitucional

15. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁴
17. De acuerdo con el párrafo 11 *supra*, la Corte observa que el accionante afirma, de forma general, que se le solicitó singularizar a cada vocal del Consejo de la Judicatura, para que la citación proceda, pese a que presentó la acción subjetiva en contra de la entidad referida y señaló como representante legal al director general.
18. En este sentido, tras revisar de manera integral la demanda, es claro que –pese a que el accionante no identifica expresamente al auto de archivo como decisión impugnada– el cargo relativo a la posible vulneración de la tutela judicial efectiva se refiere a una actuación del Tribunal Distrital en el momento procesal de calificación de la demanda. Adicionalmente, la sentencia impugnada resuelve por el fondo las pretensiones vinculadas al auto de archivo del Tribunal Distrital. Por estas razones, también se analizará la decisión que dispuso el archivo de la causa (párr. 3 *supra*).

5. Análisis constitucional

5.1 Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En relación con el cargo de vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva (párrafo 11 *supra*), el accionante afirma que, a pesar de haber establecido como legítimo contradictor al Consejo de la Judicatura y como su representante legal al director general, el Tribunal Distrital dispuso el archivo de la causa, por no individualizar y señalar la dirección de cada uno de los vocales. Es decir, como se precisó en el párrafo 18 *supra*, el alegato del accionante se refiere a que la acción del Tribunal Distrital en el momento procesal de calificación de la demanda habría vulnerado su derecho. En consecuencia, el cargo del accionante corresponde a una presunta traba irrazonable, por lo que, para evitar la redundancia argumentativa, se analizará a partir del siguiente problema jurídico:

⁴ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¿El auto de archivo dictado por el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por concluir que era necesaria la individualización de cada vocal del Consejo de la Judicatura y, en esta medida, imponer una traba irrazonable para el acceso a la justicia?

20. Por otro lado, en relación con el cargo referido en el párrafo 12 *supra*, esta Corte, tras un esfuerzo razonable, identifica que el accionante se refiere a una motivación insuficiente en la sentencia dictada por la Sala, en referencia al argumento de legitimación pasiva que había alegado, por lo que analizará la presunta vulneración a partir del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada por la Sala Especializada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, debido a que no se habría pronunciado respecto de un argumento relevante presentado por el accionante?

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1 ¿El auto de archivo dictado por el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por concluir que era necesaria la individualización de cada vocal del Consejo de la Judicatura y, en esta medida, imponer una traba irrazonable para el acceso a la justicia?

21. La Constitución de la República del Ecuador, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, dispone:

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.

22. La Corte Constitucional ha sostenido que la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.⁵ Sobre el primer elemento, ha señalado que este se manifiesta en el derecho a la acción y en el derecho a tener una respuesta a la pretensión. Por tanto, se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, pues se impide, de forma injustificada, que la pretensión sea conocida.⁶

⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁶ En la sentencia 889-20-JP/21 se señaló que “[e]l derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone

23. Sin embargo, es necesario resaltar que el acceso a la justicia no implica obtener, en todos los casos, una respuesta judicial favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. De igual forma, tampoco implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia, si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en el ordenamiento jurídico para cada tipo de controversia.⁷
24. De conformidad con el cargo presentado por el accionante, esta Corte observa que el accionante se refiere a la imposición de una traba irrazonable, debido a que el Tribunal Distrital no habría considerado que el legitimado pasivo en la causa era el Consejo de la Judicatura, y no los miembros de su máximo cuerpo colegiado, y en esa medida cumplió con los requisitos del artículo 146 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), para la admisión de su demanda.
25. En el caso concreto, la resolución de suspensión del accionante, por la infracción prevista en el artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) (párr. 1 *supra*), fue emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, como parte de sus competencias.⁸ Consecuentemente, el legitimado pasivo, en la impugnación de dicho acto administrativo de suspensión, es el Consejo de la Judicatura.
26. En este sentido, es necesario referirse a la naturaleza del Consejo de la Judicatura, así como a su capacidad para comparecer a juicios iniciados en su contra. Esto, con el fin de delimitar la legitimación pasiva en el caso concreto.
27. De conformidad con el artículo 178 de la CRE⁹ y 254 del COFJ,¹⁰ el Consejo de la Judicatura tiene la naturaleza de “órgano administrativo” (aunque se entiende que se refiere a un organismo). Por tanto, en la medida que se categoriza como tal, tiene tanto personalidad como personería jurídica,¹¹ que le permite ejercer derechos procesales y

arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional”.

⁷ *Ibíd*em, párrs. 112-115, 117 y 118.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Art. 181.- “Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas”.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 178.- “El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”.

¹⁰ COFJ. Art. 254.- “Órgano administrativo.- El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos”.

