

Quito, D.M. 24 de febrero de 2021

CASO No. 19-20-CN

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

SENTENCIA No. 19-20-CN/21

Tema: La Corte Constitucional absuelve la consulta de constitucionalidad del artículo 22 numeral 8 del Código Orgánico General de Procesos, el cual determina que, “*Son causas de excusa o recusación de la o del juzgador: (...) 8. Tener o haber tenido ella, él, su cónyuge, conviviente o alguno de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad proceso con alguna de las partes. Cuando el proceso haya sido promovido por alguna de las partes, deberá haberlo sido antes de la instancia en que se intenta la recusación*”. La Corte resuelve que la norma consultada es compatible con los artículos 75 y 76 numeral 7 literal k) y 173 de la Constitución de la República y en consecuencia aplicable, siempre que para que proceda la recusación, se verifique además del cumplimiento de la causal, que los jueces contencioso administrativos tengan un interés directo al momento de conocer un caso en el que interviene el Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado, siendo o habiendo sido dichas instituciones su contraparte en otro proceso jurisdiccional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 23 de julio de 2019, Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa presentó una demanda contencioso administrativa en contra de María del Carmen Maldonado, presidenta del Consejo de la Judicatura¹.
2. La causa correspondió conocer al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil integrado por los jueces Dorian Iván Rodríguez Silva, Ángel Enrique Vela Lalama y Luis Benigno Romero Abad.

¹ Proceso signado con el No. 09802-2019-00777 de acción subjetiva donde la actora demandó en relación al expediente disciplinario No. 09001-2016-00141-F iniciado por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, por el supuesto cometimiento de hechos atentatorios al buen manejo de la administración de justicia en el ejercicio de sus funciones como jueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con sede en el cantón Guayaquil, el cual provocó su destitución.

3. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil calificó la demanda el 21 de agosto de 2019 y luego de realizadas las citaciones correspondientes, contestó la demanda Santiago Peñaherrera Navas, director general de Asesoría Jurídica y delegado de la presidenta del Consejo de la Judicatura.
4. El 20 de febrero de 2020, María del Carmen Maldonado, presidenta del Consejo de la Judicatura planteó demanda de recusación en contra del juez Dorian Iván Rodríguez Silva, señalando que el juez ponente tiene un proceso planteado en contra del Consejo de la Judicatura signado con el No. 09802-2018-00367, por lo que considera que se encuentra inmerso en la causal 8 del artículo 22 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante “COGEP”)².
5. El 26 de agosto de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil suspendió la tramitación del proceso No. 09802-2019-00777, y elevó el expediente en consulta a la Corte Constitucional. Al respecto, el Tribunal en el correspondiente informe motivado indicó lo siguiente: *“este Tribunal, tiene la siguiente duda razonable, al existir una dependencia en el ámbito disciplinario con el Consejo de la Judicatura, siendo competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo el realizar el control de legalidad de los actos a (sic) administrativos dictado (sic) por dicho Consejo, la causal de excusa constituye una afectación a la independencia e imparcialidad de los jueces así como el derecho a la tutela judicial efectiva en la garantía de acceso a la justicia, así como el derecho a impugnar actos administrativos que considere afecten derechos subjetivos de los jueces por decisiones en el ámbito disciplinaria (sic); por ende, se consulta ¿si es procedente la excusa en materia contencioso administrativa por la causal establecido (sic) en el Art. 22 numeral 8 del Código Orgánico general (sic) de Procesos?; considerando lo manifestado, al amparo de lo establecido en el Art. 428 de la Constitución de la República del Ecuador”*.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. Mediante auto de 26 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la presente acción.
7. El 21 de diciembre de 2020, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

² La pretensión de la demanda planteada por el abogado Dorian Rodríguez Silva señala: *“...que en sentencia se declare la nulidad del acto administrativo identificado como resolución del 30 de noviembre de 2017 emitida por el Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario No. MOT-0994-SNCD-2017-SR (09001-2016-0213-D), notificada el 12 de diciembre de 2017. En consecuencia, también disponer que sea anulado del historial institucional la existencia de dicha sanción en mi contra, así como el pago de la remuneración que dejé de percibir por el monto de US\$5.011 (cinco mil once dólares de los Estados Unidos de América)”*.

2. Norma cuya constitucionalidad se consulta y fundamentos de la consulta

8. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso en concreto por considerarla contraria a la propia Constitución y/o a instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución.
9. La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 22 numeral 8 del COGEP, que dispone: *“Son causas de excusa o recusación de la o del juzgador: (...) 8. Tener o haber tenido ella, él, su cónyuge, conviviente o alguno de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad proceso con alguna de las partes. Cuando el proceso haya sido promovido por alguna de las partes, deberá haberlo sido antes de la instancia en que se intenta la recusación”*.
10. A criterio de la judicatura consultante, el artículo 22 numeral 8 del COGEP, en el caso específico de la consulta, infringiría los principios de independencia e imparcialidad, los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa y de ser juzgado por juez competente, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, así como el artículo 173 de la Constitución.
11. A juicio de la judicatura consultante, el artículo 22 numeral 8 del COGEP infringiría los principios y derechos señalados puesto que la norma consultada no considera que existen procesos contencioso administrativos iniciados por juezas y jueces de los distintos tribunales contenciosos administrativos en contra del Consejo de la Judicatura, por ejemplo, para impugnar sanciones disciplinarias; lo cual les obligaría de forma posterior a excusarse de todos los casos en los cuales el Consejo de la Judicatura sea parte procesal. En este sentido, señalan que la aplicación de la norma consultada *“conlleva a que ningún juez de los Tribunales Contencioso administrativo (sic), no podría impugnar las sanciones que se les apliquen en el campo disciplinario, por cuanto estaría incurso en una causal de excusa, sin poder ejercer su derecho de acción, porque consideró que se vulneró sus derechos subjetivos, esta circunstancia afecta la independencia e imparcialidad del juez”*. Asimismo manifiestan que la causal de excusa y recusación consultada,

afecta el (sic) independencia e imparcialidad de jueces [contencioso administrativos], por cuanto dicha norma es abierta, sin importar el tiempo que haya transcurrido ni, si dicha causa fue ya resuelta o no; o si el juicio es similar, conforme así lo establecía la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el Art. 20 letra g), la causal era figurar como parte en un juicio similar pendiente de resolución.

12. A criterio de la judicatura consultante, “*no podría existir tal independencia e imparcialidad, por cuanto, en esta materia tenemos que conocer y resolver las acciones de impugnación de los actos administrativos dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura*”. Por esta razón considera que la falta de especificación para la aplicación de la causal en materia contencioso administrativa vulnera las normas y principios referidos.

3. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Análisis constitucional

14. Con el fin de absolver la presente consulta de constitucionalidad de norma, la Corte Constitucional reitera que este mecanismo de control concreto de constitucionalidad es excepcional y, como tal, solo opera ante la duda razonable sobre la posible incompatibilidad de una determinada norma con la Constitución o instrumentos internacionales de derechos humanos, así como ante la necesidad de la judicatura consultante de que se determine dicha compatibilidad para continuar con la sustanciación del proceso o resolver la cuestión de origen³.
15. En el presente caso, la consulta ha sido planteada en forma de pregunta a fin de que la Corte Constitucional responda “*¿si es procedente la excusa en materia contencioso administrativa por la causal establecido (sic) en el Art. 22 numeral 8 del Código Orgánico general de Procesos?*”. Al respecto, la Corte Constitucional señala que no es procedente responder la pregunta planteada por el Tribunal consultante, dado que a la Corte no le compete pronunciarse sobre cómo se debe aplicar las normas infra constitucionales en un caso concreto. Por lo indicado, y dado que a la Corte no le compete a través de la presente consulta de norma, dar respuesta a la pregunta en la forma como ha sido formulada, el análisis se centrará en determinar la constitucionalidad de la norma consultada.
16. En ese sentido, le corresponde a la Corte analizar si la norma consultada es compatible con los principios de independencia e imparcialidad, los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa y de ser juzgado por juez competente, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, así como en el artículo 173 de la Constitución, según

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 17.

los cargos planteados por los accionantes, con el fin de garantizar la constitucionalidad de su aplicación al caso en concreto.

17. Por lo indicado, el análisis se centrará en determinar si la aplicación de la norma en consulta es constitucional respecto del caso concreto, a través de la formulación de los siguientes problemas jurídicos.

¿El artículo 22 numeral 8 del Código Orgánico General de Procesos es compatible con los principios de independencia e imparcialidad judicial y con el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la defensa y de ser juzgado por juez competente, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República?

18. El artículo 75 de la Constitución establece que “[t]oda 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” (énfasis añadido).
19. Por su parte, el artículo 76, numeral 7 literal k) de la Constitución dispone que “[e]n 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: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez **independiente, imparcial** y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto” (énfasis añadido).
20. De las normas referidas e invocadas por los jueces consultantes en su solicitud, se verifica el reconocimiento de los principios de independencia e imparcialidad jurisdiccional.
21. En relación con el principio de independencia⁴, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“la independencia judicial institucional, es decir, aquella de los órganos de la Función Judicial. (...) puede ser interna, esto es, aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función. Dicha independencia se complementa indefectiblemente con la independencia judicial externa, que hace referencia a la que tienen estos órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial (...) La independencia judicial institucional, tanto interna como externa, es indispensable, a su vez, para

⁴ El artículo 168 numeral 1 de la Constitución reconoce el principio de independencia en el ámbito jurisdiccional cuando señala que “La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley”.

garantizar la independencia individual o funcional de los jueces y juezas, de forma que los justiciables puedan ejercer su derecho a un juez independiente, imparcial y competente. (...) Esta independencia individual o funcional de los jueces o juezas ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) incluso como un derecho subjetivo de los mismos para ejercer adecuadamente sus funciones públicas (...) La independencia judicial constituye, por tanto, una garantía básica del debido proceso judicial, pero no solo por el derecho específico a ser juzgado por un juez independiente, sino además porque de la independencia de la jueza o juez depende, a su vez, la debida protección de otros derechos y principios, algunos de los cuales integran el debido proceso (...) En efecto, sin un juez independiente no se pueden cumplir las garantías del debido proceso como por ejemplo la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de los justiciables por parte de las autoridades judiciales, el derecho a la defensa o la motivación, puesto que estas y otras requieren que el juez pueda interpretar la ley y argumentar jurídicamente de forma autónoma (independencia positiva). En un sentido más amplio, son todos y cada uno de los derechos constitucionales los que pueden ser afectados por violaciones a la independencia judicial, lo que deviene en una afectación al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los justiciables. (...) Debido a esta gran importancia de la independencia judicial, el marco para el ejercicio adecuado de la misma está formulado en el propio sistema jurídico. Consecuentemente, el juez o jueza independiente se caracteriza por administrar justicia libre de injerencias (independencia negativa) y conforme a Derecho (principio de juridicidad)”⁵.

22. Así, la independencia judicial⁶ es un principio de gran valor para la administración de justicia que impone que tanto el sistema como las facultades jurisdiccionales, estén libres de injerencias y presiones indebidas provenientes de órganos ajenos a la Función Judicial, e incluso internos, de tal manera que las decisiones que tomen las y los jueces respondan de manera exclusiva y estricta a la ley y a la Constitución.
23. Por su parte, el principio de imparcialidad del juzgador, complementario al de la independencia, tiene que ver con el fuero interno de los administradores de justicia, en el sentido de que estén libres de interés y sean neutrales frente al proceso y las partes. El juzgador imparcial es aquel que resuelve una determinada controversia libre de prejuicios y/o favoritismos frente a las partes, y se encuentra libre de conflicto de interés⁷, de tal manera que el ordenamiento jurídico sea el único criterio del juez para resolver.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párrs. 24 a 28.

⁶ Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura. El principio número 2 particularmente señala: “2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.

⁷ Corte IDH, Sentencia del caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, 5 de agosto de 2008: “la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo perjuicio y asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad. La Corte Europea de Derechos Humanos ha explicado que la imparcialidad personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario”, párrafo 56. Cabe

24. A fin de precautelar el principio de imparcialidad, la ley prevé la obligación de que los jueces se excusen de las causas puestas en su conocimiento cuando incurren en una de las causales previstas en la ley⁸, caso contrario serán recusados a fin de ser separados de manera forzosa de la tramitación de esa causa determinada.
25. En el presente caso, los jueces consultantes encuentran que la causal de excusa o recusación contenida en el numeral 8 del artículo 22 del COGEP, podría ser contraria a los principios de independencia judicial e imparcialidad, cuando los jueces que conocen de un proceso contencioso administrativo en el que una de las partes es el Consejo de la Judicatura, tienen a su vez planteada una acción en contra de dicho organismo, como en el caso que origina la consulta, en función de un proceso disciplinario.
26. Los jueces consultantes además indican que todas las causas contencioso administrativas deben ser presentadas en contra del Procurador General del Estado, o en ellas debe contarse con dicha autoridad, en función del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Esto significaría que los jueces contencioso administrativos “*estaría[n] vedado[s] e impedido[s] de conocer todas las demandas que se conocen en esta jurisdicción por el hecho de haber demandado además al Procurador General del Estado*”, en los procesos judiciales iniciados en contra del Consejo de la Judicatura por distintos procesos disciplinarios.
27. A decir de los jueces consultantes, puede darse el caso de que en algún punto, todos los jueces de lo contencioso administrativo tengan o hayan planteado en algún momento acciones en contra del Consejo de la Judicatura y del Procurador General del Estado (o en las que se cuente con tal autoridad), y en consecuencia no existan

aclarar que la consideración subjetiva referida en la cita solo sería una de las manifestaciones de la imparcialidad. La determinación de un conflicto de interés, por ejemplo, podría establecerse de manera objetiva.

⁸ Artículo 22 del Código Orgánico General de Procesos.- “*Causas de excusa o recusación. Son causas de excusa o recusación de la o del juzgador: 1. Ser parte en el proceso. 2. Ser cónyuge o conviviente en unión de hecho de una de las partes o su defensora o defensor. 3. Ser pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de alguna de las partes, de su representante legal, mandatario, procurador, defensor o de la o del juzgador de quien proviene la resolución que conoce por alguno de los medios de impugnación. 4. Haber conocido o fallado en otra instancia y en el mismo proceso la cuestión que se ventila u otra conexa con ella. 5. Retardar de manera injustificada el despacho de los asuntos sometidos a su competencia. Si se trata de la resolución, se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial. 6. Haber sido representante legal, mandatario, procurador, defensor, apoderado de alguna de las partes en el proceso actualmente sometida a su conocimiento o haber intervenido en ella como mediador. 7. Haber manifestado opinión o consejo que sea demostrable, sobre el proceso que llega a su conocimiento. 8. Tener o haber tenido ella, él, su cónyuge, conviviente o alguno de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad proceso con alguna de las partes. Cuando el proceso haya sido promovido por alguna de las partes, deberá haberlo sido antes de la instancia en que se intenta la recusación. 9. Haber recibido de alguna de las partes derechos, contribuciones, bienes, valores o servicios. 10. Tener con alguna de las partes o sus defensores alguna obligación pendiente. 11. Tener con alguna de las partes o sus defensores amistad íntima o enemistad manifiesta. 12. Tener interés personal en el proceso por tratarse de sus negocios o de su cónyuge o conviviente, o de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad*”.

jueces que puedan atender causas en donde dichos organismos sean parte procesal, en aplicación de la causal 8 del artículo 22 del COGEP.

28. Asimismo, los jueces consultantes indican que “[e]sta norma que establece como causal de recusación el hecho de tener o haber tenido proceso con alguna de las partes, en forma especial afecta el (sic) independencia e imparcialidad de jueces en esta materia, por cuanto dicha norma es abierta, sin importar el tiempo que haya transcurrido ni, si dicha causa fue ya resuelta o no; o si el juicio es similar”⁹.
29. Como se ha señalado, las figuras de la excusa y la recusación son mecanismos previstos por el sistema procesal que lo que buscan es garantizar la imparcialidad de los juzgadores al momento de resolver las distintas causas puestas a su conocimiento. En particular, la norma contenida en el numeral 8 del artículo 22 del COGEP busca evitar que la autoridad jurisdiccional vea influenciada su decisión en una determinada causa, en razón de tener o haber tenido proceso con alguna de las partes, causal que se extiende a sus parientes cercanos.
30. En consecuencia, la norma consultada, responde al principio de imparcialidad, en la medida en que su objetivo es justamente garantizarlo, y por ello de ninguna forma puede considerarse inconstitucional por ser contraria a este principio. Tampoco la Corte encuentra que la norma consultada afecte por sí misma el principio de independencia, dado que no lo compromete de modo alguno. Así, la Corte no encuentra que la norma consultada sea contraria a los principios de independencia e imparcialidad.
31. Por otra parte, según los jueces consultantes, en el presente caso, la causal de excusa y recusación prevista en el numeral 8 del artículo 22 del COGEP, bajo determinadas circunstancias, puede tener como efecto que no se pueda alcanzar una decisión de fondo, lo que afecta la tutela judicial efectiva, por no poder contar con un juez competente, al aplicar dicha causal en ciertos casos.
32. La Corte Constitucional no encuentra que la norma consultada sea en abstracto incompatible con la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía de juez competente, sino que podría ocurrir que la búsqueda de imparcialidad a través de la aplicación de la norma referida, genere como consecuencia la carencia de juez para conocer dicha causa. Por lo indicado, el problema en realidad radica en si el hecho de que la jueza o juez haya tenido o tenga un proceso contra el Consejo de la Judicatura, afecta su imparcialidad *per se* y deba excusarse o ser recusado en todos los casos. Así, el análisis que se realiza a continuación no está enfocado en dichos derechos en la forma como han sido invocados por los jueces consultantes en sus cargos, sino desde la perspectiva de la imparcialidad del juzgador bajo las circunstancias específicas del caso.

⁹ Los jueces consultantes hacen alusión al artículo 20 letra g) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que señalaba: “Los magistrados deberán excusarse por los siguientes motivos, pudiendo ser recusado si no lo hicieren: g) Figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución”.

33. Como se ha mencionado en los párrafos 27 a 29 *supra*, los jueces consultantes indican que es usual que los jueces tengan o hayan tenido procesos contra el Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado (como en este caso, originado por un proceso disciplinario), y que en consecuencia, siendo jueces de lo contencioso administrativo, no puedan atender causas en las que dichas instituciones sean partes procesales, en aplicación de la causal de excusa y recusación analizada.
34. Al respecto, la Corte Constitucional encuentra que efectivamente la norma contenida en el numeral 8 del artículo 22 del COGEP genera la situación indicada y su aplicación literal en efecto puede afectar los procesos, bajo las circunstancias explicadas en la presente acción.
35. Conforme se ha mencionado anteriormente, la norma consultada es parte de los mecanismos de excusa y recusación que tienen como fin garantizar la independencia e imparcialidad de las y los jueces. La causal del número 8 del artículo 22 del COGEP parte de la idea de que cuando una jueza o juez ha debido enfrentarse previamente en un proceso jurisdiccional a una de las partes procesales, su imparcialidad se podría ver comprometida, en la medida en que podría tener algún prejuicio o animadversión en contra de alguna de las partes. Por lo dicho, la causal de excusa y recusación bajo análisis busca precautelar principios que, como se ha referido, son sumamente importantes para la administración de justicia.
36. Sin embargo, cabe reconocer que existe una relación de carácter administrativa y disciplinaria entre los jueces y el Consejo de la Judicatura, independientemente de que haya existido o exista un proceso en curso entre ellos y no por eso se presume parcialización en todos los casos. Dicho en otras palabras, siendo el Consejo de la Judicatura el órgano administrativo de la Función Judicial (órgano de gobierno, administración, vigilancia, y disciplina de los demás órganos de la Función Judicial)¹⁰, existe un vínculo inevitable con los jueces, sin que esto presuponga parcialización de éstos, ni a favor, ni en contra del referido Consejo.
37. Desde esta perspectiva, y al no ser procedente presumir la parcialización del juez, si la causal de excusa y recusación se aplica de manera estricta a los jueces de lo contencioso administrativo en el escenario de que en su calidad de juezas y jueces han iniciado un proceso judicial en contra del órgano de administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, gran cantidad de causas se quedarían sin un juez que las resuelva, podrían no ser tramitadas o al menos entorpecer innecesariamente la consecución del proceso. Este escenario podría generarse si todos los jueces de lo

¹⁰ Artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial: “*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. El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. En ningún caso, el Consejo de la Judicatura se considerará jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer las funciones específicas de las juezas y jueces, de las y los fiscales y de las defensoras y defensores públicos*”.

contencioso administrativo que tienen procesos activos o han debido enfrentar procesos jurisdiccionales en contra del Consejo de la Judicatura, tendrían que excusarse de conocer las acciones en las que el Consejo de la Judicatura u otras instituciones como el Procurador General del Estado sean parte procesal, en virtud de la aplicación de la norma objeto de esta consulta.

38. Así, la lectura indiscriminada de la causal de excusa y recusación bajo análisis puede afectar y perjudicar al proceso en general, si se asume que los jueces contencioso administrativos que se encuentran en estas circunstancias, siempre estarán parcializados frente al Consejo de la Judicatura, quedando fuera del conocimiento de las causas donde intervenga tal institución. Esto implica a su vez, que si se aplica la causal de manera estricta sin mirar las circunstancias de este caso, todos los jueces contencioso administrativos que hubieren presentado acciones contra el Consejo de la Judicatura o el Procurador General del Estado, deberán excusarse y serán recusados en todas las causas donde dichas instituciones sean parte procesal.
39. Dado que la imparcialidad de las y los jueces se presume, para desvirtuarla debe ser probada la parcialización o falta de imparcialidad, de ser el caso¹¹. Se debe reconocer que en el caso de aquellos procesos que tengan los jueces y juezas frente al Consejo de la Judicatura aún en curso, la presunción de imparcialidad podría ser más débil que en el supuesto de procesos terminados, pues la calidad de parte procesal en un proceso coexistiría con la de juez o jueza en el otro. Sin embargo, en cualquier caso corresponde desvirtuar la imparcialidad del juzgador.
40. Por lo indicado, en el caso de los jueces y juezas contencioso administrativos que sean o hayan sido parte procesal en un proceso jurisdiccional en contra del Consejo de la Judicatura, no es suficiente verificar su calidad de parte procesal para aplicar la causal del numeral 8 del artículo 22 del COGEP, sino que es necesario además demostrar que su imparcialidad efectivamente se encuentra comprometida por un interés directo provocado por el proceso judicial anterior. Lo propio se aplicaría cuando se presente el caso respecto a otras instituciones, como la Procuraduría General del Estado.
41. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la aplicación del numeral 8 del artículo 22 del COGEP en el caso concreto, afecta al proceso bajo las circunstancias indicadas, por lo que es necesario que la Corte determine la interpretación de la norma que más favorezca el ejercicio de los derechos.

¿El artículo 22 numeral 8 del Código Orgánico General de Procesos es compatible con el artículo 173 de la Constitución de la República?

42. El artículo 173 de la Constitución determina que, "*Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial*".

¹¹ Ver nota al pie 6.

43. Los jueces consultantes señalan que la norma consultada es incompatible con la disposición citada en el párrafo anterior, pues *“ningún juez de los Tribunales Contencioso administrativo, no (sic) podrá impugnar las sanciones que se les apliquen en el campo disciplinario, por cuanto estaría incurso en una causal de excusa, sin poder ejercer su derecho de acción”*.
44. La Corte Constitucional encuentra que una interpretación estricta de la norma contenida en el numeral 8 del artículo 22 del COGEP, bajo las circunstancias narradas por los jueces consultantes, puede tener como efecto que los jueces contencioso administrativos que se encuentren conociendo causas en las que una de las partes procesales sea el Consejo de la Judicatura, experimenten un desincentivo para presentar acciones en contra de dicha institución en reclamo de sus derechos, pero no se encuentran impedidos legalmente para hacerlo.
45. Por lo indicado, la Corte no encuentra que la norma consultada afecta el derecho reconocido en el artículo 173 de la Constitución, por lo que no es necesario un pronunciamiento de la Corte Constitucional en este sentido.

5. Efectos del fallo

46. Toda vez que esta Corte Constitucional determinó que el numeral 8 del artículo 22 del COGEP tiene una interpretación que bajo determinadas circunstancias afecta al proceso, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.
47. Con el fin de garantizar la permanencia del numeral 8 del artículo 22 del COGEP en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de ultima ratio, esta Corte establece la interpretación conforme de la norma consultada¹² en el siguiente sentido: el numeral 8 del artículo 22 del COGEP será constitucional siempre que no afecte el conocimiento y la resolución de una causa por parte de los jueces contencioso administrativos.
48. Así, los jueces contencioso administrativos que tengan o hayan tenido causas propias presentadas en contra del Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado, no deberán excusarse, ni podrán ser recusados en otras causas donde participen como jueces siendo parte procesal dichas instituciones, mientras los mencionados juzgadores no tengan interés directo, lo que se extiende a su cónyuge, conviviente o alguno de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Entiéndase por interés directo la demostración de que el juez o jueza tiene algún provecho, beneficio o ventaja respecto a la materia litigiosa o las pretensiones del proceso particular o en relación a su resultado, que sea de carácter personal o económico, evidenciable a través de circunstancias objetivas que sean independientes de la causal referida. Asimismo, los jueces contencioso

¹² En este caso se busca la interpretación conforme a la Constitución al tenor del artículo 76 (5) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

administrativos pueden presentar acciones en contra del Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado en las que reclamen sus derechos relativos a procedimientos disciplinarios, sin que ello implique que deban excusarse o ser recusados en las causas que estén conociendo, en las cuales el Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado sean parte procesal.

49. Esta Corte observa que en el caso de origen, los jueces contencioso administrativos que se encuentran conociendo la causa, pueden continuar conociéndola, en la medida en que no exista un interés directo, ni suyo ni de sus parientes cercanos, pese a que tenga uno de los jueces un proceso de impugnación de una decisión de carácter disciplinario contra el Consejo de la Judicatura.
50. Este Organismo determina que la presente decisión tendrá efectos entre las partes y para casos análogos hacia el futuro de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC.

6. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:
 1. Absolver la consulta de constitucionalidad planteada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil y determinar que el numeral 8 del artículo 22 del Código Orgánico General de Procesos, es compatible con los artículos 75 y 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, siempre que para que proceda su recusación, se verifique además que los jueces contencioso administrativos tengan un interés directo al momento de conocer un caso en el que interviene el Consejo de la Judicatura y/o el Procurador General del Estado, siendo o habiendo sido dichas instituciones su contraparte en otro proceso jurisdiccional.
 2. Declarar que la presente sentencia tendrá efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC.
 3. Devolver expediente del proceso a la judicatura de origen.
 4. Notifíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL