

**Caso No. 2-22-IO**

**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito  
D.M., 16 de diciembre de 2022.

**VISTOS.-** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 16 de noviembre de 2022, avoca conocimiento de la causa **No. 2-22-IO, Acción de Inconstitucionalidad por Omisión.**

**I**

**Antecedentes procesales**

1. El 24 de agosto de 2022, Javier Mauricio Prieto Sarmiento presentó una acción de inconstitucionalidad por omisión solicitando que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa en que incurrió la Asamblea Nacional al aprobar y el Presidente de la República al sancionar los artículos 77 numeral 6, 108 inciso final, 119 inciso primero y disposición transitoria quinta literal e) del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) que establecen:

*“Art. 77.-INHABILIDADES.-No puede ser nombrado ni desempeñar un puesto o cargo en la Función Judicial: [...] 6. Quien hubiere sido sancionado disciplinariamente con destitución del cargo, con resolución firme”.*

*“Art. 108.-Infracciones graves.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá la sanción de suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por el plazo de hasta treinta días, por las siguientes infracciones: [...] La triple reiteración de faltas graves cometidas y sancionadas en un período de un año, será considerada como infracción gravísima susceptible de ser sancionada con destitución”<sup>1</sup>.*

*“Art. 119.-RECURSOS.-Las decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura en los sumarios disciplinarios no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa. [...]”.*

*“QUINTA.-ESTABILIDAD DE LAS SERVIDORAS Y LOS SERVIDORES JUDICIALES Y FISCALES.- De conformidad con la disposición transitoria séptima de la Constitución de la República, se garantiza la estabilidad de las funcionarias y funcionarios, y las empleadas y empleados de la extinta Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura, de las cortes superiores, de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, de los*

---

<sup>1</sup> En su demanda, el accionante cita el inciso final del artículo 108 del COFJ antes de la reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 345 de 08 de diciembre del 2020 que establecía: “La reiteración de estas faltas por tres ocasiones en un período de un año, será motivo de destitución”.

## Caso No. 2-22-IO

*tribunales de lo fiscal, de los tribunales penales y de los demás juzgados; de la Fiscalía General, fiscalías distritales y de los agentes fiscales y procuradores de adolescentes infractores, de acuerdo a la evaluación que efectuará el nuevo Consejo de la Judicatura dentro de los ciento ochenta días siguientes a su conformación. Quienes merezcan evaluación positiva, con excepción de los jueces de la Corte Nacional de Justicia de Transición, no deberán someterse a concursos de méritos y oposición para su permanencia.*

*En aplicación de esta disposición, el Consejo de la Judicatura organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios, para: [...]*

*e. Las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código. Para la integración de las judicaturas especializadas en esta materia en la Función Judicial, se tomará en cuenta solamente a las juezas y jueces que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas. Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la partida en el evento de que el cargo sea innecesario”.*

2. Por sorteo electrónico de 25 de agosto de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente constitucional fue recibido en el despacho de la jueza ponente el 31 de agosto de 2022.
3. Conforme a la certificación de 25 de agosto de 2022, suscrita por la Secretaría General del Organismo, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
4. En auto de 08 de noviembre de 2022, previo al pronunciamiento acerca de la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por omisión, la jueza constitucional ponente dispuso que el accionante aclare y complete su demanda en lo concerniente a lo prescrito en el artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”)<sup>2</sup>. El accionante dio cumplimiento a lo requerido mediante escrito remitido el 16 de noviembre de 2022.

## II

---

<sup>2</sup> Artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la LOGJCC: “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

**Caso No. 2-22-IO**

**Oportunidad**

5. De acuerdo al artículo 78 numeral 1 de la LOGJCC, las acciones de control abstracto por razones de contenido pueden ser interpuestas en cualquier momento. Por tal razón, la presente demanda ha sido presentada oportunamente.

**III**

**Requisitos**

6. El artículo 86 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) establece que la acción de inconstitucionalidad por omisión será presentada por cualquier persona, pueblo o nacionalidad bajo las mismas reglas de la acción pública de inconstitucionalidad. En tal virtud, el compareciente goza de legitimación activa para proponer la presente acción.
7. Revisado íntegramente el texto de la demanda y del escrito de aclaración, se observa que el accionante cumple con los numerales 1, 2, 3, 4, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC, que regula el contenido de la demanda de inconstitucionalidad, aplicable al presente caso, conforme al artículo 128 de la misma ley y al artículo 86 de la CRSPCCC.
8. Asimismo, se verifica el cumplimiento de los requisitos específicos conforme a los literales a), b) y c) del artículo 86 de la CRSPCCC.

**IV**

**Pretensión y fundamentos**

9. El accionante señala que las normas constitucionales vulneradas por la omisión relativa son los artículos 11 numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; 75; 76 numerales 1, 4, 5, 6 y 7 literales a), b), c), d), h), i), k), l) y m); 77 numeral 7 literal a); 82; 229 inciso segundo; 326 numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; 327; 328; 369; 370; 424 y 425 de la Constitución de la República. Asimismo, el accionante cita los artículos 77 numeral 6, 108 inciso final, 119 inciso primero y disposición transitoria quinta literal e) del COFJ.
10. Respecto del artículo 77 numeral 6 del COFJ, señala que vulnera directamente el artículo 11 numeral 2 de la Constitución referente al derecho a la igualdad y no discriminación.
11. Respecto del artículo 108 inciso final del COFJ, compara los artículos 107 y 108 del COFJ y explica que el legislador no observó el principio de prohibición de interpretación extensiva de la ley, violentando la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y la garantía de recurrir, así como los artículos 11 numeral 8 y 75 de la Constitución. Refiere que *“EL EJERCICIO FISCAL SE MANEJA MEDIANTE LO QUE SE DENOMINA PERIODO FISCAL que*

**Caso No. 2-22-IO**

*comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre, [...] y que debió el Asambleísta tomar en cuenta aquello para ACLARAR la esencia misma de la norma, en el sentido o en referencia a como (sic) se daría el conteo de “UN periodo DE UN AÑO” para la aplicación de las respectivas sanciones establecidas, tanto en el artículo que se impugna la omisión y en su comparativa el Art. 107 de la COFJ”.*

12. Asimismo, manifiesta que la Asamblea Nacional y el Presidente de la República “*han incurrido en omisión inconstitucional relativa al no haber dado cumplimiento a varias disposiciones constitucionales que deberían ser respetadas y garantizadas al momento de la emisión de dichos preceptos, debiendo señalar que a pesar de que el Código Orgánico de la Función Judicial, contiene el vacío legal en su artículo 108 inciso final (doc.fjs.3), donde no se apega a la legislación conexas que habla del periodo fiscal, este podría prestarse para una errónea y antojadiza aplicación de lapsos de tiempo, con tinte de persecución por parte del sancionador que sería el Consejo de la Judicatura hacia un determinado funcionario judicial que incurre en infracciones graves, muchas veces por factores de tipo, como los que sirvieron de base para la motivación de la sentencia constitucional N° 3-19-CN/20 referente al error inexcusable”.*
13. Como ejemplo de la interpretación que hace el Consejo de la Judicatura del inciso final del artículo 108, explica lo sucedido dentro del expediente disciplinario No. MOT-23-UCD-012-NA seguido en su contra y señala que se realizó una “*ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA*”, pues se abrieron dos expedientes disciplinarios en su contra en el año 2010 y un tercero en el año 2012, por lo que, “*por ningún lado se aplicaría la presunta sumatoria de faltas por tres ocasiones EN UN PERIODO DE UN AÑO*”, a pesar de lo cual fue destituido.
14. Respecto del artículo 119 inciso primero del COFJ, sostiene que vulnera de manera directa el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir y deja a las personas en indefensión al no permitir que las decisiones del Consejo de la Judicatura sean impugnadas a través de recursos horizontales o verticales.
15. Respecto de la disposición transitoria quinta del COFJ, señala que “*no menciona a los jueces suplentes con nombramiento definitivo en materia de tránsito de la extinta Ley Orgánica de la Función Judicial. Los cuales a[1] no estar contemplado su rango dentro de la función judicial se quedaron y/o quedarían prácticamente sin garantías laborales*”, lo cual vulnera los artículos 170 inciso segundo, 229, 325 y 326 numeral 2 de la Constitución.
16. Explica que “*el referido Código, garantiza la estabilidad laboral y REUBICACIÓN en su transitoria 5ta, literal e) [...] a todos los funcionarios judiciales que estaban regidos y amparados por el fenecido Código Orgánico de la Función Judicial y se les olvidó de resolver el tema de los Jueces Suplentes [...], de nombrarlos e incorporarlos en la respectiva*

**Caso No. 2-22-IO**

*transitoria, Jueces que, con la fenecida Ley Orgánica de la Función Judicial, eran parte de la familia judicial”.*

17. Explica que, en su caso particular, *“estando con nombramiento definitivo en calidad de JUEZ SUPLENTE DEL JUZGADO I DE TRÁNSITO DEL AZUAY, al entrar en vigencia el Código Orgánico de la Función Judicial se eliminó el término Juez Suplente, para aparecer el término Juez temporal, dejando la disposición transitoria QUINTA del COFJ [...], en el limbo mi cargo y nombramiento definitivo, sin garantías como lo he nombrado y analizado en el acápite anterior”.*
18. Agrega que *“las disposiciones legales impugnadas incurren en omisión inconstitucional relativa por haber excluido de su contenido elementos constitucionales relevantes como son el principio y aplicación de los derechos, la seguridad jurídica, los derechos de los servidores públicos y principios de los derechos laborales, conforme lo establece los artículos 11, 82, 229, 326, 424 de la Constitución”.*
19. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa de los artículos 77 numeral 6, 108 inciso final, 119 inciso primero y la disposición transitoria quinta literal e) del COFJ *“subsana esa omisión con la modificación de dichas normas”*, con efecto retroactivo a partir de la promulgación del COFJ *“con el fin de precautelar mis derechos que hayan sido vulnerados al momento de la expedición de la resolución MOT-023-UCD-012-NA del 12 de junio del 2012”*. Al respecto, señala:
  - a. Sobre el artículo 77 del COFJ, estima que se debe delimitar que no pueden desempeñar puestos o cargos en la función judicial quienes hayan sido destituidos con resolución en firme *“en los casos de infracciones gravísimas, exceptuando quienes tienen infracciones graves”*.
  - b. Sobre el último inciso del artículo 108 del COFJ, sostiene que se debe determinar *“que las faltas incurridas para la sanción de destitución sean por más de tres ocasiones y se agregue, después de la frase en un periodo de un año, la aclaratoria de... Entendiéndose dicho lapso de tiempo correspondiente al periodo fiscal; esto es, del 1 de enero al 31 de diciembre”*.
  - c. Sobre el inciso primero del artículo 119 del COFJ, considera que se debe agregar en la norma que las resoluciones del Consejo de la Judicatura en los sumarios disciplinarios *“serán susceptibles de recurso horizontal”*.
  - d. Respecto de la disposición transitoria quinta, sostiene que se debe agregar *“después de,, de los demás juzgados ..., los Jueces Suplentes en materia de tránsito, con nombramiento definitivo de la extinta Ley Orgánica de la Función Judicial antes de*

## Caso No. 2-22-IO

*la entrada en vigencia de este código; de la Fiscalía General, Fiscalías distritales y de los agentes Fiscales y procuradores de adolescentes infractores ... etc... etc”.* Particularmente, en relación al literal e), señala que se debe agregar: *“después de policiales, los Jueces Suplentes en materia de tránsito de la extinta Ley Orgánica de la Función Judicial”.*

### V Admisibilidad

20. El artículo 86 de la CRSPCCC, determina que la acción de inconstitucionalidad por omisión será presentada bajo las mismas reglas de la acción de inconstitucionalidad. El numeral 1 del artículo 80 de la LOGJCC, referente a las normas comunes de procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda, mientras que el artículo 79 establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad.

21. El numeral 10 del artículo 436 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la facultad para:

*“[d]eclarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas **que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley**”* (énfasis añadido).

22. El artículo 128 de la LOGJCC agrega que:

*“[e]l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las **omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad**”* (énfasis añadido).

23. Respecto del objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión, esta Corte ha sostenido que:

*“a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión no es posible exigir la observancia de toda norma constitucional. Así, por ejemplo, las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes.*

## Caso No. 2-22-IO

*Por lo tanto, a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión la Corte garantiza la supremacía constitucional **únicamente respecto de normas que contengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro** (primer requisito); en caso de identificar tal mandato, corresponde a la Corte verificar si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar (segundo requisito); y si se ha generado un fraude constitucional por el transcurso del tiempo (tercer requisito); requisitos que, en caso de ser verificados, tienen como consecuencia la ineficacia de la voluntad del constituyente” (énfasis añadido)<sup>3</sup>.*

24. De la revisión de la demanda y el escrito de aclaración, se desprende que si bien el accionante cita las disposiciones constitucionales que estima infringidas, no presenta argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que den cuenta de la presunta omisión absoluta o relativa del mandato constitucional concreto y claro de normar o actuar que haya sido omitido por una autoridad pública.
25. Así, el accionante se limita a presentar argumentos respecto de normas que reconocen derechos y contienen obligaciones generales de respeto y garantía a cargo del Estado, en lugar de identificar el mandato de normar un determinado asunto o materia; o de ejecutar un acto expresamente dispuesto en la Constitución. Asimismo, la argumentación planteada por el accionante evidencia su inconformidad con la actuación del Consejo de la Judicatura en el sumario administrativo seguido en su contra y pretende que esta Corte se pronuncie sobre la correcta interpretación de normas infraconstitucionales, lo cual no procede a través de la presente acción.
26. Al respecto, esta Corte señaló dentro de la sentencia No. 2-17-IO/22 que:

*“no cabe un pronunciamiento respecto de las disposiciones constitucionales [...] pues se refieren a normas constitucionales que reconocen derechos y contienen obligaciones generales de respeto y garantía a cargo del Estado, mas no mandatos de normar un asunto o emitir un acto. Además, existen vías específicas a través de las cuales es posible exigir la tutela de tales derechos así como el cumplimiento de sus respectivas obligaciones. De ahí que, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida.*

*En función de lo previsto en la sección anterior y de las alegaciones de la presente acción, la Corte Constitucional advierte que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y la ley han previsto para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la Constitución*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párrs. 50 y 51.

**Caso No. 2-22-IO**

*y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión” (énfasis añadido)*<sup>4</sup>.

27. Con base en lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión declara incumplido el requisito contenido en el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC referente a presentar argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa que den cuenta del mandato constitucional claro y concreto que ha sido omitido por una autoridad pública, conforme al objeto de la acción en cuestión.

**VI  
Decisión**

28. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad por omisión **No. 2-22-IO**.
29. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
30. Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párrs. 60 y 61.

**Caso No. 2-22-IO**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 16 de diciembre de 2022.- LO CERTIFICO.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**