¹¹ La personalidad jurídica hace referencia a la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones. A diferencia de esta, la personería jurídica le otorga al organismo la capacidad para comparecer a juicio de forma autónoma, sin necesidad de la representación de la Procuraduría General del Estado de acuerdo al artículo 3 literal b de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

le obliga a cumplir funciones en el marco de sus competencias. Cada una de esas competencias son ejercidas a través de los titulares de cada uno de sus órganos (visto el Consejo de la Judicatura como organismo). Entre esos titulares se encuentra el funcionario designado como director general, quien tendrá la competencia, en tanto tal, para ejecutar ciertas actividades, entre las que se encuentran comparecer a juicio en representación del organismo, cuando una demanda se presente en contra de este,¹² no de sus titulares.

- 28.** Consecuentemente, las demandas presentadas en contra del Organismo deberán hacer mención, necesariamente, al representante legal, con el fin de delimitar al titular que legalmente deberá comparecer al juicio. Sin embargo, este último no suplanta al órgano como legítimo contradictor.
- 29.** Por tanto, el accionante tenía la obligación de demandar al director general en su calidad de representante legal del Consejo de la Judicatura (nota al pie 16). Así, esta Corte pasará a analizar si la demanda se propuso en los términos que exige la ley y si en ese sentido el Tribunal Distrital impuso o no una traba irrazonable para el acceso a la justicia.
- 30.** En su demanda, el accionante indicó:

LEGÍTIMO CONTRADICTOR: Dr. Tomás Alvear Peña, en su calidad del Director General del Consejo de la Judicatura y como tal representante legal, judicial y extrajudicial de la función Judicial (Art. 280 del COFJ). Dr. Gustavo Jalkh Röben, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura. Vocales: Ab. Néstor Arbito Chica, Ab. Ana Karina Peralta Velásquez, Ing. Alejandro Rodrigo Subía Sandoval y Dra. Rosa Elena Jiménez Vanegas [...].

CITACIÓN: Al Presidente y Director General del Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 60 del Código Orgánico General de Procesos, en las Oficinas del Consejo de la Judicatura en la ciudad de Cuenca, ubicadas en las calles José Peralta y Cornelio Merchán (esquina). A la señora Directora Distrital de la Procuraduría General del Estado en Cuenca se le citará en sus oficinas ubicadas en las calles Cornelio Merchán y Manuel J. Calle de la ciudad de Cuenca. [Se omitieron las negritas]

- 31.** Por su parte, el auto de archivo resolvió:

Cuenca, miércoles 7 de marzo del 2018, las 08h24, JUICIO No. 2018-00051 Cuenca, 07 de marzo de 2018.- Las 08H22.- **VISTOS:** Avocamos conocimiento de la presente causa en calidad de jueces titulares y en mérito al acta de sorteo de 05 de Marzo de 2018, a las

¹² De conformidad con el numeral 2 del artículo 280 del COFJ es el director general del Consejo de la Judicatura a quien le corresponde “[e]jercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial”.

14H43, inserta en el proceso.- En lo principal: El Juez Ponente mediante providencia de Febrero 27 de 2018, a las 11H05, dispuso que se complete la demanda en el sentido de que el actor señale: “el lugar y forma de citación a los Vocales del Consejo de la Judicatura; y, acredite la fecha de notificación del acto impugnado...”. El actor cumple parcialmente con lo dispuesto, esto es, acredita la fecha de notificación del acto impugnado más no determina la forma y lugar de citación a los Vocales del referido Consejo; describiendo solamente cómo ha de citarse al Presidente y Director General del Consejo de la Judicatura, por lo que de conformidad con lo que dispone el Art. 146, inciso segundo, del COGEP, se dispone el archivo de la presente demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias.

32. De esta forma, esta Corte verifica que el Tribunal Distrital exigió la individualización de la dirección en la que debía ser citado cada vocal, a pesar de que el accionante señaló como legítimo contradictor al Consejo de la Judicatura y solicitó la citación del director general, en calidad de representante legal del organismo. Por tanto, el Tribunal Distrital impuso una traba irrazonable, al solicitar la información para individualizar a cada uno de los titulares del organismo (vocales), cuando la resolución impugnada fue emitida por el Consejo de la Judicatura.
33. En definitiva, el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en el elemento de acceso a la justicia, por imponer trabas irrazonables.
34. Debido a que esta Corte concluyó que el auto de archivo vulneró el derecho alegado por el accionante, resulta innecesario continuar con la resolución del problema jurídico que guarda relación con la sentencia impugnada, debido a que al dejar sin efecto el auto de archivo por existir trabas irrazonables que vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, de forma automática se anulan las actuaciones judiciales posteriores.

6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 2030-18-EP.
2. Declarar que el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto de 7 de marzo de 2018 dictado por el Tribunal

Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca y todas las actuaciones posteriores a la emisión de tal auto, lo cual incluye la sentencia de 29 de junio de 2018.

- 3.2.** Ordenar que, previo sorteo, otra conformación del Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca califique nuevamente la demanda presentada en el juicio 01803-2018-00051, a partir de lo expuesto en esta sentencia.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 07 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL